



Vlaams
Parlement

ingediend op **37-A (2015-2016) – Nr. 1**
12 januari 2016 (2015-2016)

Verslag

van het Rekenhof

over de rechtspositie van het personeel
van het basis- en secundair onderwijs.
Een inventarisatie van knelpunten



Rekenhof



Rechtspositie van het personeel van het basis- en secundair onderwijs

Een inventarisatie van knelpunten



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, januari 2016



Rekenhof

Rechtspositie van het personeel van het basis- en secundair onderwijs

Een inventarisatie van knelpunten



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 5 januari 2016
Vlaams Parlement, 37-A (2015-2016) – Nr. 1

Lijst met afkortingen	6
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Inleiding	11
1.1 Onderzoeksdomein	13
1.2 Onderzoeksaanpak	15
Hoofdstuk 2	
Omvang en complexiteit van de regelgeving	17
2.1 Context van de regelgeving	17
2.1.1 Spanningsvelden	17
2.1.2 Nieuwe ontwikkelingen	19
2.2 Omvang van de regelgeving	20
2.3 Complexiteit van de regelgeving	23
2.4 Conclusie	24
Hoofdstuk 3	
Inhoudelijke knelpunten	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Onderwijsloopbaan	26
3.2.1 Instroom	26
3.2.2 Begin van de loopbaan of tijdelijke aanstelling van bepaalde duur	27
3.2.3 Tijdelijke aanstelling van doorlopende duur (TADD)	29
3.2.4 Verplichte vacantverklaring, vaste benoeming en voorrangsregels	30
3.2.5 Reaffectatiestelsel	33
3.2.6 Conclusie	34
3.3 Opdracht van het personeel	34
3.3.1 Personeelscategorieën versus taken	34
3.3.2 Omvang van de opdracht via prestatienoemers	36
3.3.3 Loopbaan- en jobdifferentiatie	37
3.3.4 Loon en loondifferentiatie	39
3.3.5 Uren ten laste van het werkingsbudget (PWB-uren)	41
3.3.6 Conclusie	42
3.4 Stelsels van bekwaamheidsbewijzen en salarisschalen	43
3.4.1 Beschrijving van de stelsels	43
3.4.2 Problemen met de stelsels	44
3.4.3 Conclusie	46
3.5 Personeelsevaluatie en tuchtregeling	46
3.5.1 Functiebeschrijving en evaluatie	46
3.5.2 Tuchtregeling	49
3.5.3 Conclusie	51
3.6 Administratieve standen	51
3.6.1 Veelheid aan verlofstelsels	51
3.6.2 Beleid van de scholen	52
3.6.3 Conclusie	52

3.7	Inspraakorganen	53
3.7.1	Werking van de inspraakorganen	53
3.7.2	Conclusie	55
	Hoofdstuk 4	
	Algemene conclusies	57
	Hoofdstuk 5	
	Aanbevelingen	59
	Hoofdstuk 6	
	Reactie van de minister	61
	Bijlage	
	Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs	63

Lijst met afkortingen

AgODi	Agentschap voor Onderwijsdiensten
BB	Bekwaamheidsbewijs
BPT	Bijzondere pedagogische taken
BSO	Beroepssecundair onderwijs
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
GesO	Gesubsidieerd onderwijs
GO	Gemeenschapsonderwijs
ICT	Informatica- en communicatietechnologie
OBPWO	Onderwijskundig Beleids- en Praktijkgericht Wetenschappelijk Onderzoek
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OGO	Officieel gesubsidieerd onderwijs
OVSG	Onderwijssecretariaat van de Steden en Gemeenten
PWB	Personeel ten laste van het werkingsbudget (Tivoli-uren)
RPD	Rechtspositiedecreet
TADD	Tijdelijke aanstelling van doorlopende duur
TALIS	Teaching And Learning International Survey
TAO	Tijdelijk andere opdracht
TBS	Terbeschikkingstelling
TFD	Taak- en functiedifferentiatie
TSO	Technisch secundair onderwijs
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VGO	Vrij gesubsidieerd onderwijs
VLIR	Vlaamse Interuniversitaire Raad
VLOR	Vlaamse Onderwijsraad

Twee rechtspositiedecreten van 27 maart 1991 regelen de rechtstoestand van de personeelsleden in het Vlaamse onderwijs, het tertiair onderwijs uitgezonderd. Ze bevatten het geheel van rechten en plichten die gelden voor alle personeelsleden en hun schoolbesturen. De rechtspositiedecreten zijn door tientallen decreten gewijzigd en kennen tal van uitvoeringsbesluiten. Bovendien bevatten nog andere decreten statutaire bepalingen. De rechtspositie van het onderwijspersoneel wordt aldus bepaald door een complex geheel van regelgeving. Het Rekenhof bekeek of die rechtspositieregelingen knelpunten bevatten op het vlak van goede regelgeving, de bescherming van het personeel en het voeren van een goed personeelsbeleid. Het heeft daarvoor de regelgeving onderzocht en gesprekken gevoerd met veertig directeurs, onderwijskoepels en vakorganisaties.

Omvang en complexiteit van de regelgeving

De rechtspositieregelingen voor het onderwijspersoneel zijn onderhevig aan een aantal spanningsvelden die een vlotte realisering van de kenmerken van goede regelgeving bemoeilijken. Een eerste spanningsveld betreft de juridische aard van de rechtspositieregelingen. Het personeel in het vrij onderwijs is door de rechtspositieregeling weliswaar onder statuut geplaatst, maar de arbeidsverhouding blijft van contractuele aard. Een tweede spanningsveld slaat op de grondwettelijke beginselen (vrijheid van onderwijs, legaliteit en gelijkheid) die in de rechtspositieregelingen met elkaar moeten worden verzoend. Een derde spanningsveld betreft het evenwicht tussen de belangen van het personeel en hun schoolbestuur, waarover blijvend moet worden gewaakt. Nieuwe maatschappelijke, pedagogische en organisatorische ontwikkelingen zetten het principe van goede regelgeving eveneens onder druk. Evoluties in die spanningsvelden en nieuw beleid leiden geregeld tot aanpassingen van de decreten, waardoor die in omvang en complexiteit zijn toegenomen. Er is nood aan een grondige juridisch-technische revisie van de rechtspositieregelingen.

Inhoudelijke knelpunten

De rechtspositieregelingen stimuleren weinig transparantie in het wervingsbeleid van de scholen.

Scholen leveren inspanningen voor een aanvangsbegeleiding, maar de rechtspositieregelingen laten weinig ruimte voor een lichtere opdracht voor startende leerkrachten. De rechtspositiedecreten omschrijven nauwelijks specifieke rechten en plichten voor die personeelsgroep.

Door de TADD-regeling krijgen tijdelijke personeelsleden met een bepaalde anciënniteit voorrang en dus werkzekerheid. Ze bemoeilijkt echter, samen met de jaarlijks verplichte vacantverklaring en de verplichte vaste benoeming, een slagvaardig personeelsbeleid. Het recht op TADD en zelfs een vaste benoeming dreigen soms op sluipende wijze te worden verworven. De rechtspositiedecreten vragen namelijk geen uitdrukkelijke beslissing voor TADD-rechten, noch is voor een TADD of een vaste benoeming een gunstige evaluatie vereist. De decreten vragen evenmin schooleigen criteria voorafgaandelijk vast te leggen en bekend te maken, hoewel scholen bij meer kandidaten dan plaatsen voor een TADD-aanstelling of een vaste benoeming keuzes moeten maken.

De personeelsleden in het Vlaamse onderwijs worden aangesteld via twee omkaderingssystemen en zijn opgedeeld in twee personeelscategorieën: bestuurs- en onderwijzend personeel en (beleids- en) ondersteunend personeel. Evoluties in onderwijsmethodes, onderwijskundige opvattingen en schoolorganisatie doen de grens vervagen tussen onderwijs en ondersteuning, waardoor

ook de zin van de indeling in personeelscategorieën en omkaderingssystemen vermindert. Die evoluties zorgen er eveneens voor dat de opdrachtbepaling op basis van prestatieoemers geen juiste weerspiegeling meer is van de omvang van de opdracht.

Het Vlaamse onderwijs heeft behoefte aan inhoudelijke jobdifferentiatie. Het ruime gebruik van het TAO-stelsel wijst op een nood aan meer flexibiliteit, zowel op het vlak van opdrachtbepaling als op het vlak van aanstellingsbeleid. Loondifferentiatie lijkt minder gewenst. In het algemeen is het loonniveau goed.

De PWB-regeling is een goed instrument om aan tijdelijke personeelsnoden te voldoen, hoewel scholen er zich niet altijd van bewust zijn dat in die uren statutaire rechten worden opgebouwd.

De regelgeving deelt de bekwaamheidsbewijzen in drie categorieën in: vereiste, voldoende geachte en andere. De indeling steunt op de verworven vakkennis en de pedagogisch-didactische bekwaamheid. De stelsels van bekwaamheidsbewijzen zijn omvangrijk en door een aantal knelpunten rigide, maar ze garanderen mee de kwaliteit van het onderwijs.

Schooldirecties waarderen de ondersteunende rol van functioneringsgesprekken, maar staan minder positief tegenover het evaluatiesysteem. Ze ervaren de vastgelegde regels als log, soms moeilijk haalbaar en formalistisch. De regelgeving laat in het basisonderwijs weinig ruimte om eerste evaluatoren aan te stellen. Verder zorgt ze voor een spanning tussen ondersteuning en verantwoording. Schooldirecties hebben ook weinig vertrouwen in de kamers van het College van Beroep omdat hun beslissingen te veel steunen op procedures en te weinig op feiten. Scholen leggen een zekere terughoudendheid aan de dag om tuchtsancties uit te spreken.

Het Vlaamse onderwijs kent een uitgebreid, maar weinig transparant geheel van verlofstelsels, waarvan de gevolgen voor de betrokkenen niet altijd even duidelijk zijn. De meeste scholen hebben rond verlopen een beleid uitgewerkt, maar dat betreft eerder de aanvraagprocedure dan een goedkeuringsbeleid voor de gunstverloven. Schooldirecties erkennen dat verlofstelsels voor een evenwicht zorgen tussen werk en gezin, maar pleiten voor een rationalisatie en harmonisatie.

De meeste scholen kennen lokale syndicale overlegstructuren en schoolraden. Op het niveau van de scholengemeenschap komen de participatie- en onderhandelingsorganen in mindere mate voor. Scholen staan overwegend positief tegenover de inspraakorganen, maar vinden wel dat de veelheid aan organen contraproductief werkt.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

De rechtstoestand van de personeelsleden in het Vlaamse onderwijs wordt geregeld door twee rechtspositiedecreten van 1991: één voor het gemeenschapsonderwijs en één voor het vrij en officieel gesubsidieerd onderwijs¹. Die twee decreten gelden voor alle onderwijsniveaus en personeelscategorieën, het tertiair onderwijs uitgezonderd. Ze bevatten het geheel van gemeenschappelijke rechten en plichten die gelden voor alle personeelsleden en hun schoolbestuur en trachten de belangen van werkgever en werknemer met elkaar te verzoenen. De belangrijkste punten geregeld in de rechtspositiedecreten zijn: de plichten en onverenigbaarheden, de werving en benoeming, de selectie en bevordering, de functiebeschrijving en evaluatie, de tuchtregeling en de administratieve standen.

Er zijn ook nog statutaire bepalingen opgenomen in andere decreten. Een belangrijke bepaling is bijvoorbeeld artikel IX.2 van het decreet betreffende het onderwijs-XIII Mozaïek van 13 juli 2001, dat de grondslag legt voor de vaststelling van het salaris². Het artikel werd ingevoerd met terugwerkende kracht vanaf 1 april 1991. Ook het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997 en het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010 houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs bevatten statutaire bepalingen (de voorwaarden voor salarisfinanciering en -subsidieëring, de basisprincipes van PWB, de opdracht van het personeel en de terugvordering van het salaris)³.

Het vernieuwen van de rechtspositie en het aantrekkelijker maken van het lerarenberoep waren in het verleden beleidsprioriteiten van de opeenvolgende onderwijsministers. De overheid heeft een aantal maatregelen ter remediëring van het lerarentekort genomen, zoals de verhoging van de uitstapleeftijd, de campagne *Word leerkracht*, tijdelijke oprichting van de vervangingspool, een soepelere cumulatieregeling, de mogelijkheid om tijdelijk terug te keren uit pensioen, enz. In de beleidsnota 2009-2014 *Onderwijs, Samen grenzen verleggen voor elk talent* vormde *De leraar erkennen als sleutelfiguur in de vorming van open, veelzijdige en sterke*

¹ Decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs en decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding.

² De regering stelt voor elk ambt de salarisschaal vast, waarbij ze rekening kan houden met de aard van het ambt, het onderwijsniveau, de onderwijsvorm, de graad, de bekwaamheidsbewijzen die er toegang tot verlenen, het te onderwijzen vak, de specialiteit, enz.

³ Daarnaast zijn er nog een aantal andere losstaande statutaire bepalingen, bijvoorbeeld artikelen 12, 13 en 14 van het decreet betreffende het onderwijs IX van 14 juli 1998 (behoud of regularisatie vroegere toestand) en artikel IV.5 van het decreet betreffende het onderwijs XVI van 7 juli 2006 (terugvorderingen volwassenenonderwijs).

persoonlijkheden een aparte strategische doelstelling. Die strategische doelstelling kende onder meer de volgende operationele doelstellingen:

- hoger gekwalificeerden inzetten (discussie over de inzetbaarheid en de bekwaamheidsbe wijzen);
- een professioneel personeelsbeleid mogelijk maken (versterken van de werkzekerheid van beginnende leraren, uitdagender maken van de loopbanen van leraren, langer aan het werk houden van personeelsleden op het einde van hun loopbaan, invoeren van een vergoeding van de onderwijsgerelateerde ervaring uit de privésector, enz.).

In juli 2012 had de onderwijsminister de discussietekst *Loopbaanpact*, versie 2, klaar. Belangrijke thema's waren de werkzekerheid van jonge leerkrachten, de zij-instroom⁴, de loopbaanladder, de taakomschrijving, de jaaropdracht en de bestuurlijke schaalvergroting. Ongeveer tegelijkertijd zette de onderwijsminister zijn visie over de bestuurlijke schaalvergroting uiteen in de discussietekst *Naar een sterk en professioneel bestuurlijk model in basis- en secundair onderwijs*. Volgens de minister was de introductie van scholenassociaties een noodzakelijke stap om vorm te geven aan de ambities uit het loopbaandebat. De minister wilde in overleg met de sociale partners tot een consensus komen over zijn plannen.

Op 3 mei 2013 keurde de Vlaamse Regering de conceptnota *Besturen in het leerplichtonderwijs: de scholengroepen* goed. Het nieuwe concept was volgens de regering onder meer nodig om de werkgever voldoende ruimte en slagkracht te geven om werkzekerheid voor beginnende leerkrachten en een aantrekkelijke jobinhoud voor alle leerkrachten te garanderen, een ruimere jobdifferentiatie mogelijk te maken en permanente competentieontwikkeling te realiseren. Hoewel de huidige scholengemeenschappen tot 1 september 2020 kunnen blijven bestaan, zullen scholen zich vanaf 1 september 2017 kunnen groeperen in grotere scholengroepen van minstens 2000 leerlingen. Er wordt gestreefd naar een gemiddelde grootte van 6000 leerlingen. De scholengroepen krijgen rechtspersoonlijkheid en worden de werkgever van alle personeelsleden. Het bestuur ervan zal worden geprofessionaliseerd en zal moeten voldoen aan de principes van goed bestuur. De scholengroepen zullen zowel basis- als secundaire scholen kunnen bevatten en zullen niet gebonden zijn aan geografische regels. De vorming van scholengroepen gebeurt op vrijwillige basis, maar de overheid zal wel een incentivebeleid voeren. De conceptnota is te beschouwen als het beginpunt voor verdere discussie met de sociale partners. Ook over het loopbaanpact kwam de Vlaamse Regering tot een akkoord, al gaat het slechts om de hiervoor geschetste discussietekst.

In het *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019* is een hoofdstuk scholenlandschap opgenomen, waarin sprake is van een stimulerend beleid om scholen in grotere verbanden te doen samenwerken. Het nieuwe regeerakkoord bevat eveneens een hoofdstuk lerarenloopbaan. Daarin is opnieuw sprake van het sluiten van een pact met de vakorganisaties en de onderwijsverstrekkers om de lerarenloopbaan weer aantrekkelijker te maken met bijzondere aandacht voor de werving van leraren, de aanvangsbegeleiding, taakbelasting en werkzekerheid van startende leraren en de professionalisering in het algemeen. Het regeerakkoord wil meer flexibiliteit en autonomie voor onderwijsinstellingen inbouwen opdat ze een echt personeelsbeleid kunnen voeren.

⁴ Met zij-instroom worden de leerkrachten bedoeld die vanuit een andere beroepssector overstappen naar het onderwijs.

De *Beleidsnota Onderwijs 2014-2019* bevat als tweede strategisch doel: voldoende, deskundig en gemotiveerd onderwijspersoneel garanderen. Als operationele doelstellingen zijn de versterking van de lerarenopleiding opgenomen, alsook de actualisering van de basiscompetenties en het beroepsprofiel, de realisatie van een professionele, uitdagende en meer gevarieerde onderwijsloopbaan en de realisatie van een loopbaanlange professionalisering en ondersteuning van leraren.

In de mededeling aan de Vlaamse Regering⁵ van 9 oktober 2015 reikte de onderwijsminister het kader aan dat de doelstellingen, visie en bouwstenen van de sociale onderhandelingen voor een loopbaanpact omschrijft. De opdracht van de leraar, een gedifferentieerde meer flexibele loopbaan, een loopbaantraject of -continuüm en de verlofstelsels vormen de bouwstenen.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof heeft de knelpunten in de onderwijspersoneelsstatuten onderzocht. Het onderzoek is breed opgevat. Daardoor bevat het heel wat thema's die verder kunnen worden onderzocht. Het is vooral gericht op het basis- en secundair onderwijs. Het Rekenhof hanteerde de volgende onderzoeksvragen:

1. Bevatten de rechtspositieregelingen knelpunten op het vlak van goede regelgeving?
2. Wat zijn de knelpunten in de rechtspositieregelingen voor de bescherming van het personeel en voor het voeren van een goed personeelsbeleid in de instellingen van het onderwijs?

Het Rekenhof heeft zich bij zijn onderzoek gebaseerd op de resultaten van interviews met 40 schooldirecties in het gewoon basis- en secundair onderwijs, hun onderwijskoepels, de vakorganisaties en het ministerie. Die bevindingen werden getoetst aan de regelgeving, cijfergegevens en publicaties.

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek van de personeelsstatuten in het onderwijs op 4 juni 2013 aangekondigd bij de minister van Onderwijs, de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming, de administrateur-generaal van het AgODi, de administrateur-generaal van het AHOVOS en de voorzitter van het Vlaams Parlement. Op 27 oktober 2015 werd het ontwerpverslag bezorgd aan de Vlaamse minister van Onderwijs. Gelijktijdig werd het ontwerp gestuurd naar de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming en de administrateur-generaal van het AgODi, die elk afzonderlijk hebben gereageerd op respectievelijk 24 november 2015 en 9 december 2015. De minister heeft geantwoord op 15 december 2015. Met de reacties werd rekening gehouden in het verslag. Het antwoord van de minister wordt samengevat in hoofdstuk 6 en is integraal opgenomen als bijlage bij dit verslag.

⁵ VR 2015 0910 MED.0457/1TER.

HOOFDSTUK 2

Omvang en complexiteit van de regelgeving

De rechtspositieregelingen voor het personeel van het Vlaamse onderwijs zijn onderhevig aan enkele spanningsvelden en ontwikkelingen die er mee voor zorgen dat ze omvangrijk en complex zijn en een aantal juridische knelpunten bevatten⁶.

2.1 Context van de regelgeving

2.1.1 Spanningsvelden

Juridische aard van de rechtspositieregelingen

Een eerste spanningsveld betreft de juridische aard van de rechtspositieregelingen. Het gemeenschapsonderwijs (vroeger het rijksonderwijs) kent al sinds de jaren zestig verschillende koninklijke besluiten die naargelang de personeelscategorie het statuut van de personeelsleden regelden⁷. Voor het gesubsidieerd onderwijs werd pas door de wet van 11 juli 1973 tot wijziging van de schoolpactwet de opmaak van een stabiliteitsstatuut toevertrouwd aan de Koning. De wet van 1973 bepaalde ook dat het statuut voor alle gesubsidieerde personeelsleden eenvormig moest zijn en dat de statutaire bepalingen in de mate van het mogelijke identiek moesten zijn aan die van het Rijk. Dat betekende echter niet dat de relatie tussen de personeelsleden van het vrij onderwijs en de inrichtende macht (de werkgever) niet meer contractueel zou zijn. Dat werd bevestigd door het Hof van Cassatie (25 juni 1979), dat met toepassing van artikel 1, tweede lid, van de arbeidsovereenkomstenwet van 3 juli 1978 ook oordeelde dat laatstgenoemde wet niet van toepassing is op die contractuele relatie. Niettemin bleven rechtsleer en rechtspraak verdeeld over de vraag welke rechter bevoegd was om kennis te nemen van de betwistingen die op de arbeidsverhouding tussen een onderwijsinstelling van het vrij gesubsidieerd onderwijs en haar personeel betrekking hadden.

Met ingang van 1 april 1991 traden de twee rechtspositiedecreten in werking, één voor het personeel van het gemeenschapsonderwijs en één voor het personeel van het vrij en officieel gesubsidieerd onderwijs. De twee statuten zijn in de mate van het mogelijke op elkaar afge-

⁶ De Vlaamse Regering keurde acht kenmerken van goede regelgeving goed op 7 november 2003: ze is (1) noodzakelijk en doeltreffend, (2) doelmatig en afgewogen, (3) uitvoerbaar en handhaafbaar, (4) rechtmatig, (5) samenhangend, (6) eenvoudig, duidelijk en toegankelijk, (7) onderbouwd en overlegd en (8) blijvend relevant en actueel.

⁷ Koninklijke besluiten van 29 augustus 1966 (administratief personeel en meesters-, vak- en dienstpersoneel), 22 maart 1969 (bestuurs- en onderwijzend personeel, opvoedend hulppersoneel, paramedisch personeel en leden van de inspectiedienst), 27 juni 1979 (technisch personeel van de psycho-medisch-sociale centra) en 25 oktober 1971 (leermeesters, leraren en inspecteurs katholieke en protestantse godsdienst). Het gaat om uitvoeringsbesluiten van de wet van 22 juni 1964 betreffende het statuut der personeelsleden van het rijksonderwijs.

stemd. Pas toen werd ten volle uitvoering gegeven aan de wet van 1973, hoewel er voor 1991 al fragmentaire regelingen waren voor het personeel van het gesubsidieerd onderwijs. De Raad van State stelde in zijn advies bij het ontwerp van decreet voor het gesubsidieerd onderwijs dat het aan de rechter zal toekomen – de gewone rechter dan wel de administratieve rechter – te oordelen of het decreet al dan niet voldoende aanwijzingen bevat die ertoe moeten leiden de verhouding tussen een personeelslid van het gesubsidieerd vrij onderwijs en de onderwijsinstelling als van privaatrechtelijke dan wel van administratiefrechtelijke aard aan te merken. Uiteindelijk heeft het Hof van Cassatie in zijn arrest van 4 oktober 1993 geoordeeld dat de personeelsleden in het vrij onderwijs weliswaar onder *statuut* zijn geplaatst door het rechtspositiedecreet⁸, maar dat hun dienstbetrekking is ontstaan uit een arbeidsovereenkomst. Het heeft die rechtspraak nogmaals bevestigd in het arrest van 18 december 1997 ter beslechting van een conflict van attributie. Verder is er het arrest nr. 66/99 van het toenmalige Arbitragehof van 17 juni 1999 dat geen ontoelaatbare discriminatie zag in het verschil in jurisdictionele waarborg tussen het personeel van het vrij gesubsidieerd en het officieel gesubsidieerd onderwijs. Het Arbitragehof vertrok van de andere aard van de onderliggende rechtsverhouding van de betrokken personeelsleden: enerzijds een statutaire aard van de rechtspositie, anderzijds een louter contractuele rechtsverhouding.

De rechtspositieregeling voor het gesubsidieerd onderwijs spreekt zelf van overeenkomsten (voor het vrij onderwijs), maar verwoordt niettemin een aantal bepalingen op een wijze dat ze eenzijdige rechtshandelingen kunnen betreffen. Het decreet geldt immers zowel voor het vrij als het officieel gesubsidieerd onderwijs. De dubbele bestemming en bijgevolg dubbele juridische draagwijdte van het decreet verzwaart de formulering. De meeste decreetsbepalingen – en ook de bepalingen van de uitvoeringsbesluiten – regelen rechtstreeks de rechtspositie van het personeelslid⁹. De onderhandelingsvrijheid is slechts beperkt¹⁰. De dubbele juridische draagwijdte komt scherp naar voren bij de benoeming in vast verband. De logica van de rechtspositieregeling suggereert dat slechts een einde kan worden gesteld aan een benoeming in vast verband in de gevallen die het decreet opsomt in artikel 60 en volgende. Het Hof van Cassatie heeft op 11 juni 2001 evenwel geoordeeld dat een personeelslid van een vrij gesubsidieerde instelling door een arbeidsovereenkomst verbonden is en dat, hoewel de arbeidsovereenkomstenwet niet van toepassing is, toch de beginselen van het verbintenissenrecht gelden. Daardoor kon een einde worden gemaakt aan de arbeidsovereenkomst buiten de mogelijkheden die het rechtspositiedecreet biedt.

Autonomie van de scholen en sturing door de overheid

Artikel 24, §5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet. De Raad van State heeft sinds de communautarisering van het onderwijs in 1989 een strengere interpretatie ge-

⁸ Waardoor de arbeidsovereenkomstenwet niet van toepassing is.

⁹ Toch zijn er ook heel wat bepalingen die het schoolbestuur verder dient uit te voeren en waarvoor het een zekere vrijheid geniet. Bijvoorbeeld artikel 16 van het rechtspositiedecreet voor het gesubsidieerd onderwijs: *Onverenigbaarheden die voortvloeien uit de specificiteit van het opvoedingsproject worden schriftelijk meegedeeld voor de indiensttreding en worden vastgelegd in de overeenkomst of het besluit van indiensttreding.*

¹⁰ Het gaat dan om onderhandelingen in het lokaal comité. Decreetsbepalingen die in een onderhandeling met het lokaal comité voorzien, gelden ook voor het officieel gesubsidieerd onderwijs.

geven aan het legaliteitsprincipe. De essentiële beschikkingen van de onderwijsorganisatie, waartoe onder andere het personeelsstatuut behoort, moeten decretaal worden verankerd. Wat onder essentiële beschikkingen moet worden begrepen, is weliswaar niet altijd duidelijk, maar hoe dan ook stimuleert het legaliteitsbeginsel dat de overheid de relatie tussen het personeelslid en het schoolbestuur regelt. Tegelijk moet ook worden tegemoetgekomen aan het beginsel van de vrijheid van onderwijs, zoals neergeschreven in artikel 24, §1, van de Grondwet. Dat beginsel garandeert in grote mate de autonomie van de scholen en schoolbesturen. Zo moet een school een personeelsbeleid kunnen voeren dat haar pedagogisch project ondersteunt. Haar aanwervingsbeleid moet verzoenbaar zijn met het eventueel confessioneel of neutraal karakter van de school of met de filosofie van een methodeschool. Bovendien wil de overheid het beleidsvoerend vermogen van de scholen stimuleren en gaat de beleidsnota 2014-2019 uit van vertrouwen in de instellingen, responsabilisering en subsidiariteit. Dat veronderstelt een grote autonomie van de scholen. Een slagkrachtig personeelsbeleid vergt een zekere mate van vrijheid.

De twee grondwettelijke beginselen – vrijheid van onderwijs en legaliteit – moeten dus in de rechtspositiedecreten met elkaar worden verzoend. Het ene leidt tot autonomie, het andere tot sturing en regeling door de overheid. De overheid dient immers zorg te dragen voor een aantal algemenere belangen. Zo moet zij waken over de kwaliteit van het onderwijs. De rechtspositieregeling kan daartoe een instrument zijn. Ten slotte moet de overheid rekening houden met een derde grondwettelijk beginsel, namelijk het gelijkheidsprincipe: alle personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn gelijk voor het decreet (artikel 24, §4). Het decreet dient wel rekening te houden met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden.

Belangen van werknemer en werkgever

De rechtspositieregelingen vormen een instrument voor de schoolbesturen om een personeelsbeleid te voeren. Ze vormen echter ook een instrument om de belangen en rechten van het personeel veilig te stellen en moeten rechtszekerheid bieden. Bij de voorbereiding van de decreten werd dan ook overleg gepleegd met de inrichtende machten en de representatieve vakorganisaties. De verschillende belangen moeten evenwichtig in de teksten worden weerspiegeld. Die oefening, die bij elke wijziging plaatsvindt, heeft zeker een rol gespeeld in de complexiteit en omvang van de decreten.

2.1.2 Nieuwe ontwikkelingen

Naast bovenvermelde spanningsvelden zetten nieuwe maatschappelijke, pedagogische en organisatorische ontwikkelingen sinds de totstandkoming van de rechtspositiedecreten de toepassing van het principe van goede regelgeving onder druk. Hieronder worden een aantal van die ontwikkelingen beschreven.

Scholen maken meestal deel uit van vrijwillige regiogebonden samenwerkingsverbanden: de scholengemeenschappen. Die zijn in 1999 ingevoerd in het secundair onderwijs en in 2005 in het basisonderwijs. Scholen in het gemeenschapsonderwijs maken daarnaast al langer deel uit van niveau-overschrijdende samenwerkingsverbanden: de scholengroepen. De invoering

van de scholengemeenschap heeft geleid tot de verdubbeling van heel wat rechtspositiebepalingen¹¹.

Niet alleen de organisatiestructuren, ook de maatschappelijke context is sinds de invoering van de statutaire bepalingen gewijzigd. Momenteel dreigt er een lerarentekort dat volgens de laatste arbeidsmarktprognoses de komende jaren zal toenemen¹². In 1999 was er nog een lerarenoverschot, wat leidde tot grote werkonzekerheid en aanleiding gaf tot de opname van de TADD-regeling. Bij leerkrachtentekorten vergroot de druk om bepaalde regelingen te versoepelen (bijvoorbeeld inzake bekwaamheidsbewijzen) en meer autonomie aan de schoolbesturen te geven om tot een goede personeelsbezetting te komen.

Ook pedagogische of onderwijskundige opvattingen, bijvoorbeeld over de rol van de leraar, kenden een evolutie. De competenties die van een leerkracht worden verwacht, zijn toenomen sinds 1991. Het beroepsprofiel van leraar, goedgekeurd in 2007¹³, geeft de vele functies weer van de leerkracht: begeleider van leer- en ontwikkelingsprocessen, opvoeder, inhoudelijk expert, organisator, innovator en onderzoeker, partner van de ouders of verzorgers, lid van een schoolteam, partner van externen, lid van de onderwijsgemeenschap en cultuurparticipant. Leerkrachten zijn teamspelers geworden die naast lesgeven heel wat andere taken op zich nemen. Het schoolbeleid is niet alleen een zaak van één directeur, maar van een heel schoolteam (gedeeld leiderschap). Verder moeten leerkrachten vlot kunnen omgaan met diversiteit en multiculturaliteit in de klas, met leerzorg en met nieuwe technologieën. De rechtspositieregelingen moeten die ruime opdrachtbepaling van het personeel mogelijk maken. Ook nieuwe inzichten over personeelsbeleid (bijvoorbeeld over evaluatie en functioneringsgesprekken) of over organisatieontwikkeling hebben een invloed op de rechtspositiedecreten.

2.2 Omvang van de regelgeving

De bovenvermelde spanningsvelden kennen evoluties en vergen telkens nieuwe evenwichten, waardoor de rechtspositiedecreten geregeld moeten worden gewijzigd. De oorspronkelijke decreten van 1991 telden 104 artikelen voor het gemeenschapsonderwijs en 90 voor het gesubsidieerd onderwijs. Sinds 1991 hebben niet minder dan 49 decreten wijzigingen aangebracht aan het rechtspositiedecreet voor het personeel van het gemeenschapsonderwijs. Het aantal van kracht zijnde artikelen bedraagt momenteel 203. Dat is een toename met 95%. De cijfers zijn voor het gesubsidieerd onderwijs van dezelfde grootteorde, zoals blijkt uit de onderstaande grafiek. 46 decreten hebben in dezelfde periode wijzigingen aangebracht. Het aantal artikelen steeg met 109% tot 188¹⁴. In de loop der jaren zijn op die manier volledig nieuwe hoofdstukken toegevoegd, bijvoorbeeld over het mandaatsysteem, over de functiebeschrijving en de evaluatie van het personeel en over de herinschakeling na definitieve arbeids-

¹¹ Een bepaling vanuit het oogpunt van een personeelslid dat tewerkgesteld is in een school die tot een scholengemeenschap behoort, een parallelle bepaling vanuit het oogpunt van een personeelslid dat tewerkgesteld is in een school die niet tot een scholengemeenschap behoort.

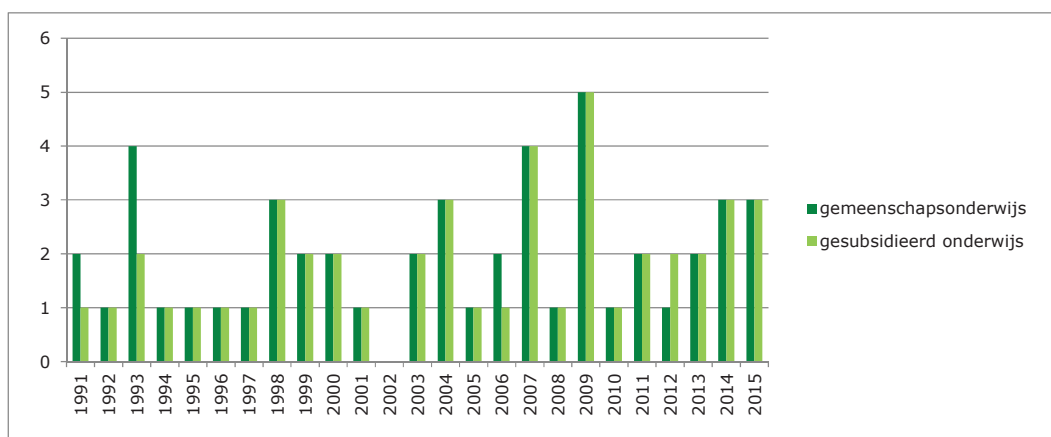
¹² Volgens het rapport *Toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel in Vlaanderen 2015-2025* van het departement Onderwijs en Vorming wordt een aanwervingsbehoefte in 2023-2024 verwacht die ongeveer 10% hoger ligt in vergelijking met 2014-2015 over alle onderwijsniveaus heen. Die stijging zal zich hoofdzakelijk manifesteren in het secundair onderwijs.

¹³ Besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2007 betreffende het beroepsprofiel van de leraar.

¹⁴ Het betreft het aantal wijzigingen tot de twee decreten van 3 juli 2015. Onderwijsdecreet XXV van 19 juni 2015 is inbegrepen. Hoewel dat laatste decreet een vroegere goedkeuringsdatum heeft, werd het pas later dan de twee decreten van 3 juli 2015 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

ongeschiktheid. Bovendien zijn veel oorspronkelijke artikelen een of meer keren gewijzigd of opgeheven. Niet elke ingreep leidde tot even ingrijpende inhoudelijke vernieuwingen. De wijzigingen hebben tot gevolg dat de rechtspositiedecreten behalve de belangrijkste principes in de arbeidsverhoudingen ook soms vervuilende of casuïstische bepalingen kennen. Zo bevatten beide decreten bepalingen die de bezoldigingsregeling van bepaalde personeelsleden regulariseren voor het verleden¹⁵.

Grafiek 1 – Aantal decreetswijzigingen per rechtspositiedecreet per jaar



Bron: Edulex, databank met de geconsolideerde wetgeving over het Vlaamse onderwijs

De omvang en de complexiteit van de rechtspositieregelingen is niet alleen toe te schrijven aan de rechtspositiedecreten zelf, maar ook aan de vele uitvoeringsbesluiten (zie onderstaande grafiek). Momenteel zijn er 46 besluiten uitgevaardigd die hun rechtsgrond hebben in de rechtspositiedecreten¹⁶. Sommige zijn slechts enkele pagina's lang, andere vele tientallen pagina's. Zo telt het besluit dat de reffectatieregeling vastlegt, meer dan 50 pagina's¹⁷. De bijlagen bij het besluit dat onder meer de salarisschalen vaststelt voor het gewoon voltijds secundair onderwijs en het deeltijds beroepssecundair onderwijs¹⁸, tellen over de 800 pagina's¹⁹.

¹⁵ Volgens de administrateur-generaal van het AgODi moeten deze bepalingen bij decreet worden geregeld, maar volstond de verankering in een genummerd onderwijsdecreet. De administrateur-generaal merkt ook op dat de opname van secundaire arbeidsvoorwaarden zoals bijvoorbeeld de bepalingen over de auteursrechten de lectuur hinderen van de rechtspositiedecreten en er niet thuishoren. Ook de overgangsmaatregelen bij de invoering van de scholengemeenschappen, kunnen volgens hem worden geschrapt.

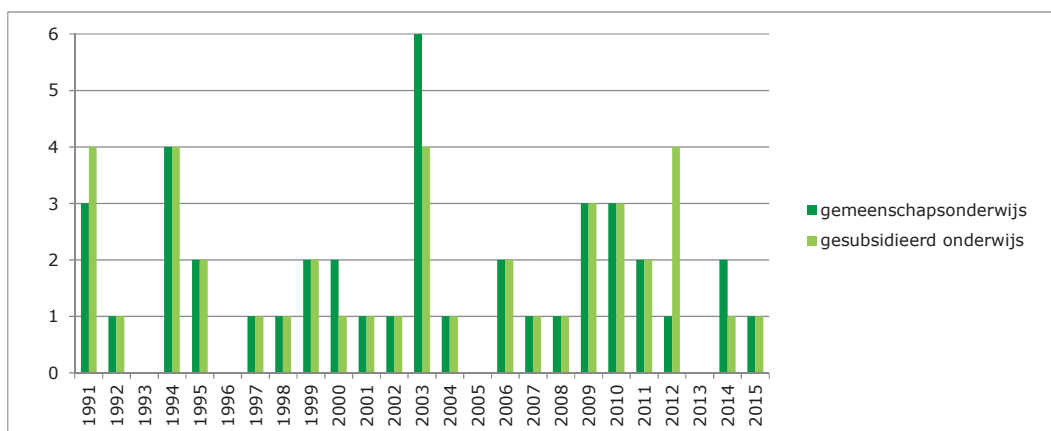
¹⁶ Het betreft het aantal uitvoeringsbesluiten tot het besluit van 12 juni 2015 houdende diverse personeelsmaatregelen in het onderwijs. Daarnaast zijn er ook nog besluiten die verwijzen naar de geldelijke rechtspositieregeling vervat in hoofdstuk IX van het mozaïekdecreet of waarvan de rechtsgrond terug te vinden is in andere regelgeving, deels daterend van voor de twee rechtspositiedecreten.

¹⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 29 april 1992 betreffende de verdeling van betrekkingen, de terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, de reffectatie, de wedertewerkstelling en de toekenning van een wachtgeld of wachtgeldtoelage. De gecoördineerde tekst bedraagt volgens de Vlaamse Codex 53 pagina's.

¹⁸ Besluit van de Vlaamse Regering van 14 juni 1989 betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de salarisschalen, het prestatiesysteem en de bezoldigingsregeling in het secundair onderwijs. De bijlagen worden door hun dikte gemeenzaam als de telefoonboeken aangeduid.

¹⁹ Aantal pagina's volgens het Belgisch Staatsblad.

Grafiek 2 – Aantal uitvoeringsbesluiten per rechtspositiedecreet per jaar



Bron: Edulex, databank met de geconsolideerde wetgeving over het Vlaamse onderwijs

Er gelden ook nog besluiten van vóór 1991. Zo zijn nog oude bezoldigingsregelingen van kracht. Afhankelijk van het onderwijsniveau of de personeelscategorie stamt de basisregelgeving uit de jaren 1958²⁰, 1965²¹ of 1970²². Ook gelden bijvoorbeeld nog steeds de koninklijke besluiten van 15 en 18 januari 1974, die respectievelijk verschillende verlofstelsels en verschillende soorten terbeschikkingstelling regelen. In totaal zijn er momenteel een zeventigtal besluiten en wetten van kracht van vóór de invoering van beide rechtspositiedecreten²³, waarbij het oudste besluit dateert van 1933. Enkele handelen over heel specifieke zaken of zijn maar van toepassing op een beperkt aantal personeelsleden of zijn ondertussen zonder voorwerp geworden.

De decreten en besluiten werden nog nooit onderworpen aan een globale revisie. Ondanks de veelheid aan besluiten heeft de Vlaamse Regering nog niet alle decretale statutaire bepalingen uitgevoerd, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

Tabel 1 – Overzicht van niet-uitgevoerde decretale bepalingen

Nummering artikel	Inhoud bepaling	Datum invoering in rechtspositie-decreten
38 (RPD GO) 31, §9 (RPD GesO)	Bepalen van de gevolgen van een nieuwe vaste benoeming ten aanzien van de door het betrokken personeelslid voorheen reeds verkregen vaste benoeming, waarbij een personeelslid slechts vastbenoemd kan zijn voor maximaal één voltijdse betrekking in hoofdambt.	01/04/1991 (GO) 28/05/1993 (GesO)
55quinquies, §§1 en 3 (RPD GO) 44quinquies, §§1 en 3 (RPD GesO)	Aanstelling in het bevorderingsambt van directeur bij mandaat. Bepaling van de datum waarop de personeelsleden die tijdelijk aangesteld zijn in een vacante of niet-vacante betrekking van directeur nog in aanmerking komen voor een vaste benoeming in dit ambt.	01/09/2000

²⁰ Koninklijk besluit van 15 april 1958 houdende bezoldigingsregeling van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van het Ministerie van Openbaar Onderwijs.

²¹ Koninklijk besluit van 10 maart 1965 houdende bezoldigingsregeling van het personeel der leergangen met beperkt leerplan afhankelijk van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur.

²² Koninklijk besluit van 1 december 1970 houdende bezoldigingsregeling van het administratief personeel, het meesters-, vak- en dienstpenseel van de rijksinrichtingen voor kleuteronderwijs, voor lager, buitengewoon, middelbaar, technisch, kunst- en normaalonderwijs.

²³ In dat aantal is ook de deels federale regelgeving opgenomen die het syndicaal statuut vaststelt.

Nummering artikel	Inhoud bepaling	Datum invoering in rechtspositie-decreten
67, §2 (RPD GO) 65, §6 (RPD GesO)	Bepalen van de nadere gevolgen van de terugzetting in rang, inzonderheid de gevolgen ten aanzien van de andere personeelsleden.	01/09/1999 (GO) 01/09/2001 (GesO)
77quater, §§2 en 3 (RPD GO) 51quater, §§2 en 3 (RPD GesO)	Bepalen van de voorwaarden voor het bekomen van een verlof wegens bijzondere opdracht zonder terugbetaling van het salaris. Opstellen van de nadere bepalingen voor de verloven wegens bijzondere opdracht onder meer voor wat betreft de beslissende en/of adviserende instantie en de bepaling van het totaal aantal. Bepalen van de voorwaarden voor het bekomen van een verlof wegens opdracht mits een terugbetaling van het salaris. Bepalen van verdere modaliteiten voor het verlof wegens opdracht.	01/09/2003
77quinquies (RPD GO) 51quinquies (RPD GesO)	Bepalen van de nadere administratieve en geldelijke gevolgen voor een personeelslid dat verwijderd werd uit een risico en dat door de bevoegde inrichtende macht belast wordt met pedagogische of administratieve taken in een niet-organieke betrekking in zijn ambt in de instelling of het centrum in kwestie en/of voor de scholengemeenschap.	01/09/2006

Bron: informatie ingewonnen bij het departement Onderwijs en Vorming

2.3 Complexiteit van de regelgeving

De huidige personeelsstatuten worden complex, detaillistisch en onleesbaar bevonden. Een onderwijskoepel verwoordt het als volgt: *Het huidige detaillistisch en onleesbaar rechtspositiedecreet moet op hoofdlijnen worden herschreven. Hier liggen al veel kansen tot een efficiënter personeelsbeleid*²⁴.

De volgende onderdelen van de rechtspositieregelingen worden in elk geval als complex ervaren:

- de TADD-regeling,
- de draagwijdte van de vaste benoeming,
- de reffectatieregeling,
- de bezoldigingsregels,
- de stelsels van bekwaamheidsbewijzen,
- de arbeidsherverdelende maatregelen (verlofstelsels).

Buiten deze onderdelen zijn over de rechtspositieregelingen (met inbegrip van de besluiten) nog heel wat punctuele opmerkingen te maken. Enkele voorbeelden illustreren dit.

- Onderwijsdecreet XXII heeft een juridisch-technische vereenvoudiging doorgevoerd door een reeks niet meer geldende rechtsregels in het rechtspositiedecreet voor het gemeenschapsonderwijs met ingang van 1 september 2012 op te heffen. Acht artikelen werden volledig opgeheven, drie artikelen deels. Niettemin bevat het decreet nog een bepaling die kan worden geschrapt, namelijk artikel 55bis, §6. De bepaling verwijst naar artikel 22, één van de artikelen die net door onderwijsdecreet XXII zijn opgeheven. Het is bovendien

²⁴ Visie OVSG over de discussietekst inzake het loopbaanpact (versie juli 2012).

onduidelijk waarom in artikel 3 de termen *de ARGO*, *de centrale raad* en *de lokale bestuursorganen* opgenomen blijven. Ook kent het decreet nog vier foute verwijzingen²⁵.

- Het rechtspositiedecreet voor het personeel van het gesubsidieerd onderwijs bevat twee bepalingen die verwijzen naar het hoger onderwijs van het korte type en het hoger kunst-onderwijs²⁶, terwijl die onderwijsniveaus niet meer behoren tot het toepassingsgebied. In het begrip *schooljaar* bijvoorbeeld (artikel 5, 6°) komen die onderwijsniveaus nog voor, terwijl het onderwijsniveau volwassenenonderwijs er dan weer niet in is opgenomen. Ook kent het decreet drie foute verwijzingen²⁷.
- Beide rechtspositiedecreten kennen elk een artikel dat de modaliteiten vastlegt voor de berekening van de dienstanciënniteit²⁸. De twee artikelen zijn grotendeels analoog aan elkaar. Toch is er een belangrijk verschil. Terwijl het decreet voor het gemeenschapsonderwijs in de gevallen van een betrekking met onvolledige prestaties of van twee of meer gelijktijdig uitgeoefende betrekkingen voor de berekening van de dienstanciënniteit uitgaat van het begrip *betrekking*, gaat het decreet voor het gesubsidieerd onderwijs uit van het begrip *ambt*. De begrippen *betrekking* en *ambt* hebben een verschillende betekenis. Volgens beide decreten is een *ambt* een functie in de onderwijssector, ingedeeld door de regering in wervings-, selectie- en bevorderingsambten. Een *betrekking* daarentegen is de concrete werkgelegenheid in een bepaald ambt, uitgedrukt in een aantal prestatie-eenheden per week.
- Het decreet voor het gemeenschapsonderwijs legt de regeling voor de draagwijdte van de vaste benoeming vast in één artikel (artikel 40bis), het decreet voor het gesubsidieerd onderwijs in drie artikelen (artikelen 32, 32bis en 32ter). Oorspronkelijk kenden de twee decreten elk één analoge bepaling. Drie decreetswijzigingen hebben tot de huidige situatie geleid²⁹. Het is onduidelijk waarom niet in beide decreten voor één artikel is gekozen dat van toepassing is op alle onderwijsniveaus.

2.4 Conclusie

De rechtspositiedecreten zijn gekenmerkt door verschillende spanningsvelden. Evoluties in die spanningsvelden en nieuw beleid hebben geregeld tot aanpassingen van de decreten geleid. Daardoor werden de rechtspositieregelingen omvangrijk en complex. De overheid heeft de rechtspositiedecreten en de besluiten echter nog niet aan een volledige revisie onderworpen.

²⁵ Artikel 2, §2 (verwijzing naar artikelen 68 en 69 van het decreet van 5 juli 1989 betreffende het onderwijs, opgeheven door het decreet van 13 juli 1994), artikel 3, 28° (verwijzing naar artikel 3, 36°, van de codificatie betreffende het secundair onderwijs, moet zijn artikel 3, 39°), artikelen 55undecies, §3 en 67, §1 (verwijzing naar artikel 23, §1, terwijl dat artikel niet in paragrafen is opgedeeld).

²⁶ Artikelen 5, 6° en 32.

²⁷ Artikel 4, §2 (verwijzing naar artikelen 68 en 69 van het decreet van 5 juli 1989 betreffende het onderwijs, opgeheven door het decreet van 13 juli 1994), artikel 5, 20° (verwijzing naar artikel 3, 36°, van de codificatie betreffende het secundair onderwijs, moet zijn artikel 3, 39°), artikel 6, §1 (verwijzing naar artikel 56, a, b, c en e, terwijl littera b en e zijn opgeheven).

²⁸ Artikel 4 in het rechtspositiedecreet voor het personeel van het gemeenschapsonderwijs, artikel 6 in het rechtspositiedecreet voor het personeel van het gesubsidieerd onderwijs.

²⁹ Decreet van 14 juli 1998 houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs, decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding en decreet betreffende het volwassenenonderwijs van 15 juni 2007.

HOOFDSTUK 3

Inhoudelijke knelpunten

3.1 Inleiding

Dit deel van het onderzoek van de personeelsstatuten focuste op zes essentiële thema's, die de statuten grotendeels afdekken: onderwijsloopbaan, opdracht van het personeel, stelsels van bekwaamheidsbewijzen en salarisschalen, personeelsevaluatie en tuchtregeling, arbeidsher-verdelende maatregelen en inspraakorganen.

Tijdens het onderzoek heeft het Rekenhof 40 scholen bevestigd, waarvan de helft basisscho-
len en de helft secundaire scholen³⁰. Voor het basisonderwijs werkten ook twee methodescho-
len mee. Het profiel van de scholen blijkt uit de onderstaande tabel.

Tabel 2 – Profiel van de bevestigde scholen volgens de gekozen criteria

Criterium	Basisonderwijs	Secundair onderwijs
Schoolgrootte: aantal leerlingen	197-589	140-2.243
Schoolgrootte: aantal personeelsleden	25-71	37-376
Percentage vastbenoemden	46-78	46-86
Percentage personeelsleden met een TAO-verlof	0-34	5-24
Percentage personeelsleden in verlofstelsel	4-29	8-34
Aantal boventallige uren	0-45	0-404
Aantal PWB-uren	0-35	0-10

Bron: Databanken onderwijsministerie

Verder was er ook variatie in onderwijsnet en voor het secundair onderwijs in onderwijsvorm.
Tot slot heeft het Rekenhof rekening gehouden met de geografische spreiding.

Per school werd een semigestructureerd interview afgenomen met de directeur. In de inter-
views peilde het Rekenhof naar de knelpunten die directeurs ervaren in hun personeelsbeleid
rond de zes hierboven vermelde thema's. De bevindingen van de schooldirecties heeft het
verder besproken met de onderwijskoepels waartoe de scholen behoren (werkgeverszijde)
en de vakorganisaties (werknemerszijde). Tot slot werden de bevindingen zo mogelijk ver-
der gedocumenteerd en getoetst aan cijfergegevens, aan resultaten van eigen analyses en aan
bestaande publicaties. Het was niet de bedoeling onwettige praktijken op te sporen en te be-
kritiseren. De klemtoon lag op de doeltreffendheid en toepasbaarheid van de statutaire bepa-

³⁰ Als basisregel geldt dat één school één instellingsnummer heeft. Als verschillende instellingsnummers, al dan niet ge-
koppeld aan hetzelfde adres, een gezamenlijk personeelsbeleid voerden, heeft het Rekenhof die nummers voor het
onderzoek samen beschouwd als één school. Dat heeft ertoe geleid dat 21 en 41 instellingsnummers van respectieve-
lijk het basis- en het secundair onderwijs werden bevestigd.

lingen. Onder doeltreffendheid werd ook ondersteuning van een aantal beginselen begrepen, zoals het gelijkheidsbeginsel, de rechtszekerheid, enz.

3.2 Onderwijsloopbaan

3.2.1 Instroom

Voor de overheid geldt het principe van gelijke toegang tot het openbaar ambt. Vacatures moeten algemeen worden bekendgemaakt. Selectiemethoden moeten waarborgen bieden inzake gelijke behandeling, verbod van willekeur, onafhankelijkheid en onpartijdigheid³¹. In het gemeenschapsonderwijs en het officieel gesubsidieerd onderwijs is dan ook een openbare oproep verplicht, aangezien het om overheidspersoneel gaat³². Dat geldt niet voor het vrij gesubsidieerd onderwijs. Het decreet voor het gesubsidieerd onderwijs bepaalt wel dat de inrichtende machten hun vacante betrekkingen mededelen aan de VDAB³³. Bekendmaking van de vacature vergroot de objectiviteit. De decreten sommen ook een aantal aanstellingsvoorwaarden op waaraan een nieuw tijdelijk personeelslid moet voldoen (bijvoorbeeld houder zijn van een bekwaamheidsbewijs voor het ambt of voldoen aan de taalvereisten), maar voor het overige zijn scholen vrij in hun zoektocht naar nieuw personeel. Er is geen verplichting tot een voorafgaande bekendmaking van de eigen selectiecriteria van de school, terwijl die verplichting de kwaliteit van het wervingsbeleid van de school kan versterken³⁴.

In de praktijk doen directies in eerste instantie een beroep op spontane sollicitaties en maken ze gebruik van de VDAB-leerkrachtendatabank³⁵, maar uit de interviews blijkt niet dat de besturen de verplichting hun vacante betrekkingen mee te delen aan de VDAB strikt naleven. In mindere mate worden andere databanken geconsulteerd, worden goede stagiairs of pas afgestudeerde leerkrachten aangesproken of wordt gepolst bij collega-directeurs en eigen leerkrachten. 37% van de bezochte scholen kan een beroep doen op een databank van de scholengemeenschap. Directies hanteren zelden een methode om op basis van inhoudelijke, individuele sterktes van de kandidaten te selecteren. Wel kijken ze bijvoorbeeld naar geslacht, of de kandidaat oudleerling is, naar zijn engagement in de jeugdbeweging, ... Slechts één bevroegde school organiseert proeflessen. Methodescholen vragen specifieke profielen in overeenstemming met hun eigen pedagogische methode, andere scholen doen dat zelden.

Er is een stijgende vraag naar personeel. Zo traden in het schooljaar 2012-2013 in totaal 9.243 personeelsleden voor het eerst in dienst in het onderwijs. Dat was een stijging met 16%

³¹ Zie het statuut voor het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid (besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006).

³² In het gemeenschapsonderwijs geschiedt de openbare oproep voor de 28 scholengroepen samen, waarbij een kandidaat wel kandideert voor één scholengroep. Een kandidaat die op de oproep heeft gereageerd, heeft bij een vacature steeds voorrang op een kandidaat die dat niet heeft gedaan. In het officieel gesubsidieerd onderwijs is de oproep niet altijd even openbaar.

³³ Of aan de Brusselse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding.

³⁴ Het overleg hierover met het bevoegde lokale onderhandelingscomité betekent nog niet dat die criteria bekend zijn bij de kandidaat-leerkrachten.

³⁵ De VDAB-leerkrachtendatabank wordt zowel gebruikt om kandidaat-leerkrachten te zoeken als om vacatures te plaatsen.

ten opzichte van het schooljaar ervoor³⁶. De stijging was het sterkst in het basisonderwijs (31,25%). Het autonoom inzetten van kinderverzorgsters voor een kleuterklas is een indicatie voor het lerarentekort³⁷. 23% van de scholen die kleuteronderwijs inrichten, heeft in het schooljaar 2013-2014 een beroep gedaan op die maatregel. In totaal gaat het om 482 kinderverzorgsters³⁸.

Van de geïnterviewde scholen wordt 80% van de basisscholen en 40% van de secundaire scholen geconfronteerd met een effectief lerarentekort. Vooral de ambten van onderwijzer in het lager onderwijs worden genoemd, alsook in het secundair onderwijs de ambten van leraar technische of praktische vakken en van leraar algemene vakken, in het bijzonder wiskunde, wetenschappen en in mindere mate Frans. Het tekort manifesteert zich in hoofdzaak bij vervangingen tijdens het schooljaar. Het Eurydicerapport *Key Data on Education in Europe 2012* plaatst het Vlaamse onderwijs in de subtop wat betreft het aandeel knelpuntvakken³⁹. Het tekort aan gekwalificeerde wetenschaps- en wiskundeleerkrachten, en in mindere mate taal leraren, is volgens het rapport een Europabreed probleem. Door tekorten zijn scholen niet geneigd strenge selectiecriteria te hanteren en die vooraf kenbaar te maken. De vakorganisaties zijn voorstander van meer transparantie bij aanwerving maar hebben vragen bij de haalbaarheid ervan.

3.2.2 Begin van de loopbaan of tijdelijke aanstelling van bepaalde duur

Het Vlaamse onderwijs kent een grote uitstroom van jonge leerkrachten die het onderwijs binnen de vijf jaar verlaten⁴⁰. Dat vergroot de noodzaak van een goede opvang in het begin van de loopbaan. De rechtspositiedecreten voorzien echter niet in ondersteunende maatregelen om startende leerkrachten te begeleiden. Leerkrachten vallen vanaf hun eerste tijdelijke aanstelling direct onder de algemeen geldende statutaire regels. Als zij bijvoorbeeld een voltijdse opdracht willen uitoefenen, moeten zij evenveel lesuren presteren als hun ervaren collega's, aangezien de regelgeving niet in afzonderlijke prestatienoemers voor hen voorziet⁴¹. Eventueel kan in de geïndividualiseerde functiebeschrijving rekening worden gehouden met

³⁶ AgODi-jaarverslag 2013, p. 95. De cijfers slaan op het geheel van het basis- en secundair onderwijs, het deeltijds kunst-onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding. Volgens het AgODi-jaarverslag 2014, p. 89, zijn er in het schooljaar 2013-2014 minder personeelsleden voor de eerste keer aan de slag in het onderwijs dan in het schooljaar daarvoor.

³⁷ De regelgeving bepaalt dat voor de schooljaren 2012-2013, 2013-2014 en 2014-2015 de basisomkadering van het kleuteronderwijs kan worden ingericht in het ambt van kinderverzorger, mits er een tekort wordt vastgesteld aan kleuteronderwijzers met een vereist of een voldoende geacht bekwaamheidsbewijs of kleuteronderwijzers met een ander bekwaamheidsbewijs die de opleiding *bachelor in het onderwijs: kleuteronderwijs* volgen. De maatregel is verlengd voor het schooljaar 2015-2016.

³⁸ Cijfers van de onderwijsadministratie. De gemiddelde duur van de opdracht van de kinderverzorgsters bedroeg 83 dagen. De opdracht zelf bedroeg gemiddeld 47% van een voltijdse betrekking.

³⁹ *Key Data on Education in Europe 2012*. Eurydice is een informatienetwerk voor onderwijs in Europa dat opgenomen is in het EU-actieprogramma voor een leven lang leren. Het verzamelt, verwerkt, analyseert en verspreidt informatie over onderwijssystemen en -beleid in Europa. Het netwerk bestaat uit de EU-lidstaten en de 3 EVA-landen (Europese Vrijhandelsassociatie) Liechtenstein, Noorwegen en IJsland. Turkije participeert als waarnemer.

⁴⁰ Volgens het Arbeidsmarktrapport prognose 2011-2015 bedragen de percentages 12, 14 en 22 voor respectievelijk het kleuter-, lager en secundair onderwijs. Die percentages zijn een weergave van de leerkrachten die in dienst waren in 2006, maar niet meer in 2011.

⁴¹ Ook wordt dan het aantal lestijden of uren-leraar voor een voltijdse betrekking aangerekend op het lestijdenpakket of het pakket uren-leraar.

het feit dat het om een beginnende leerkracht gaat, maar van de prestatienoemers kan niet worden afgeweken⁴².

Bijna alle geïnterviewde scholen⁴³ verklaren in aanvangsbegeleiding te investeren, meestal op schoolniveau, soms op het niveau van de scholengroep, -gemeenschap of schoolbestuur. Een vergelijking van de cijfers tussen TALIS2008 en TALIS2013 toont dat scholen hun aanvangsbegeleiding niet hebben ingeperkt. De afschaffing van de mentoruren in het schooljaar 2010 noodzakende de scholen wel om een deel van hun regulier urenpakket aan te wenden om die taken uit te voeren. De vakorganisaties wijzen op het gebrek aan middelen om aanvangsbegeleiding voor beginnende leerkrachten te realiseren. In het basisonderwijs omvat de aanvangsbegeleiding een vademecum met praktische tips, coaching door een beleids-ondersteuner – meestal de zorgcoördinator – en het optreden van de parallelleerkracht als aanspreekpunt als de school een voldoende schaalgrootte heeft. Kleinere scholen duiden soms een meter of peter aan. Secundaire scholen organiseren hun aanvangsbegeleiding op dezelfde manier, met dien verstande dat de taak van de beleids-ondersteuner wordt overgenomen door lerarencoaches en die van de parallelleerkracht door collega's van de vakwerkgroep of de graadcoördinator en in het geval van praktijkleraren door de technisch adviseur of technisch adviseur-coördinator.

De meeste geïnterviewde scholen beschikken ook over een verder opvolgingstraject met klasbezoeken voor tijdelijke leerkrachten met het oog op het TADD-statuuut (zie 3.2.3). Voor tijdelijke personeelsleden met korte vervangingsopdrachten, al dan niet verspreid over verschillende scholen, is het begeleidingstraject echter niet vanzelfsprekend. In de praktijk neemt de directeur de opvolging op zich, in het secundair eventueel samen met een personeelslid uit een selectieambt. In goed georganiseerde scholengemeenschappen vindt daarover overleg plaats.

De praktijk om aan startende leerkrachten een lichtere opdracht toe te wijzen (niet in aantal uren, wel wat vakken en klassen betreft), nochtans ook een maatregel om het begin van de onderwijsloopbaan te faciliteren, vindt weinig ingang. Volgens de onderwijskoepels is de realiteit, vooral in het secundair onderwijs, eerder omgekeerd. Oudere leerkrachten trachten als eersten aanspraak te maken op de interessantste opdrachten ten nadele van de beginnende leerkrachten, wat een aantal bezochte scholen bevestigden. Slechts drie geïnterviewde scholen voeren een beleid ten voordele van startende leerkrachten: bij één school dient zo'n leerkracht geen deel uit te maken van werkgroepen, bij twee andere krijgt een beginnende leerkracht een beperkte inlooperperiode bij een collega-leerkracht⁴⁴.

⁴² In 17 Europese landen doorlopen beginnende leerkrachten onmiddellijk na het behalen van hun onderwijskwalificatie een introductieprogramma in het onderwijs, waarvan de duur meestal één jaar bedraagt. Daarnaast bestaan er nog andere afzonderlijke maatregelen om leerkrachten te ondersteunen bij het begin van hun carrière. Tijdens het schooljaar 2010-2011 namen 21 landen dergelijke maatregelen (Eurydicerapporten *Key Data on Education in Europe 2012* en *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe*, 2013 Edition).

⁴³ Slechts één basisschool en één secundaire school verklaarden geen structurele aanvangsbegeleiding te hebben. In de secundaire school kwam dat door het overschot aan tijdelijken met een TADD-statuuut, waardoor strikt genomen geen nieuwe personeelsleden werden aangeworven.

⁴⁴ Ook het rapport *Denken, handelen en professionele ontwikkeling van Vlaamse leraren en schoolleiders, Eerste resultaten van de Teaching And Learning International Survey (TALIS) 2013* merkt op dat samen lesgeven met een meer ervaren leraar in Vlaanderen niet frequent voorkomt (slechts 10% in het basisonderwijs en 12% in de eerste graad van het secundair onderwijs).

3.2.3 Tijdelijke aanstelling van doorlopende duur (TADD)

Een tijdelijk personeelslid dat binnen de scholengemeenschap een dienstanciënniteit van 720 dagen heeft opgebouwd, gespreid over ten minste drie schooljaren, kan een beroep doen op TADD-rechten. Dat houdt bij elke school van de scholengemeenschap voorrang in bij een aanstelling ten opzichte van de tijdelijke personeelsleden aangesteld voor bepaalde duur.

42,5% van de bezochte scholen is van oordeel dat de TADD-regeling hen hindert om een goed personeelsbeleid te voeren. Het verkrijgen van het recht op een TADD wordt door de directies en de onderwijskoepels ervaren als een automatisme. Het lerarentekort zorgt ervoor dat ook minder goed functionerende tijdelijken soms relatief gemakkelijk dienstanciënniteit opbouwen en TADD-rechten verwerven. De TADD-regeling zet de scholen aan om bij twijfel over de capaciteiten van een tijdelijke leerkracht, de aanstelling niet te verlengen voor een derde schooljaar, zodat TADD-rechten worden vermeden. Een kwart van de geïnterviewde scholen bevestigt zo'n beleid te voeren⁴⁵. Overigens is een goede opvolging van de personeelsleden aangesteld voor bepaalde duur (vaak een korte periode) niet altijd gemakkelijk en vraagt ze afspraken en overleg binnen de scholengemeenschap. 52,5% van de bevraagde scholen vindt de termijn van 720 dagen dan ook te kort⁴⁶. Een OBPWO-onderzoek kwam eveneens tot de conclusie dat 720 dagen te kort is om als evaluator zicht te krijgen op het functioneren van het betrokken personeelslid. Volgens het onderzoek is een verlenging tot 960 dagen wenselijk⁴⁷.

Dat een personeelslid van een andere school van de scholengemeenschap zich beroept op de TADD-rechten en voorrang heeft bij een aanstelling ten opzichte van de eigen tijdelijke personeelsleden van de school, vormt een ander nadeel van de TADD-regeling. Het leidt tot versnippering van onderwijsopdrachten en bovendien ervaren scholen de TADD'er als een opgedrongen personeelslid. 40% van de bevraagde scholen vindt dat hinderlijk. Een aantal onder hen tracht zijn autonomie te vrijwaren door bijvoorbeeld openstaande uren bewust laattijdig kenbaar te maken aan de andere scholen van de scholengemeenschap of de eigen pedagogische methode sterk te beklemtonen. Soms wordt indirect geprofiteerd van de geografische uitgestrektheid van de scholengemeenschap.

Tot slot heeft de TADD'er een grotere vrijheid bij het al dan niet aanvaarden van aangeboden betrekkingen dan een vastbenoemd personeelslid⁴⁸, wat de scholen eveneens hinderlijk vinden.

Vakorganisaties zijn uitgesproken voorstanders van de TADD-regeling. De doelstelling van de TADD-regeling is werkzekerheid bieden aan het personeel. Ze vermijdt dat personeelsleden

⁴⁵ In de Commissievergadering nr. C93 (2014-2015) van 22 januari 2015 kwam die problematiek ter sprake.

⁴⁶ Zowel wat de TADD-regeling als de verplichte vacantverklaring betreft, is er een duidelijk onderscheid tussen de bezochte basis- en secundaire scholen. Bij opgave van percentages is telkens meer dan de helft van de secundaire scholen de weergegeven mening toegedaan tegenover telkens minder dan de helft van de basisscholen. Zo is 70% van de bevraagde secundaire scholen van oordeel dat de termijn van 720 dagen te kort is, terwijl slechts 35% van de basisscholen die mening is toegedaan.

⁴⁷ OBPWO 09.03 – *De evaluatie van het evaluatiesysteem voor het onderwijspersoneel*.

⁴⁸ Een personeelslid verliest zijn recht op TADD in de scholen van de scholengemeenschap pas als het vijf opeenvolgende schooljaren in geen enkel ambt diensten heeft gepresteerd in scholen van die scholengemeenschap. De bepaling leidt er bijvoorbeeld toe dat sommige personeelsleden met TADD-rechten vermijden een opdracht op te nemen in een bepaalde school of onderwijsvorm binnen de scholengemeenschap.

vele jaren telkens opnieuw voor een bepaalde duur worden aangesteld (*supertijdelijken*)⁴⁹. Binnen de logica van de rechtspositiedecreten leidt een TADD uiteindelijk tot een benoeming in vast verband. Het is in elk geval niet de bedoeling van de decreetgever geweest een personeels-categorie te creëren die uit blijvende TADD'ers bestaat. Het is dan ook begrijpelijk dat scholen vat willen hebben op de toekenning van TADD-rechten en de benoeming in vast verband (zie 3.2.4). TADD-rechten vergen echter geen uitdrukkelijke beslissing van de directeur of het bestuur. Zo vereisen de rechtspositiedecreten geen gunstige evaluatie voor de TADD-rechten. De directeurs wijzen er overigens op dat het niet vanzelfsprekend is de evaluatieprocedure zoals bepaald in de decreten tijdig rond te krijgen. Voor korte aanstellingen moeten de scholen geen geïndividualiseerde functiebeschrijving opmaken, zodat evaluatie niet mogelijk is. Een definitieve evaluatie met eindconclusie *onvoldoende* van een personeelslid dat tijdelijk is aangesteld voor bepaalde duur, leidt tot ontslag, maar alleen voor de betrokken instelling⁵⁰. Een *onvoldoende* heeft geen gevolgen ten aanzien van de andere scholen van de scholengemeenschap. Aangezien de TADD-rechten voor de hele scholengemeenschap gelden, veronderstelt de regeling een opvolging en beoordeling op scholengemeenschapsniveau, maar vraagt ze die niet expliciet⁵¹. De nood aan een grotere dienstanciënniteit als voorwaarde om TADD-rechten te verkrijgen, kan volgens het Rekenhof worden gemilderd door een goede opvolging en een daaraan gekoppelde uitdrukkelijke beslissing. Een kleinere dienstanciënniteit biedt een grotere zekerheid voor het personeel en kan de uitstroom van jonge leerkrachten tegengaan.

3.2.4 Verplichte vacantverklaring, vaste benoeming en voorrangsregels

Scholen zijn verplicht jaarlijks alle vacante betrekkingen vacant te verklaren. Net als de TADD-regeling werkt die verplichting versnippering van opdrachten in de hand, aangezien ze zelfs de kleinste deeltijdse opdrachten vacant moeten verklaren. Enkele bezochte scholen pleiten om hen een zekere marge aan uren te laten die ze niet jaarlijks vacant moeten verklaren. Daardoor kunnen ze ook beter het hoofd bieden aan schommelingen in de leerlingenaantallen en in de daaruit voortvloeiende omkadering. Ook bij dalende leerlingenprognoses moeten vacante betrekkingen immers vacant worden verklaard. Mede om die reden heeft het GO de CAO IX van het leerplichtonderwijs die de verplichte vacantverklaring voor het gemeenschapsonderwijs invoerde, niet ondertekend⁵². Vakorganisaties daarentegen zien een buffer aan uren niet als een noodzaak.

De verplichte vacantverklaring heeft tot gevolg dat het percentage vastbenoemden hoog ligt, want behalve bij gebrek aan kandidaten zijn scholen verplicht over te gaan tot vaste benoe-

⁴⁹ Door de TADD-regeling verwerft een personeelslid dat bijvoorbeeld binnen een scholengemeenschap interimis presteert in meerdere scholen of dat in vervanging staat van een langdurig afwezige titularis, toch werkzekerheid.

⁵⁰ Artikel 47quaterdecies van het rechtspositiedecreet voor het personeel van het gesubsidieerd onderwijs en artikel 73quaterdecies van het rechtspositiedecreet voor het personeel van het gemeenschapsonderwijs.

⁵¹ Wel vraagt de regelgeving dat scholengemeenschappen algemene afspraken maken inzake functiebeschrijvingen en evaluaties en over de interne afstemming van het personeelsbeleid (decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, artikel 125novies, 7° en 8°), of afspraken maken over het personeelsbeleid, meer bepaald over de criteria voor het aanwerven, functioneren en evalueren van personeelsleden (besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010 houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs, artikel 57, 3°). De administrateur-generaal van het AgODi oppert dat het sluipend verwerven van het recht op TADD erop kan wijzen dat veel scholengemeenschappen nog geen gemeenschappelijk personeelsbeleid voeren.

⁵² Dat een betrekking én vacant was op 15 april van het schooljaar X-1-X én dat nog was op het tijdstip van vaste benoeming, namelijk 1 januari van het schooljaar X-X+1, was volgens een aantal scholen en het GO onvoldoende om van een stabiele betrekking te spreken.

ming in de vacante betrekkingen. Toch is er nog een ruim percentage tijdelijken. Op 1 januari 2014 was 75% van het bestuurs- en onderwijzend personeel in het gewoon basis- en secundair onderwijs vastbenoemd, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

Tabel 3 – Aandeel tijdelijke en vast benoemde personeelsleden (bestuurs- en onderwijzend personeel) – januari 2014

Onderwijsniveau	Tijdelijk	Vastbenoemd
Gewoon basisonderwijs	27,0%	73,0%
Gewoon secundair onderwijs	23,3%	76,7%

Bron: Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs – schooljaar 2013-2014, p. 406

Door de benoemingsdatum van 1 januari van het volgend schooljaar te vervroegen naar 1 juli van het lopend schooljaar of 1 oktober van het volgend schooljaar⁵³, vergroot het risico op een benoeming in een weinig stabiele betrekking. Het feit dat er nu twee benoemingsdata zijn, maakt de zaken ook weer complexer⁵⁴.

Volgens de rechtspositiedecreten komt een TADD'er in aanmerking voor een benoeming in vast verband als hij voorafgaand aan de datum waarop de vaste benoeming ingaat ten minste 720 dagen dienstanciënniteit heeft, waarvan 360 dagen in het betrokken ambt⁵⁵. Enkele scholen erkennen inventief om te gaan met de verplichting tot vaste benoeming in de vacant verklaarde betrekkingen. Om die verplichting te ontwijken dragen ze bijvoorbeeld een maximaal aantal uren over⁵⁶. Schoolbesturen ervaren dat ze over weinig appreciatierecht beschikken om de betrekking toe te wijzen aan de meest geschikte persoon, zeker als er maar één kandidaat is. Zowel bij de jaarlijks verplichte vacantverklaring als bij de vaste benoeming hanteren schoolbesturen niettemin bovenop de decretale benoemingsvoorwaarden bijkomende voorwaarden en criteria⁵⁷. Van de bezochte scholen verbindt 55% bijkomende voorwaarden aan de kandidaatstelling voor een vaste benoeming, bijvoorbeeld al gewerkt hebben in de school of in een school van het schoolbestuur⁵⁸ of als personeelslid het engagement aangaan om het eerste jaar na de toewijzing van de vacante opdracht geen TAO-verlof of gunstverlof aan te vragen. Of die voorwaarden altijd wettelijk zijn, is twijfelachtig. In elk geval zien scholen zich verplicht een keuze te maken als er meer kandidaten zijn dan vacante betrekkingen voor een vaste benoeming. De rechtspositiedecreten vragen niet de selectiecriteria vooraf vast te leggen en bekend te maken. Het meest gebruikte criterium is dienstanciënniteit, al dan niet in com-

⁵³ Zoals ingevoerd door het programmadecreet van 3 juli 2015. Volgens de memorie van toelichting geeft de tweede ingangsdatum personeelsleden de mogelijkheid nog een vaste benoeming te bekomen als zij op 1 juli nog niet aan de benoemingsvoorwaarden voldoen of als het gaat om een betrekking die pas na 1 juli effectief vacant wordt.

⁵⁴ Het departement Onderwijs en Vorming stelt dat bij de invoering van de nieuwe benoemingsdata de overheid het engagement genomen heeft om dat te monitoren.

⁵⁵ De rechtspositiedecreten stellen nog andere benoemingsvoorwaarden vast, maar het betreft dezelfde voorwaarden als bij eerste tijdelijke aanstelling, gecombineerd met het hebben van TADD-rechten en het niet hebben van een evaluatie *onvoldoende*.

⁵⁶ Het programmadecreet van 3 juli 2015 voorziet wel in een eenmalige vaste benoeming op 1 juli 2015 in de overgedragen uren voor het secundair onderwijs.

⁵⁷ In het gemeenschapsonderwijs worden die voorwaarden bepaald op het niveau van de scholengroep.

⁵⁸ Een inrichtende macht kan eisen dat bij haar een dienstanciënniteit van ten minste 360 dagen werd verworven, waarvan 240 effectief gepresteerd (artikel 31, §1, 1°, tweede streepje van het rechtspositiedecreet voor het personeel van het gesubsidieerd onderwijs).

binatie met andere criteria⁵⁹. Voor het gesubsidieerd onderwijs stelt het rechtspositiedecreet zelf een voorrangscriterium vast op basis van de dienstanciënniteit, maar de bepaling verdeelt de kandidaten slechts in twee groepen, zonder een rangschikking op te leggen binnen elke groep⁶⁰. Het rechtspositiedecreet voor het gemeenschapsonderwijs kent zo'n bepaling niet. Resultaten van evaluaties worden maar in een beperkt aantal scholen als criterium gebruikt. De rechtspositiedecreten leggen een gunstige evaluatie trouwens niet op als benoemingsvoorwaarde. Wel mag de kandidaat als laatste evaluatie in het betrokken ambt geen evaluatie met de eindconclusie *onvoldoende* verkregen hebben. Die beperking geldt enkel voor het schoolbestuur waar de vacante betrekking zich situeert. Een *onvoldoende* bij een ander schoolbestuur vormt geen belemmering voor een vaste benoeming. Als het personeelslid niet werd geëvalueerd, wordt de voorwaarde geacht voldaan te zijn⁶¹. Twee onderwijskoepels zouden akkoord gaan om de vaste benoeming te koppelen aan het behalen van een gunstige evaluatie.

47,5% van de geïnterviewde scholen is van mening dat de huidige regeling voor vaste benoeming hun onvoldoende in staat stelt een goed personeelsbeleid te voeren. Samen met de TADD-regeling vormt zij een stringent kader dat hinderlijk kan zijn voor een slagkrachtig personeelsbeleid. Enerzijds vraagt het huidige kader een grote alertheid (binnen een scholengemeenschap) om te vermijden dat op sluipende wijze blijvende rechten worden verkregen door tijdelijke personeelsleden, anderzijds bevat het voorrangregels die kunnen bemoeilijken dat het meest geschikte personeelslid de juiste opdracht toegewezen krijgt. Bij de voorrangregels moeten de scholen immers rekening houden met de *draagwijdte* van de vaste benoeming of van de TADD-rechten van het personeel⁶². Dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een personeelslid op basis van zijn vereist bekwaamheidsbewijs andere vakken moet geven dan waarvoor hij tot nu toe leservaring heeft opgedaan. Twee bezochte secundaire scholen waken daarover door hun personeelsleden bij de opdrachtenverdeling alle vakken te laten doceren waarvoor ze over een vereist bekwaamheidsbewijs beschikken, maar dat lijkt niet in alle gevallen realiseerbaar te zijn⁶³. Voor grote scholengemeenschappen met veel TADD-personeel is de voorrangregeling soms moeilijk werkbaar, aangezien elk nog inactief personeelslid dat onder het TADD-statuut ressorteert, telkens moet worden gecontacteerd per vacature die binnen de draagwijdte van zijn TADD-rechten valt⁶⁴. Overigens bepalen de rechtspositiedecreten bin-

⁵⁹ Andere criteria zijn: personeelslid uit de eigen school, gevolgd nascholingen, diploma, onderwijsvorm van de vroegere diensten en vakanciënniteit. Slechts in één bevestigde school verloopt de toewijzing via een assessment. Scholen van het gemeenschapsonderwijs werken meestal met een puntensysteem, waarbij ze punten geven op verschillende criteria.

⁶⁰ Een personeelslid dat een dienstanciënniteit heeft van ten minste 960 dagen gepresteerd bij het schoolbestuur in een betrekking van de betrokken categorie, heeft voorrang bij dat schoolbestuur boven een kandidaat die de anciënniteit niet heeft (artikel 35, §2).

⁶¹ Artikel 31, §1, 4° van het rechtspositiedecreet voor het personeel van het gesubsidieerd onderwijs en artikel 36, §1, 4° van het rechtspositiedecreet voor het personeel van het gemeenschapsonderwijs.

⁶² De draagwijdte bepaalt voor welke vakken of ambten een personeelslid TADD-rechten kan invoeren of zijn vaste benoeming kan doen gelden. De draagwijdte is steeds gekoppeld aan de rubricering van het bekwaamheidsbewijs van het personeelslid. De draagwijdte impliceert dat een personeelslid TADD-rechten bekomt of vast benoemd is voor alle vakken waarvoor het een vereist bekwaamheidsbewijs heeft, dus ook voor vakken waarmee de leerkracht op dat ogenblik eventueel niet belast is. De draagwijdte bij een voldoende geacht bekwaamheidsbewijs is beperkter. Hier speelt effectieve uitoefening in het vak of ambt een rol.

⁶³ Dat beleid heeft als consequentie dat ruim ingezette personeelsleden zwaarder worden belast (meer curricula, meer vakgroepen). Oudere personeelsleden worden in de betrokken scholen om die reden wel wat ontzien.

⁶⁴ Een bezochte secundaire school binnen een scholengemeenschap met dalend leerlingenaantal verklaarde daarom de regels niet volledig te volgen, anders waren de vacatures niet op tijd ingevuld en kon geen les worden gegeven op 1 september.

nen de groep van TADD'ers geen voorrangsregels voor een aanstelling en vragen zij aan de scholen ook geen voorafgaande vaststelling en bekendmaking van eigen voorrangsregels.

Ten slotte kunnen de voorrangsregels ook bij de oprichting van een nieuwe school binnen een bestaande scholengemeenschap leiden tot een toewijzing van bepaalde personeelsleden aan die nieuwe school, hoewel zij niet altijd het meest geschikt zijn om het nieuw pedagogisch project vorm te geven.

3.2.5 Reaffectatiestelsel

Het reaffectatiestelsel vloeit voort uit de werkzekerheid die de vaste benoeming biedt. Ongeveer de helft van de scholen wordt geconfronteerd met vastbenoemde personeelsleden die hun lesopdracht verliezen of die ze bij voorrang een andere opdracht moeten aanbieden⁶⁵. In het schooljaar 2012-2013 waren er in totaal 4801 personeelsleden (deels) ter beschikking gesteld wegens ontstentenis van betrekking, in totaal voor een volume van 1623 voltijdse equivalenten. Daarvan werd in totaal 97,5% door reaffectatie en wedertewerkstelling opgevangen. Dat gebeurde voor bijna 97% in de eigen school, het eigen schoolbestuur of door de reaffectatiecommissies van de scholengemeenschap⁶⁶. De terbeschikkingstelling komt het meest voor in het secundair onderwijs, gevolgd door het lager onderwijs en kleuteronderwijs.

De geïnterviewde scholen hebben overwegend positieve ervaringen met het reaffectatiebeleid dat wordt gevoerd op het niveau van de scholengemeenschap, voor zover alle scholen zich houden aan de regels van fairplay⁶⁷. Niettemin erkent één derde van de bevroegde scholen (bijna alle zijn secundaire scholen) dat het reaffectatiestelsel hen hindert bij het voeren van een goed personeelsbeleid. De regeling druist volgens hen in tegen het principe van de juiste persoon op de juiste plaats. Scholen worden verplicht boventallige personeelsleden, die ze soms nog nooit hebben tewerkgesteld, aan te nemen. De overstap in het secundair onderwijs van de ene naar de andere school, onderwijsvorm, studierichting en vak is niet voor ieder boventallig personeelslid even evident. Ook die regeling kan leiden tot versnippering van opdrachten over verschillende scholen. Het voorstel om scholen een zekere marge aan uren te geven die ze niet jaarlijks vacant moeten verklaren (zie 3.2.4), zou volgens een onderwijskoepeel tegelijkertijd het aantal boventallige personeelsleden doen afnemen.

De bezochte scholen die in het verleden boventallig personeel hebben moeten aannemen via de Vlaamse reaffectatiecommissie, beoordelen de werking ervan minder positief. Vooral de laattijdige plaatsing van die boventalligen was een probleem, want dat had personeelsverschuivingen tot ver in het schooljaar tot gevolg. De commissie kon, gelet op haar rol, echter niet sneller optreden. Het AgODi-jaarverslag 2013 stelde het voortbestaan van de Vlaamse reaffectatiecommissie ter discussie⁶⁸. Het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juni 2015

⁶⁵ Cijfers van de onderwijsadministratie voor februari 2014 tonen aan dat 49% van de scholen personeelsleden ter beschikking stelt wegens ontstentenis van betrekking, terwijl 51% personeelsleden aanstelt via reaffectatie of wedertewerkstelling. Het gaat hierbij om minstens één lesuur in overtal of minstens één lesuur via reaffectatie of wedertewerkstelling toegewezen.

⁶⁶ AgODi-jaarverslag 2014, p. 86.

⁶⁷ Hiermee alluderen scholen op het (bewust) laattijdig meedelen van vacante uren, waardoor de boventalligen niet in die scholen terecht komen, maar worden gereffecteerd in de scholen die zich aan de regels houden.

⁶⁸ Het AgODi-jaarverslag 2013, p. 91, pleitte voor een kosten-batenanalyse van de werking van de commissie. Volgens het AgODi-jaarverslag 2014, p. 86, stelde de commissie in het schooljaar 2013-2014 slechts 22 voltijdse equivalenten opnieuw tewerk.

houdende diverse personeelsmaatregelen in het onderwijs komt daaraan tegemoet door de werking van de commissie met ingang van 1 september 2015 op te schorten voor het personeel van het basis- en secundair onderwijs dat tot een scholengemeenschap behoort.

3.2.6 Conclusie

In het gesubsidieerd onderwijs wordt de verplichting de vacante betrekkingen mee te delen aan de VDAB, nauwelijks opgevat als een verplichting tot bekendmaking in het licht van het gelijkheidsbeginsel en als garantie van objectiviteit. Er is geen verplichting tot een voorafgaande bekendmaking van de eigen selectiecriteria van de school, wat nochtans de objectiviteit zou vergroten en de kwaliteit van het wervingsbeleid zou versterken.

Scholen leveren inspanningen voor een aanvangsbegeleiding, maar van een lichtere opdracht bij een beginnende leerkracht is weinig sprake. De rechtspositieregelingen laten dat ook maar beperkt toe. De specifieke rechten en plichten van een beginnende leerkracht worden nauwelijks omschreven in de rechtspositiedecreten.

De TADD-regeling zorgt voor werkzekerheid van tijdelijke personeelsleden die een bepaalde anciënniteit hebben verworven. Ze vermijdt dat personeelsleden vele jaren telkens opnieuw voor een bepaalde duur worden aangesteld. Samen met de jaarlijks verplichte vacantverklaring en verplichte vaste benoeming in de vacant verklaarde betrekkingen vormt de TADD-regeling echter een stringent kader dat een slagkrachtig personeelsbeleid kan bemoeilijken. Er is een reëel risico dat personeelsleden op sluipende wijze blijvende rechten verwerven, ook ten aanzien van andere scholen van de scholengemeenschap. Voor het verkrijgen van TADD-rechten is immers geen uitdrukkelijke beslissing van de directeur of het bestuur nodig. Voor TADD of een vaste benoeming is geen gunstige evaluatie vereist. De decreten vragen evenmin schooleigen criteria voorafgaandelijk vast te leggen en bekend te maken. Overigens is het onduidelijk welke ruimte de decreten laten voor schooleigen criteria, terwijl scholen bij meer kandidaten dan plaatsen (voor een TADD-aanstelling of een benoeming in vast verband) wel keuzes moeten maken. Ook bemoeilijken de voorrangsregels samen met de draagwijdte van de TADD-rechten en van de vaste benoeming het personeelsbeleid.

Scholen staan overwegend positief tegenover het reëffectatiebeleid binnen hun scholengemeenschap. Niettemin ervaren vooral secundaire scholen dat de regeling in bepaalde gevallen te veel uitgaat van een algemene inzetbaarheid binnen de scholengemeenschap.

3.3 Opdracht van het personeel

3.3.1 Personeelscategorieën versus taken

De functies of ambten die het personeel in de scholen uitoefent, behoren tot een bepaalde personeelscategorie. Zo behoren een directeur, een leraar en een onderwijzer tot het bestuurs- en onderwijzend personeel, een administratief medewerker en een zorgcoördinator tot het (beleids- en) ondersteunend personeel⁶⁹.

⁶⁹ In het basisonderwijs wordt gesproken van het beleids- en ondersteunend personeel, in het secundair onderwijs van het ondersteunend personeel.

Scholen stellen hun personeel aan via twee omkaderingssystemen: ze kunnen een beroep doen op een uren- of lestijdenpakket en op puntenenveloppen⁷⁰. In hoofdzaak wordt het personeelskader voor het bestuurs- en onderwijzend personeel samengesteld uit het uren-leraar- of lestijdenpakket en het kader voor het (beleids- en) ondersteunend personeel uit de puntenenveloppe. Toch bestaat er geen een-op-eenrelatie tussen beide. Met de puntenenveloppe kan in bepaalde gevallen ook bestuurs- en onderwijzend personeel worden aangesteld.

In principe voert het onderwijzend personeel onderwijstaken uit en het (beleids- en) ondersteunend personeel ondersteunende taken. Enkel het bestuurs- en onderwijzend personeel moet beschikken over een getuigschrift van pedagogische bekwaamheid. In de praktijk zijn de taken van het personeel niet zo eenduidig aan een bepaalde personeelscategorie toe te wijzen. Evoluties in onderwijsmethodes, in onderwijskundige opvattingen en in schoolorganisatie hebben de grens tussen de personeelscategorieën doen vervagen. Zorgtaken in het basisonderwijs kunnen bijvoorbeeld zowel worden uitgevoerd door een onderwijzer als door een zorgcoördinator. Leerkrachten fungeren meer en meer in een team, waarbij de taken van de verschillende personeelscategorieën voor een deel door elkaar lopen. De taken van het ondersteunend personeel evolueren van puur administratief uitvoerende taken naar meer beleids- en pedagogische ondersteuning. Bijna alle personeelsleden in een school zijn belast met leerlinggebonden opdrachten. Daarnaast voeren personeelsleden van het onderwijzend personeel heel wat taken uit die geen pure onderwijstaken zijn in de enge betekenis van het woord (lesgeven), maar eerder het onderwijs ondersteunen of gewoonweg bij het onderwijs horen. Het onderscheid tussen taken die het onderwijs ondersteunen, taken die nauw verbonden zijn met het onderwijs zelf (vakwerkgroepen bijvoorbeeld) en het eigenlijke lesgeven vervaagt⁷¹. Differentiatie en co-teaching zetten het traditionele onderscheid nog meer op de helling.

De verschillende taken van een personeelslid kunnen vervat zitten in zijn onderwijsopdracht, maar lestijden en uren-leraar kunnen ook worden aangewend voor bijzondere pedagogische taken (BPT) en punten voor taak- en functiedifferentiatie (TFD). Op 1 februari 2014 zetten 9% van de basisscholen en 90% van de secundaire scholen een deel van hun omkadering in voor BPT. Het aandeel BPT-uren ten opzichte van het totaal aantal financierbare of subsidieerbare uren bedraagt voor een basisschool die dergelijke uren inricht gemiddeld 0,97%, voor een secundaire school met BPT-uren 2,99%. Bij 6,5% van de basisscholen die lestijden als BPT-uren aanwenden en 40% van dergelijke secundaire scholen ligt het aandeel BPT-uren boven de 3%-grens⁷². Uit de interviews blijkt dat die uren in het basisonderwijs worden ingezet voor beleidsondersteuning, zorgcoördinatie of bij implementatie van een nieuw leerplan. In het secundair onderwijs worden de BPT-uren ingezet voor coördinatie-taken, preventie, ICT-be-

⁷⁰ Er zijn vier puntenenveloppen in het basisonderwijs: de puntenenveloppen administratieve ondersteuning, ICT, stimulus en zorg. In het secundair onderwijs zijn er twee puntenenveloppen: de globale puntenenveloppe en de puntenenveloppe ICT.

⁷¹ De rechtspositiedecreten gaan er zelf vanuit dat de indeling in taken niet eenduidig is. Voor de wervingsambten van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het secundair onderwijs wordt een onderscheid gemaakt tussen de hoofdtaken en de instellingsgebonden opdrachten. De lijst van die laatste opdrachten wordt opgemaakt door de inrichtende macht en onderhandeld in het lokaal comité. Binnen die lijst wordt bepaald welke opdrachten eerder beleidsondersteunend zijn en welke dat niet zijn. De gehanteerde criteria worden onderhandeld in het lokaal comité. Tegenover eerder beleidsondersteunende opdrachten moeten in principe ondersteunende omkaderingselementen worden geplaatst (artikel 47quinquies van het rechtspositiedecreet voor het personeel van het gesubsidieerd onderwijs en artikel 73quinquies van het rechtspositiedecreet voor het personeel van het gemeenschapsonderwijs).

⁷² Cijfers van de onderwijsadministratie.

leid, administratieve en logistieke taken, mentoruren en lerarenbegeleiding, taalbeleid, projectwerking, leerlingenbegeleiding of naschoolse activiteiten⁷³.

Verder maakt op 1 februari 2014 63% van de secundaire scholen – ook ter ondersteuning van hun werking – gebruik van de mogelijkheid om met de globale puntenenveloppe betrekkingen in te richten in ambten van het bestuurs- en onderwijzend personeel in het kader van TFD. Het aandeel TFD-uren ten opzichte van het totaal aantal financierbare of subsidieerbare uren bedraagt gemiddeld 1,22%⁷⁴.

De helft van de basisscholen en 70% van de secundaire scholen die gebruik maken van BPT-en/of TFD-uren vinden de voorziene reglementaire mogelijkheden ontoereikend. Die scholen pleiten voor een ruimere financiering van een middenkader. Zij zoeken in elk geval naar meer mogelijkheden voor beleids- en pedagogische ondersteuning met de inzet van onderwijzend personeel. Vakorganisaties zijn voorstander van een onderscheid tussen ondersteuning en onderwijs omdat ze bevreesd zijn dat te veel middelen naar management zouden gaan en de eigenlijke onderwijsopdracht in het gedrang komt. Toch rijst de vraag of het strikte onderscheid in personeelscategorieën en in omkaderingssystemen wel aangepast is aan de evoluties in de onderwijspraktijk en of geen versoepeling mogelijk is. Er zijn andere mogelijkheden om de onderwijsopdracht te beschermen, bijvoorbeeld door een minimumtijd vast te leggen voor het contact met de leerlingen voor alle personeelsleden samen.

3.3.2 Omvang van de opdracht via prestatienoemers

De opdracht van de leerkracht wordt uitgedrukt via een prestatienoemer of opdrachtbreuk die afhankelijk is van het onderwijsniveau, het ambt, de graad en het vak (algemeen, kunst-, technisch of praktisch). In het basisonderwijs heeft het onderwijzend personeel een prestatienoemer 24, het paramedisch personeel een prestatienoemer 32 en het beleids- en ondersteunend personeel een prestatienoemer 36. Het secundair onderwijs kent een nog grotere variatie aan prestatienoemers: 20, 21, 22, 24 en 29 voor het onderwijzend personeel en 36 voor het ondersteunend personeel⁷⁵.

De prestatienoemer is een weerspiegeling van de lesgebonden uren, het aantal uren dat de leerkracht direct contact heeft met de leerlingen. De prestatieregeling gaat dus uit van het traditionele instructiemodel waarbij een voltijds aangestelde leerkracht x aantal uren per week voor de klas staat, waarbij x gelijk is aan de prestatienoemer.

Zoals in 3.3.1 beschreven, zijn de prestatienoemers geen correcte weerspiegeling van de opdracht van een leerkracht omdat die opdracht nog heel wat andere taken kan inhouden, zoals lesvoorbereidingen, verbeterwerk, overleg met collega's en administratief werk. Het beroepsprofiel van de leraar geeft het brede takenpakket van de leraar weer. Voltijds aangestelde leraren in Vlaanderen werken gemiddeld 44 tot 45 uren per week (lager onderwijs) en 36 tot

⁷³ Soms worden BPT-uren gebruikt om eerder praktische redenen, bijvoorbeeld om personeel betere uurroosters of voltijdse opdrachten te geven of als vluchtweg om zich aan de bekwaamheidsbewijzenregelgeving te conformeren.

⁷⁴ Cijfers van de onderwijsadministratie.

⁷⁵ Volledigheidshalve zijn er nog aparte noemers voor de selectie- en bevorderingsambten: 30 voor het ambt van technisch adviseur en 10 voor de ambten van technisch adviseur-coördinator, adjunct-directeur en directeur.

40 uur per week (eerste graad secundair onderwijs) afhankelijk van het net⁷⁶. Overigens wordt de zwaarte van een lesuur ook mede bepaald door (de grootte en problematiek van) de leerlingengroep, de dynamiek van het vak (bijvoorbeeld snel of weinig evoluerend vak), het volume verbeterwerk (Nederlands versus lichamelijke opvoeding). De verschillende prestatienoemers geven in elk geval niet de functie-zwaarte weer, die erg contextgebonden is. Sommige scholen passen de prestatieregeling dan ook niet strikt toe omdat ze aanleiding geeft tot onevenwichtige opdrachtverdelingen tussen het personeel. Leerkrachten oefenen dan niet altijd het aantal uren uit overeenkomstig de reglementair bepaalde noemers. Bijvoorbeeld bij een te kleine leerlingengroep met een te lichte taakbelasting geeft de leerkracht meer uren. Soms wordt ook een oplossing gezocht binnen de grenzen van de regelgeving: als de leerkracht een zware lesopdracht heeft, wordt zijn schoolopdracht bijvoorbeeld verlicht door hem te ontzien bij toezichten.

Voor de sterke variatie in de prestatienoemers in het secundair onderwijs zorgt voor wrevel onder de personeelsleden. Sommige bevroegde secundaire scholen willen graag dat de prestatienoemers 20, 21 en 22 gelijkgeschakeld worden. Ze zien niet in waarom een bachelor in de eerste graad twee uur per week meer moet presteren dan een master in de derde graad om aan een voltijdse opdracht te komen. De leerlingengroepen in de eerste graad zijn meestal groter dan in de bovenbouw en jongere leerlingen hebben meer begeleiding nodig. Ook de grote kloof tussen de prestatienoemers 22 en 29 en de lesopdracht van een master die voor de helft in de derde graad staat (die moet een uur minder presteren in vergelijking met een master die meer uren in de tweede graad presteert) vinden secundaire scholen storend.

Alleen het basisonderwijs kent het systeem van de schoolopdracht⁷⁷. Die omvat de taken die de leerkracht in schoolverband uitvoert en wordt uitgedrukt in aantal klokuren per week, namelijk maximum 26 klokuren⁷⁸. Binnen die schoolopdracht wordt de hoofdopdracht (lesopdracht) bepaald. Het begrip schoolopdracht veronderstelt aanwezigheid op school waardoor de taken binnen die schoolopdracht beperkt zijn. Het verschil in omvang tussen school- en hoofdopdracht is klein en laat ook weinig ruimte. Het laat ook geen afstemming toe op de reële functie-zwaarte. Er is immers nauwelijks flexibiliteit voor de bepaling van de hoofdopdracht binnen de schoolopdracht. Nochtans biedt volgens het Rekenhof het concept schoolopdracht een mogelijkheid om tot een nieuwe opdrachtbepaling te komen, zowel in het basis- als in het secundair onderwijs. De personeelsomkadering en bezoldiging worden dan best berekend met de schoolopdracht en niet meer met de hoofdopdracht. De onderwijskoepels pleiten unaniem voor de invoering van de schoolopdracht. De vakorganisaties zijn evenwel bezorgd dat de schoolopdracht samengaat met een stijging van de werkdruk van de leerkrachten.

3.3.3 Loopbaan- en jobdifferentiatie

Eenmaal vastbenoemd in een wervingsambt, heeft een personeelslid weinig promotiemogelijkheden. Het Vlaamse onderwijs kent ook nauwelijks een systeem van bijkomende toelagen voor moeilijkere werkomstandigheden of bijkomende professionele ontwikkeling. Loopbaan- en jobdifferentiatie zijn door de verlenging van de loopbaan van de leraar extra belangrijk ge-

⁷⁶ *Denken, handelen en professionele ontwikkeling van Vlaamse leraren en schoolleiders, Eerste resultaten van de Teaching And Learning International Survey (TALIS) 2013*, p. 45.

⁷⁷ Zoals aangestipt, wordt in het secundair onderwijs een onderscheid gemaakt tussen de hoofdtak en de instellingsgebonden opdrachten. De omkaderingsregeling is echter niet afgestemd op die indeling.

⁷⁸ Sommige scholen vragen een ruime aanwezigheid in de school die meer bedraagt dan de schoolopdracht.

worden. Volgens een OBPWO-onderzoek⁷⁹ is het ongenoegen groot over de vlakke loopbaan. Die geeft geen uitdaging op middellange termijn en vergroot de kans op demotivatie voor de onderwijsopdracht. Volgens dat onderzoek is er onder het personeel wellicht vraag naar meer mogelijkheden tot taak- en functiedifferentiatie en groeimogelijkheden binnen de schoolorganisatie. De VLIR stelt, verwijzend naar verkennend en internationaal onderzoek, dat leerkrachten eerder uitkijken naar uitdagingen in de richting van inhoudelijke jobdifferentiatie dan naar geldelijke beloningen⁸⁰.

Uit de interviews met de directeurs komt een genuanceerd beeld naar voren. Leerkrachten zijn volgens hun aanvoelen minder vragende partij voor ruimere promotiemogelijkheden. In secundaire scholen is er niettemin bij de houders van een masterdiploma meer vraag naar groeimogelijkheden. Volgens de directeurs is jobdifferentiatie, al dan niet in middenkaderfuncties, nu al mogelijk via een TAO-verlof, BPT-uren en TFD.

De onderwijskoepels vinden dat de mogelijkheden voor inhoudelijke jobdifferentiatie moeten worden verruimd zonder dat dit leidt tot een sterkere hiërarchische indeling. Een schoolopdracht waarbij de hoofdopdracht flexibeler kan worden ingevuld zoals in 3.3.2 beschreven, kan dat mogelijk maken. De vakorganisaties zijn, zoals al aangestipt, het idee minder geneegen, ook omdat zij vrezen dat zonder extra middelen de middengroep van leerkrachten meer belast zal worden met lesopdrachten, doordat startende en oudere collega's wellicht een lichtere hoofdopdracht zullen krijgen.

Behalve BPT en TFD bestaat er sinds 1 september 1996 voor vastbenoemde personeelsleden ook de mogelijkheid een TAO-verlof te nemen. Hoewel de regeling als een uitzonderingsmaatregel was ingevoerd⁸¹, maakte ongeveer 11% van het totale aantal personeelsleden er tijdens het schooljaar 2012-2013 gebruik van⁸². Het AgODi-jaarverslag 2014 concludeert uit dat hoge percentage dat er meer nood is aan flexibiliteit en dat scholen niet aarzelen het in die zin te hanteren. Bovendien legt de overheid in de regelgeving vaak vast dat bepaalde vormen van omkadering alleen maar door vastbenoemde personeelsleden kunnen worden opgenomen via het TAO-stelsel.

Binnen de 40 geïnterviewde scholen neemt gemiddeld 8,89% van de personeelsleden een TAO-verlof. De percentages tussen de scholen onderling schommelen tussen 0 en 34. De redenen voor het gebruik van TAO's zijn heel uiteenlopend⁸³. Soms zijn het puur papieren

⁷⁹ OBPWO 06.02 – *Het beroep van leraar doorgelicht, een cross-sectionele en longitudinale studie naar het profiel en de loopbaan van leraren in vergelijking met andere beroepsgroepen*. Samenvatting van de onderzoeksresultaten.

⁸⁰ VLIR-nota over de kwalificatieniveaus en loopbanen van leraren van 24 mei 2013, p. 11.

⁸¹ Memorie van toelichting bij onderwijsdecreet VIII van 15 juli 1997.

⁸² AgODi-jaarverslag 2014. Het gaat in totaal om 17.513 personeelsleden, waarvan 7.055 in het basisonderwijs, 9.609 in het secundair onderwijs, 688 in het deeltijds kunstonderwijs en 161 in de centra voor leerlingenbegeleiding en overige instellingen.

⁸³ Bijvoorbeeld om een andere functie op te nemen in de eigen of in een andere school (zorgcoördinator, ICT-opdracht) of op een ander onderwijsniveau, om een selectie- of bevorderingsambt op te nemen, om een functie op te nemen op het niveau van de scholengemeenschap.

constructies⁸⁴. In een aantal gevallen wordt er gebruik van gemaakt om dreigende boventalligheid te vermijden, als vluchtweg bij een conflict of als er maar weinig voeling meer is met het pedagogisch project, om deelopdrachten te clusteren tot één voltijdse opdracht, enzovoort. In sommige scholen wordt het stelsel omgekeerd gebruikt, namelijk om tijdelijke leerkrachten kansen te geven⁸⁵. Een gezamenlijk personeelsbeleid in een scholengemeenschap kan ook gebruik maken van het TAO-stelsel. Personeelsleden kunnen daardoor immers gemakkelijk een opdracht krijgen in een andere school. Volgens een vakorganisatie vermindert dat de nood om de draagwijdte van de vaste benoeming uit te breiden tot de scholengemeenschap of de affectatie te verruimen tot het schoolbestuur (in plaats van de scholen). Het voordeel van een TAO is volgens die vakorganisatie dat de drie partijen akkoord moeten gaan: de school waar het personeelslid benoemd is, de school waar het een opdracht krijgt en het personeelslid zelf. Hoe dan ook, het ruime gebruik van de TAO-regeling maakt duidelijk dat er in het onderwijsveld vraag is naar flexibiliteit, zowel in de opdrachtbepaling als in het aanstellingsbeleid.

3.3.4 Loon en loondifferentiatie

Het algemeen loonniveau van de Vlaamse leerkracht bevindt zich binnen de Europese context in de subtop⁸⁶. Over het algemeen verschilt het salarismaximum van het minimum met minder dan een factor 2. In Vlaanderen bedraagt die factor 1,7 voor het ambt van leraar⁸⁷. In de meeste Europese landen dient een leerkracht tussen 15 en 25 jaar anciënniteit te hebben om het maximum van een salarisschaal te verkrijgen. In Vlaanderen bedraagt die anciënniteit 27 jaar voor de salarisschalen gekoppeld aan een bachelordiploma en 25 jaar voor die gekoppeld aan een masterdiploma. Vergelijking tussen de belangrijkste salarisschalen binnen het onderwijs met die op een zelfde diplomaniveau binnen het Vlaamse ambtenarenstatuut toont dat een bachelor in het onderwijs iets meer verdient dan een deskundige, een master daarentegen verdient iets minder dan een adjunct van de directeur⁸⁸. Hoewel de loontevredenheid bij leerkrachten groot is naar aanvoelen van de geïnterviewde directeurs, formuleren enkelen onder hen toch een aantal knelpunten (zie ook 3.4.2). Behalve het knelpunt dat zij-instromers niet altijd hun ervaring kunnen opnemen als anciënniteit, wordt de aanvangswedde soms als te laag ervaren.

Wat de directeurs zelf betreft: binnen de Europese context situeert het algemeen loonniveau van een directeur zich evenwel niet in de subtop, maar lager. Er is een grote variatie in salaris

⁸⁴ Die constructies zijn het gevolg van de administratieve opsplitsing van een school in verschillende scholen met verschillende instellingsnummers, die meer financiële ruimte biedt, zowel naar omkadering als in bijkomende directieambten. Op papier is een personeelslid vastbenoemd aan één instellingsnummer, maar in werkelijkheid is het tewerkgesteld bij meer instellingsnummers via TAO's. De verschillende instellingsnummers vormen in realiteit één pedagogisch geheel en voeren een gezamenlijk personeelsbeleid.

⁸⁵ Vastbenoemde leerkrachten worden in die situaties bijna verplicht tijdelijk te wijken om jonge tijdelijke leerkrachten twee jaar na elkaar dezelfde opdracht te kunnen geven of om goede tijdelijke leerkrachten rechten te kunnen laten opbouwen om ze als TADD'er in de school te kunnen houden.

⁸⁶ Eurydicerapporten *Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe, 2013/14* en *Key Data on Education in Europe 2012*. Zie ook de loonstudie van de HayGroup (2003). Als gekeken wordt naar alle looncomponenten (met inbegrip van pensioenstelsel en vakantieregeling) zijn de Vlaamse onderwijslonen in de meeste gevallen marktconform.

⁸⁷ Binnen de selectie- en bevorderingsambten ligt die factor lager, namelijk tussen 1,5 en 1,65. Ook in de andere Europese landen is die factor minder uitgesproken dan voor de leerkrachten (Eurydicerapporten).

⁸⁸ De vergelijkingen gaan uit van een vlakke loopbaan in beide professionele omgevingen.
 Bachelor: minimumcode 301/minimumcode B111 = 1,04, maximumcode 301/maximumcode B114 = 1,03.
 Master: minimumcode 501/minimumcode A111 = 0,96, maximumcode 501/maximumcode A114 = 0,92.

tussen de landen onderling⁸⁹. In een derde van de landen is het salaris van de directeur bovendien gekoppeld aan de schoolgrootte⁹⁰. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de bezochte directeurs minder tevreden zijn met hun loon en dat vooral wegens de grote taaklast en verantwoordelijkheid⁹¹. Vergelijking van de salarismaxima van sommige bevorderingsambten met die van een aantal wervingsambten toont factoren van 1,18 tot 1,28⁹². De kleinste factor situeert zich in basisscholen met minder dan 180 leerlingen.

De rechtspositieregelingen kennen buiten de automatische anciënniteitsberekening geen loondifferentiatie. Als incentive krijgen personeelsleden voor hun engagement een voordelig uurrooster of worden ze voor een deel van hun onderwijsopdracht vrijgesteld via het systeem van BPT-uren waarmee ze andere taken kunnen uitvoeren.

De onderwijskoepels, het gemeenschapsonderwijs uitgezonderd, zijn uitdrukkelijk geen voorstander van loondifferentiatie binnen een school, omdat dat voor wrevel kan zorgen in het schoolteam. Scholen zijn niet gebaat bij een sterke hiërarchische personeelsstructuur. Het gemeenschapsonderwijs vindt dat bij loondifferentiatie de directeur niet bevoegd mag zijn om te bepalen wie recht heeft op een hoger loon. Dat moet minstens op het niveau van de scholengemeenschap of scholengroep worden bepaald binnen een referentiekader, vastgelegd door de overheid.

60% van de geïnterviewde directeurs zelf ziet meer loondifferentiatie eventueel wel mogelijk. Enkele directies zien er een opportuniteit in om het belang van het functionerings- en evaluatiebeleid (zie 3.5.1) te versterken. Sommige directeurs zijn voorstander van loondifferentiatie (bijvoorbeeld door een hoger loon toe te kennen aan seniorleraren) op voorwaarde dat de scholengemeenschap of een externe instantie de beslissing neemt, om de objectiviteit te garanderen. Andere directies zijn bereid zelf te beslissen op grond van objectieve en duidelijk meetbare criteria vastgelegd door de overheid en op voorwaarde dat er geen bedreiging is voor wie geen promotie ambiëert. De directies die minder te vinden zijn voor loondifferentiatie wijzen dan weer op de gevaren voor een inflatie aan seniorleraren en voor subjectiviteit, wat niet bevorderlijk is voor het schoolklimaat. Het risico op een negatief schoolklimaat neemt toe, terwijl het verloningssysteem complexer wordt.

Of een systeem van prestatietoelagen effectief bijdraagt tot een hogere motivatie en tevredenheid, is niet eenduidig wetenschappelijk bewezen. De meeste onderzoeken zijn hierover sceptisch. Bovendien is het duur en tijdrovend. Sommige onderzoeken concluderen genuan-

⁸⁹ Eurydicerapport *Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe*, 2013/14.

⁹⁰ Eurydicerapport *Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe*, 2013/14.

⁹¹ Een aantal directies uit het basisonderwijs klaagt bovendien over de afschaffing van de DHOS-bijwedde (diploma hogere opvoedkundige studiën), waardoor de loonspanning met het lerarenkorps in vergelijking met vroeger is verkleind. De afschaffing is een maatregel die om budgettaire redenen werd doorgevoerd door het decreet van 18 december 2009 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2010.

⁹² Basisonderwijs: maximum 779 (directeur cat. C)/ maximum 148 (onderwijzer) = 1,18, maximum 828 (directeur categorie B)/ maximum 148 (onderwijzer) = 1,26, maximum 879 (directeur categorie A)/ maximum 148 (onderwijzer) = 1,28. Secundair onderwijs: maximum 464 (directeur instelling zonder 3^{de} graad)/ maximum 301 (leraar secundair met bachelordiploma) = 1,28, maximum 525 (directeur instelling met 3^{de} graad)/ maximum 501 (leraar secundair met masterdiploma) = 1,22.

ceerder dat prestatieverloning kan werken als aan een aantal randvoorwaarden is voldaan (bonus voldoende groot, fair en transparant beoordelingssysteem, enz.)⁹³.

De invoering van een systeem van gedifferentieerde verloning tussen scholen⁹⁴ wordt soms naar voren geschoven als middel om het lerarentekort op te vangen. Zo was er in 2009 binnen de Vlaamse Regering een akkoord om leerkrachten die minimum drie jaar in Brussel werkten een Brusselpremie toe te kennen van duizend euro bruto op jaarbasis. De maatregel werd echter nooit uitgevoerd wegens te veel weerstand⁹⁵. Ook nu blijkt slechts een minderheid van de geïnterviewde directeurs dat idee genegen, hoewel enkele scholen in (groot)stedelijke context het als de enige manier zien om op termijn nog voldoende personeel te kunnen aantrekken⁹⁶. Noch de onderwijskoepels, noch de vakorganisaties zijn voorstander van loondifferentiatie tussen scholen. Moeilijkere werkomstandigheden worden volgens hen beter gecompenseerd door extra omkadering.

3.3.5 Uren ten laste van het werkingsbudget (PWB-uren)

Scholen kunnen ook personeel aanstellen via het werkingsbudget. Cijfers van het AgODi tonen aan dat op 1 februari 2014 22% van alle scholen gebruik maakt van PWB-uren. 96% onder hen zijn basisscholen. Het gebruik van die uren in de verschillende netten wordt weergegeven in de onderstaande tabel. Het aandeel PWB-uren bedraagt gemiddeld 2,29% van het totale urenpakket.

Tabel 4 – Gebruik van PWB-uren – februari 2014

Basisscholen met PWB-uren	Vrij gesubsidieerd	Officieel gesubsidieerd	GO
Scholen	48%	44%	8%
PWB-uren	31%	63%	6%
PWB-uren in totaal urenpakket	1,40%	3,52%	1,40%

Bron: AgODi

Hoewel alle geïnterviewde basisscholen positief staan tegenover de PWB-regeling, heeft slechts ongeveer de helft er een beleid rond uitgewerkt. Zoals uit bovenstaande tabel blijkt, gaat het ook meestal maar om een beperkt aantal uren⁹⁷. De scholen beperken het gebruik ervan omdat ze hun werkingsmiddelen voor andere doeleinden nodig hebben. Ze proberen die

⁹³ Cardona, F; (2006), *Performance related pay in the public service in OECD and EU member states. Seminar on remuneration Systems for Civil servants and Salary Reform*, Vilnius, Lithuania. Reinberg, P., (2008) *Salary Systems and Performance Related Pay, Workshop on Building a Professional Civil Service in Kosovo*, Pristina, juni 2008. Fryer K. and Ogden S., *Performance Management in Action: the Reality*, Glasgow Caledonian University, Scotland, 2009. Korsten, A.F.A., *Prestatiemanagement: doet management ertoe? Resultaten van organisaties of eenheden daarbinnen*, 2007.

⁹⁴ Bijvoorbeeld tussen scholen met veel en weinig leerlingen die beantwoorden aan bepaalde socio-economische kenmerken.

⁹⁵ De premie lost de problemen rond werkdruk en taakbelasting op zich niet op. Meer en gerichtere omkadering werden als betere oplossingen naar voren geschoven. Volgens het departement Onderwijs en Vorming is de maatregel eveneens niet doorgegaan om budgettaire redenen.

⁹⁶ Zij vinden dat leerkrachten met een zwaardere taakbelasting, vast te stellen op basis van objectiveerbare criteria zoals leerlingenkenmerken en onderwijsvorm, meer zouden moeten kunnen verdienen. Het engagement van de kandidaat-leerkracht moet wel blijven primeren op de financiële bonus, anders bestaat het gevaar dat scholen niet zozeer een lerarentekort, maar een tekort aan goede leerkrachten zullen krijgen. Om leerkrachten aan te trekken zal bovendien een aanzienlijk loonverschil nodig zijn.

⁹⁷ Het aantal uren varieert tussen de 3 en 35, meestal verdeeld over niet meer dan 3 personeelsleden.

uren dan ook zo economisch mogelijk te benutten: de goedkoopste personeelsleden (minste anciënniteit, laagste salarisschaal) worden erin tewerkgesteld. Scholen in het officieel gesubsidieerde net richten de meeste PWB-uren in, aangezien de gemeente of provincie tussenbeide komt in de kosten. Verder vinden de scholen de PWB-regeling een eenvoudig en flexibel systeem dat een uitweg biedt bij tijdelijke noden. Ook voor het personeelslid biedt het voordelen: het bouwt anciënniteit en statutaire rechten op.

De bevroegde directeurs gebruiken die uren om heel diverse redenen, bijvoorbeeld:

- de opdracht van een personeelslid aanvullen tot een voltijdse opdracht,
- extra ondersteuning om een verbetertraject te kunnen realiseren na een negatieve doorlichting van de inspectie,
- extra omkadering en zorg,
- preventie-adviseur op niveau van de scholengemeenschap,
- compensatie voor de vrijstelling van de directeur voor het aantal uur dat hij als coördinerend directeur fungeert,
- bijkomende lestijden om te anticiperen op een uitbreiding van de school (leerlingenstijging) of om boventalligheid te vermijden (leerlingendaling),
- buitenschoolse niet-onderwijsopdrachten.

In twee gevallen diende de PWB-regeling om personeelskosten op een eenvoudige manier tussen scholen te verdelen⁹⁸. In één geval zag de scholengemeenschap het als oplossing om een personeelslid weg te halen van een plaats waarvoor het ongeschikt was en het een nieuwe functie te geven op het niveau van de scholengemeenschap. Uit de voorbeelden blijkt echter dat directeurs er zich niet altijd bewust van zijn dat de betrokken personeelsleden statutaire rechten opbouwen in de opgegeven PWB-uren, terwijl dat personeel een taakinvinging krijgt die daar niet mee in overeenstemming is.

3.3.6 Conclusie

Door evoluties in onderwijsmethodes, onderwijskundige opvattingen en schoolorganisatie vervaagt de grens tussen onderwijs en ondersteuning, waardoor ook de zin van het onderscheid tussen de personeelscategorieën en tussen de omkaderingssystemen vermindert. Nu al is er vermenging van taken, wat vooral zichtbaar is bij het gebruik van BPT- en TFD-uren. Door die evoluties zijn de prestatieoemers geen juiste weerspiegeling van de omvang en zwaarte van de opdracht, die overigens erg contextgebonden zijn. Het concept schoolopdracht uit het basisonderwijs kan een basis zijn om een meer aangepaste opdrachtbepaling uit te werken.

Er is niet zozeer behoefte aan loopbaandifferentiatie, als wel aan inhoudelijke jobdifferentiatie. Het TAO-stelsel maakt grote flexibiliteit mogelijk en het ruime gebruik ervan wijst op een nood aan meer soepelheid, zowel in de opdrachtbepaling als in het aanstellingsbeleid. Behalve voor de directeurs en enkele specifieke knelpunten lijkt het algemene loonniveau goed.

⁹⁸ In het eerste geval wordt met die uren een mentorcoach aangesteld in een basisschool ter ondersteuning van de leraaropleiding (organisatie van de stage binnen de school en begeleiding van de stagiairs) en de hogeschool betaalt de brutoloonkost terug. In het tweede geval wordt ermee een personeelslid aangesteld dat zowel taken uitvoert voor de basisschool als voor de secundaire school van hetzelfde schoolbestuur. Het personeelslid wordt dan aangesteld in de secundaire school in PWB-uren (voor de uren die het besteedt aan het basisonderwijs) en de basisschool betaalt het deel brutoloonkost terug a rato van de inzet voor de basisschool.

Loondifferentiatie wordt niet algemeen gevraagd. De verwachte effecten ervan zijn overigens onzeker. De PWB-regeling is voor de scholen een eenvoudig instrument om aan tijdelijke personeelsnoden te voldoen, maar scholen zijn er zich niet altijd voldoende van bewust dat ook met PWB-uren statutaire rechten worden opgebouwd.

3.4 Stelsels van bekwaamheidsbewijzen en salarisschalen

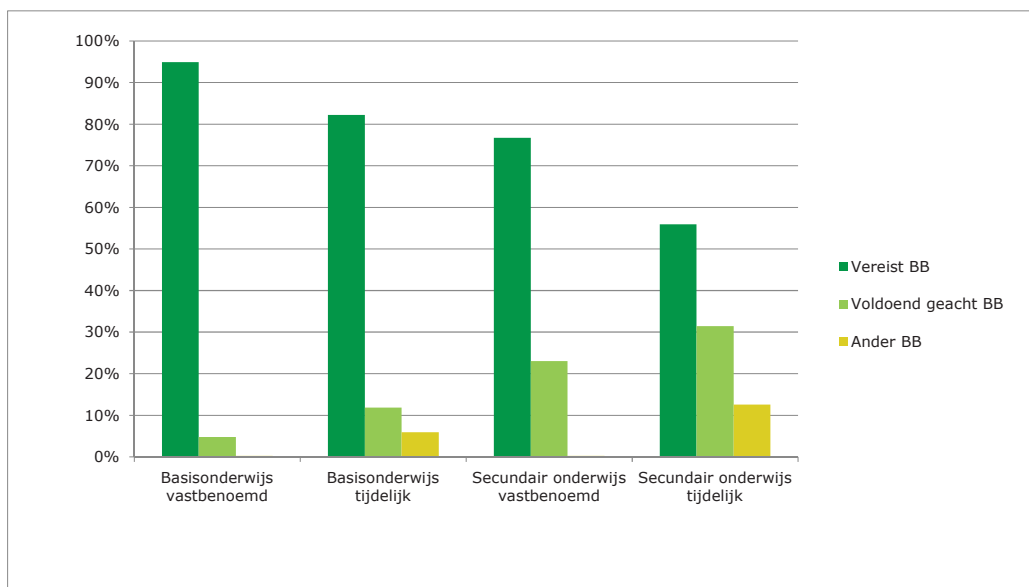
3.4.1 Beschrijving van de stelsels

De bekwaamheid van een leerkracht bestaat steeds uit twee elementen: vakkennis en pedagogisch-didactische bekwaamheid. De vakkennis kan worden verworven via studie (basisdiploma) of voor kunst-, technische en praktische vakken door praktijkervaring. De leerkracht toont zijn pedagogisch-didactische bekwaamheid aan met een bewijs van pedagogische bekwaamheid, dat al dan niet geïntegreerd kan zijn in het basisdiploma.

De regelgeving deelt de bekwaamheidsbewijzen in drie categorieën in: vereist, voldoende geacht en ander. Met een vereist bekwaamheidsbewijs is de leerkracht specifiek opgeleid voor het ambt of vak. Bij een voldoende geacht bekwaamheidsbewijs geeft het basisdiploma niet dezelfde garantie over zijn vakkennis: het is immers behaald in een andere specialiteit dan het te onderwijzen vak. Met een ander bekwaamheidsbewijs bezit hij een minimaal opleidingsniveau. De draagwijdte van de vaste benoeming en van de TADD-rechten is afhankelijk van het vereiste of voldoende geachte bekwaamheidsbewijs. Met een ander bekwaamheidsbewijs komt het personeelslid niet in aanmerking voor TADD of vaste benoeming.

Uit de onderstaande grafiek blijkt dat de scholen overwegend een vereist bekwaamheidsbewijs verkiezen boven een voldoende geacht bekwaamheidsbewijs, wat de regelgeving nochtans niet oplegt. In het basisonderwijs is dat iets meer uitgesproken dan in het secundair onderwijs. Een leerkracht met een ander bekwaamheidsbewijs aanstellen kan maar in bepaalde omstandigheden: voor een beperkte duur of als er een tekort is.

Grafiek 3 – Aanstellingen volgens bekwaamheidsbewijs, januari 2014



Bron: AgODi, jaarverslag 2014, p. 71

Ongeveer 58% van de ondervraagde scholen had personeelsleden met een ander bekwaamheidsbewijs in dienst (45% van de basisscholen en 70% van de secundaire scholen). Van alle niet-vastbenoemde uren die op 1 februari 2014 in aanmerking kwamen voor financiering of subsidiëring, is 6,85% uitgeoefend met een ander bekwaamheidsbewijs. Het grootste percentage is terug te vinden in het secundair onderwijs, namelijk 10,73%⁹⁹. In de onderwijsvormen TSO en BSO moeten scholen meer hun toevlucht zoeken tot personeelsleden met een ander bekwaamheidsbewijs vanwege de schaarste.

3.4.2 Problemen met de stelsels

De besluiten die de bekwaamheidsbewijzen vaststellen, bevatten honderden bladzijden. Vooral secundaire scholen vinden hun stelsel rigide en complex. Voor elke leraar moet per vak waarvoor hij is aangesteld, het bekwaamheidsbewijs worden vastgesteld. 80% van de ondervraagde secundaire scholen is van oordeel dat de regels van de bekwaamheidsbewijzen moeten worden gewijzigd, terwijl slechts 20% van de basisscholen dat wenst. Ook de onderwijskoepels pleiten voor een hervorming van de stelsels.

In het basisonderwijs is een masterdiploma (al dan niet met een bewijs van pedagogische bekwaamheid) noch een vereist, noch een voldoende geacht bekwaamheidsbewijs voor het ambt van kleuteronderwijzer of onderwijzer. ICT-coördinator, zorgcoördinator en leermeester lichamelijke opvoeding kunnen wel een master zijn. Ook buiten deze ambten zou een master in het basisonderwijs echter een meerwaarde kunnen betekenen. Scholen met een specifiek eigen pedagogisch project (methodescholen) betreuren het meest dat zij bepaalde profielen met specifieke expertise niet kunnen aanwerven.

Secundaire scholen wijzen op de volgende knelpunten:

- Voor de algemene vakken hebben masters geen onderwijsbevoegdheid in de tweede graad BSO en bachelors niet in de derde graad TSO. TSO/BSO-scholen vinden dat ze daardoor te beperkte aanstellingsmogelijkheden hebben voor hun bachelors en masters algemene vakken.
- Ook voor de technische vakken hebben bachelors geen onderwijsbevoegdheid in de derde graad TSO, wat voorbehouden is aan masters.
- Voor de praktische vakken in de tweede of derde graad krijgen masters een lagere verloning. TSO/BSO-scholen omzeilen dat door aan houders van masterdiploma's geen praktische, maar technische vakken toe te wijzen waaraan een hogere salarisschaal is verbonden. De grootte van het technisch middenkader (ambten technisch adviseur en technisch adviseur-coördinator) wordt echter berekend op het aantal ingerichte uren praktische vakken¹⁰⁰. Een school moet dus een afweging maken.

Het onderscheid tussen technische en praktische vakken in de bezoldigingsregeling beperkt de inzetbaarheid van leerkrachten in TSO/BSO-scholen. Dat onderscheid is echter voor een deel achterhaald, aangezien het in veel leerplannen niet meer wordt gemaakt. Zo biedt het vrij

⁹⁹ Die percentages betreffen de personeelscategorieën bestuurs- en onderwijzend en (beleids- en) ondersteunend personeel samen. Als enkel rekening wordt gehouden met de uren van het bestuurs- en onderwijzend personeel, stijgen de percentages tot 8,13 en 12,63.

¹⁰⁰ Omzendbrief SO/2009/03 van 3 juli 2009 betreffende de berekening van de globale puntenenveloppe in het secundair onderwijs.

gesubsidieerd onderwijs al in bijna 52% van zijn lessentabellen de technische en praktische vakken geïntegreerd aan.

Uit de interviews blijkt dat de scholen het inzetten van zij-instromers doorgaans positief ervaren. Ook voor de algemene vakken zoals ICT, techniek en economie vinden de scholen de opgedane ervaring buiten het onderwijs bijzonder nuttig. Sommige directies zijn dan ook vragende partij om voor algemene vakken de vroegere ervaring te valoriseren op basis van jobinhoud en relevantie voor de onderwijsopdracht¹⁰¹.

De onderwijskoepels zijn unaniem voorstander van een hervorming van de stelsels van bekwaamheidsbewijzen, waarbij de school meer mogelijkheden krijgt om personeel aan te stellen zonder aan onderwijskwaliteit in te boeten. De inzetbaarheid van leerkrachten zou volgens hen kunnen verruimen door de bekwaamheidsbewijzen in het basisonderwijs uit te breiden met masters didactiek (pedagogen, onderwijskundigen) of zelfs andere masters (bijvoorbeeld psychologen, logopedisten, vakleerkrachten secundair onderwijs). In het secundair onderwijs zou de koppeling van de bekwaamheidsbewijzen aan de graden en onderwijsvormen moeten versoepelen en het onderscheid tussen technisch en praktisch vak binnen een specialiteit verdwijnen. Zij beklemtonen wel om enkel leerkrachten aan te stellen met een pedagogisch-didactische vorming.

Ondanks de problemen met de stelsels van bekwaamheidsbewijzen mag niet uit het oog worden verloren dat ze garanties bieden voor de kwaliteit van het onderwijs. Ook vakorganisaties wijzen daar sterk op. De complexiteit van de stelsels moet overigens worden gerelativeerd. De omvang van de besluiten met de bekwaamheidsbewijzen en het aantal wijzigingen zijn vooral toe te schrijven aan nieuwe benamingen van hogeronderwijsopleidingen en hun diploma's. De administratie heeft trouwens een tool ontwikkeld waarmee de bekwaamheidsbewijzen vlot raadpleegbaar zijn¹⁰². Ook de rigiditeit moet worden gerelativeerd. De categorie van voldoende geachte bekwaamheidsbewijzen is ruim bepaald en scholen zijn vrij te kiezen tussen vereist en voldoende geacht. Tijdelijke afwijkingen (via de categorie andere) zijn nu al mogelijk. Wel kunnen de betrokken personeelsleden daarmee in geen enkel geval recht op TADD of vaste benoeming verkrijgen¹⁰³. Het Rekenhof onderschrijft dat punctuele wijzigingen nodig zijn, maar wijst er op dat een fundamentele hervorming niet eenvoudig is. Het ligt immers niet voor de hand dat schooldirecties zelf de curricula van de hogeronderwijsopleidingen moeten onderzoeken om na te gaan of een bepaald diploma voldoende vakkennis garandeert. Een eventuele nieuwe opdrachtbepaling impliceert wellicht een aanpassing van de stelsels. De bekwaamheidsbewijzen zijn nu vastgelegd voor de lesopdracht (hoofdopdracht). Als de om-

¹⁰¹ Tegelijkertijd is er de vraag om de maximumgrens van tien jaar op te trekken. Het ontwerpbesluit dat de Vlaamse Regering op 14 april 2014 heeft goedgekeurd, kwam voor een stuk tegemoet aan die verzuchtingen, maar is niet definitief geworden. Het ontwerpbesluit voorzag in de opname tot 20 jaar privé-diensten voor alle personeelscategorieën in het kleuter- en leerplichtonderwijs, met uitzondering van het administratief personeel, die vanaf september 2014 voor de eerste keer aan de slag gaan in het onderwijs. De regeling stuitte op kritiek wat betreft het gebrek aan overgangsmaatregelen en de financiële haalbaarheid. Ook de Raad van State had kritiek op het ontwerpbesluit. Hij oordeelde dat de maatregel discriminerend en juridisch niet correct is.

¹⁰² De administrateur-generaal van het AgODi wijst erop dat de tool nog verbeterd kan worden. Welke studiebewijzen gevat worden door verzameltermen (bijvoorbeeld ten minste bachelor) vergt nog steeds een raadpleging van de besluiten over de bekwaamheidsbewijzen.

¹⁰³ Enkele basisscholen zien nochtans een duidelijke meerwaarde in de aanstelling van bijvoorbeeld een orthopedagoog binnen de personeelscategorie bestuurs- en onderwijzend personeel.

vang van die lesopdracht flexibeler wordt, rijst de vraag of ook geen koppeling moet worden gemaakt tussen de bekwaamheidsbewijzen en de ruimere schoolopdracht.

3.4.3 Conclusie

Scholen stellen bij voorkeur personeel aan met een vereist bekwaamheidsbewijs. De stelsels van bekwaamheidsbewijzen zijn omvangrijk en op verschillende punten rigide. De belangrijkste knelpunten zijn de volgende:

- Er is een gebrek aan mogelijkheden om masters in het basisonderwijs aan te stellen.
- In het secundair onderwijs zijn de bekwaamheidsbewijzen te strikt verbonden aan een onderwijsvorm en graad.
- Het onderscheid tussen praktische en technische vakken is hinderlijk voor het aanstellingsbeleid van de school.
- Zij-instromers kunnen geen nuttige ervaring laten valoriseren voor algemene vakken.
- Het stelsel is zeer rigide voor de categorie andere: de personeelsleden kunnen er nooit rechten mee verwerven.

Hoewel punctuele aanpassingen volgens het Rekenhof nodig zijn, is een grondige hervorming niet eenvoudig. De stelsels van bekwaamheidsbewijzen garanderen mee de kwaliteit van het onderwijs. Wel rijst de vraag of bij een wijziging van de opdrachtbepaling geen aanpassing van de stelsels nodig is.

3.5 Personeelsevaluatie en tuchtregeling

3.5.1 Functiebeschrijving en evaluatie

Onderzoeken van het evaluatiesysteem

Het evaluatiesysteem werd ingevoerd door het decreet van 13 juli 2007¹⁰⁴. Het is inmiddels zelf al in drie stappen geëvalueerd. In het schooljaar 2008-2009 heeft de onderwijsinspectie de invoering en het gebruik van functiebeschrijvingen in het basisonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs onderzocht¹⁰⁵. In het schooljaar 2009-2010 bekeek een OBPWO-onderzoek de werking en de effecten van leerkrachtevaluatie binnen het secundair onderwijs, de centra voor leerlingenbegeleiding en de centra voor volwassenenonderwijs. In het schooljaar 2011-2012 vond een vergelijkbaar OBPWO-onderzoek plaats binnen het basisonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs¹⁰⁶.

Volgens de evaluatie van de onderwijsinspectie beschikten de meeste personeelsleden van de onderzochte onderwijsniveaus al in het schooljaar 2008-2009 over functiebeschrijvingen. Slechts de helft ervan werd geïndividualiseerd. Planlast en taakbelasting van de directie remden de individualisering van de functiebeschrijvingen af. Zowel directies als personeel staan

¹⁰⁴ Decreet van 13 juli 2007 houdende dringende maatregelen met betrekking tot functiebeschrijving en evaluatie in het onderwijs. Het systeem is sinds 1 september 2007 van kracht in het secundair onderwijs, in het basisonderwijs sinds 1 september 2009.

¹⁰⁵ Deel III van de Onderwijsspiegel 2008-2009.

¹⁰⁶ OBPWO-onderzoek 09.03 – *De evaluatie van het evaluatiesysteem voor het onderwijspersoneel* en OBPWO-onderzoek 11.01 – *Evaluatie van het evaluatiesysteem voor leerkrachten in het basisonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs*.

grotendeels positief tegenover het gebruik van functiebeschrijvingen. De OBPWO-onderzoeken besluiten dat de invloed van het evaluatiesysteem op de professionele ontwikkeling van het personeelslid, de jobtevredenheid en de betrokkenheid bij de schoolorganisatie maar beperkt is.

Ook de OESO voerde een internationaal vergelijkend onderzoek uit naar evaluatie in 28 landen¹⁰⁷. Het rapport beschouwt leerkrachtenevaluatie als een noodzakelijke activiteit voor personeelsbeleid en professionele ontwikkeling. Het wijst op het belangrijke onderscheid tussen evaluaties gericht op ondersteuning (*development*) en evaluaties gericht op beoordeling (*accountability*). De OESO beveelt onder meer aan het werk van leerkrachten regelmatig te evalueren in het kader van de ondersteuningsfunctie en de spanning weg te nemen tussen die twee functies.

Praktijk

Alle bezochte scholen hebben een functionerings- en evaluatiebeleid uitgewerkt. De eerste evaluator is meestal één persoon, namelijk de directeur. Dat is het geval in alle basisscholen en in 65% van de secundaire scholen. Secundaire scholen met gedeeld leiderschap verdelen de taak van eerste evaluator meestal tussen twee tot vier personen van het directiekorps¹⁰⁸. 80% van de eerste evaluatoren heeft specifieke nascholing gevolgd. De tweede evaluator is eveneens meestal één persoon, nl. een collega-directeur, een lid van het schoolbestuur of eventueel de gemeentesecretaris in het gemeentelijk onderwijs. In twee scholen is er geen tweede evaluator aangesteld. De tweede evaluator vervult de rol van bemiddelaar, procesbewaker of ondersteuner van de eerste evaluator of de geëvalueerde. In vijf scholen bleef zijn rol echter onduidelijk. Alle scholen, op één na, delen de namen van de evaluatoren mee aan hun personeel. Soms komt dat enkel neer op de vermelding van de namen, vooral die van de tweede evaluator, op het IT-platform van de school.

De helft van de geïnterviewde scholen stelt geen functiebeschrijvingen op voor personeelsleden met een aanstelling van minder dan 104 dagen. Vanaf 104 dagen zijn functiebeschrijvingen verplicht. Niettemin voldoen twee scholen daar niet aan, terwijl vijf scholen er niet altijd toe komen. De functiebeschrijving is bijna altijd geïndividualiseerd. Dat gebeurt in de meerderheid van de gevallen tijdens het eerste functioneringsgesprek en in mindere mate in het begin van het schooljaar of bij de aanstelling. Het personeelslid wordt steeds betrokken bij de opstelling van de geïndividualiseerde functiebeschrijving.

Tussen de scholen onderling is er een groot verschil in frequentie van functioneringsgesprekken per personeelslid¹⁰⁹. Drie kwart van de scholen differentieert in de frequentie van de gesprekken. Startende en tijdelijke leerkrachten aangesteld voor bepaalde duur, alsook slecht

¹⁰⁷ OECD (2013) *Synergies for Better learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing, Paris. De OESO keek hierbij naar evaluatie van leerlingen, van leraren, van scholen en van onderwijssystemen.

¹⁰⁸ De taak wordt dan verdeeld onder de directeur en de adjunct-directeur, eventueel aangevuld met de technisch adviseur-coördinator, onder de pedagogisch en de administratief directeur of onder de algemeen directeur en de gewone directeurs.

¹⁰⁹ Minstens één gesprek per jaar (20% van de scholen), minstens tweemaal per jaar (33% van de scholen) en minstens één gesprek per evaluatiecyclus (33% van de scholen). De andere scholen komen niet tot een functioneringsgesprek met alle personeelsleden per evaluatiecyclus.

functionerende leerkrachten worden meer opgevolgd. Vier scholen hebben als gevolg van het functioneringsgesprek een personeelslid verplicht tot nascholing.

Ongeveer drie kwart van de geïnterviewde scholen evalueert zijn personeel binnen de vier jaar. Van het resterende kwart overschrijden er twee die reglementaire maximumtermijn en hebben er zeven hun personeel zelfs nog geen enkele keer geëvalueerd. Zoals bij de functioneringsgesprekken worden sommige personeelsleden frequenter geëvalueerd dan andere. In drie secundaire scholen werd ooit een onvoldoende uitgesproken, wat in één geval leidde tot ontslag.

Beoordeling

De bezochte scholen ervaren de functioneringsgesprekken als een positief instrument dat kansen biedt om personeelsleden te waarderen en hen te stimuleren zich verder te ontwikkelen. Zij staan eveneens positief tegenover de evaluaties, maar beschouwen de procedure als log en formalistisch¹¹⁰. Ook de onderwijskoepels onderschrijven dat de procedure zwaar is. In het basisonderwijs heeft in realiteit alleen de directeur het mandaat om te evalueren, aangezien de rechtspositiedecreten voorschrijven dat alleen een hiërarchisch hoger personeelslid als eerste evaluator kan optreden. Dat strookt niet met de participatieve visie van enkele scholen (vooral methodescholen). Ook wordt daardoor de evaluatie een zware opdracht voor de directeur, wat trouwens ook vaak het geval is voor directeurs in het secundair onderwijs. Verder staat de dubbele functie van functioneringsgesprekken en evaluaties, nl. ondersteuning en beoordeling, op gespannen voet. Als een personeelslid een verbetertraject volgt na een eerste negatieve evaluatie, aarzelen directeurs om nog positieve opmerkingen te geven omdat het tegen hen kan worden gebruikt bij een eventuele beroepsprocedure. Tot slot wordt ook de beroepsprocedure als complex ervaren. Procedurele kwesties wegen zwaar door. De bezochte scholen uitten weinig vertrouwen in het College van Beroep.

Een aantal bevraagde directies en de OBPWO-onderzoekers stellen een meer gedifferentieerde aanpak voor. Het is volgens hen raadzaam met alle personeelsleden functioneringsgesprekken te houden, maar de evaluatiegesprekken kunnen worden beperkt tot de tijdelijke leerkrachten (met het oog op het verkrijgen van TADD-rechten of een vaste benoeming) en disfunctionerende leerkrachten¹¹¹. Dat heeft het voordeel dat de ondersteuning voor iedereen wordt georganiseerd, maar dat het aantal evaluaties met zijn zware procedure vermindert. Ook de vakorganisaties zijn voorstander van differentiatie tussen de personeelsleden bij evaluatie.

Het reële presteren van het personeel zou moeten worden weerspiegeld in de eindoordelen van de evaluaties¹¹². De administratie beschikt niet over het aantal gunstige en ongunstige

¹¹⁰ Personeelsleden die aan verschillende scholen zijn toegewezen, moeten per school een individuele functiebeschrijving krijgen en aparte functioneringsgesprekken en evaluaties ondergaan, wat het systeem verzwaart.

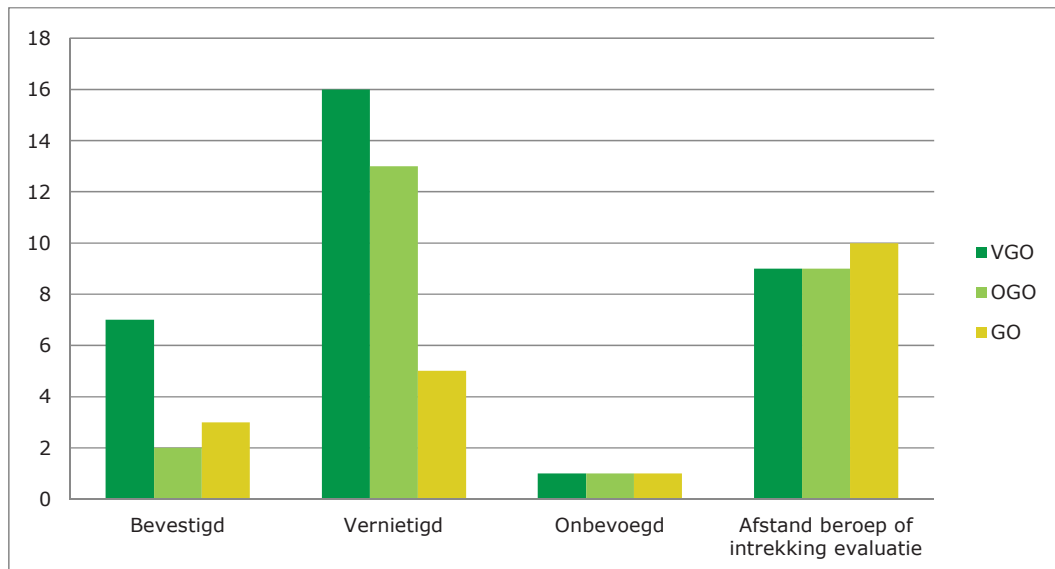
¹¹¹ Bij gebrek aan een algemeen evaluatiesysteem kan de kritiek ontstaan dat personeelsleden die per uitzondering aan een evaluatieprocedure worden onderworpen, ongelijk worden behandeld.

¹¹² Volgens een onderzoek in het secundair onderwijs vinden de schoolleiders dat gemiddeld 11,9% van de leerkrachten onderpresteert. Plas D., *Onderpresterende leerkrachten in het Vlaamse gewoon secundair onderwijs*. Masterproef voorgesteld met het oog op het behalen van de graad van Master in de Opleidings- en Onderwijswetenschappen.

evaluaties¹¹³. Het aantal beroepen dat bij de verschillende kamers van het College van Beroep is aangetekend, is wel bekend. Voor de periode 2008-2014 bedraagt dat aantal 77 (zie onderstaande grafiek):

- In 28 gevallen werd afstand gedaan van het beroep of trok het schoolbestuur de evaluatie weer in.
- In 3 gevallen verklaarde de kamer zich onbevoegd.
- In 34 van de overige 46 gevallen (74%) vernietigden de kamers de eindconclusie onvoldoende. Als argumentatie voor de vernietiging wordt in 47% (16/34) van de beslissingen het gebrek aan of andere fouten tegen de geïndividualiseerde functiebeschrijving ingeroepen. In 65% (22/34) gaat het om procedurefouten of fouten tegen de rechten van de verdediging¹¹⁴. De percentages tonen op zijn minst dat de scholen moeite hebben met het volgen van de voorgeschreven procedures.

Grafiek 4 – Lijst van beslissingen door de kamers van het College van Beroep, periode 2008-2014



Bron: website AgODi, Evaluatie en tucht in het onderwijs

3.5.2 Tuchtregeling

Bij een kwart van de geïnterviewde scholen had de directeur ervaring met de tuchtregeling en het opleggen van een tuchtstraf¹¹⁵. In de helft van die gevallen ging het personeelslid in beroep. Eén secundaire school had al een maatregel van orde moeten treffen.

Scholen zijn terughoudend in het gebruik van de tuchtregeling. Ondersteuning vanuit het schoolbestuur is daarbij belangrijk. De bevroegde directeurs vinden de tuchtregeling complex. Soms ondervinden ze moeilijkheden om bewijslast te verzamelen. Ze vinden het proble-

¹¹³ Het evaluatieproces speelt zich af tussen werkgever (schoolbestuur) en werknemer, zonder tussenkomst van de overheid.

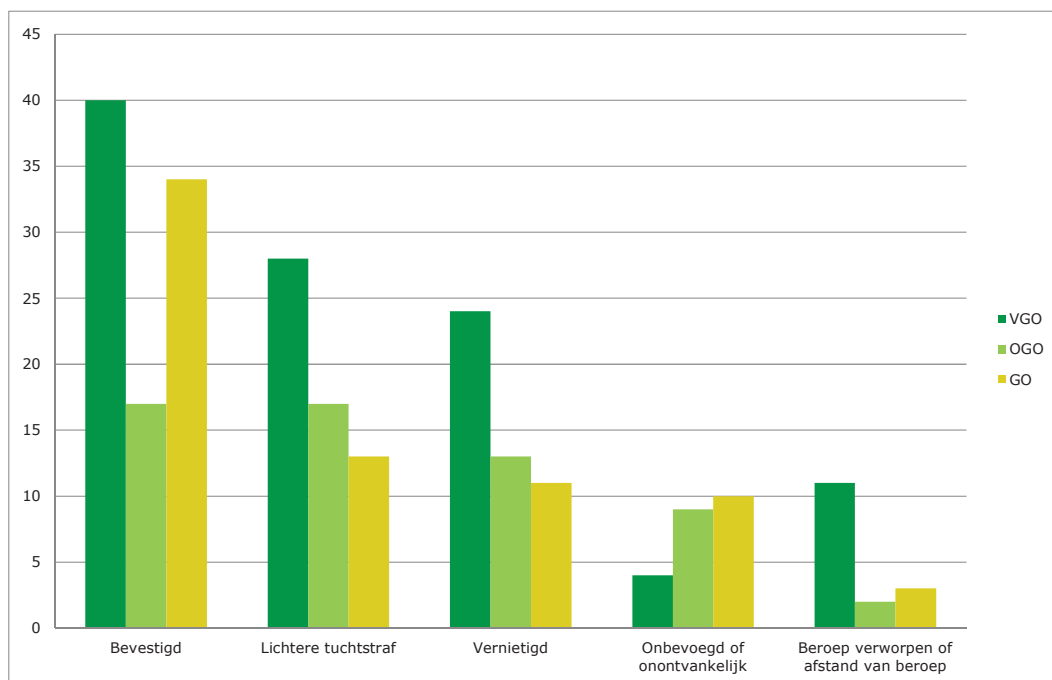
¹¹⁴ Een aantal beslissingen steunt op meer argumenten om de eindconclusie *onvoldoende* te vernietigen.

¹¹⁵ Driemaal blaam, eenmaal afhouding van wedde, tweemaal schorsing bij tuchtmaatregel, eenmaal terbeschikkingstelling bij tuchtmaatregel, tweemaal ontslag om dringende redenen.

matisch dat het personeelslid na het verstrijken van sommige sancties terug in actieve dienst komt in dezelfde school. Een eventueel beroep, dat een schorsende werking heeft, wordt pas laat uitgesproken¹¹⁶. Die beroepsprocedure ervaren ze, analoog aan die na negatieve evaluatie, als complex. Ook hier wegen procedurele kwesties soms vaak door.

In de periode 2006-2014 zijn er in totaal 236 beroepen aangetekend bij de verschillende Kamers van Beroep¹¹⁷. In 197 gevallen werd er daadwerkelijk een beslissing genomen, die wordt toegelicht in de onderstaande grafiek. Het beeld is genuanceerder dan voor de evaluaties bij het College van Beroep. De Kamers van Beroep kunnen immers niet alleen een uitspraak bevestigen of vernietigen, maar ook een lichtere tuchtsanctie uitspreken. In 46% van de gevallen (91) bevestigden de kamers de uitgesproken tuchtstraf, in 30% (58) spraken de kamers een lichtere tuchtsanctie uit en in 24% (48) werd de tuchtstraf vernietigd.

Grafiek 5 – Lijst van beslissingen door de Kamers van Beroep, periode 2006-2014



Bron: website AgODi, *Evaluatie en tucht in het onderwijs*

In tegenstelling tot het aantal evaluaties met eindconclusie onvoldoende, beschikt de administratie wel over gedeeltelijke cijfers van het aantal uitgesproken tuchtsancties en bewarende maatregelen per schooljaar. Die zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

¹¹⁶ In geval van ontslag of afzetting moet bovendien een opzeggingstermijn worden gerespecteerd zodat het personeelslid in aanmerking komt voor een werkloosheidsuitkering. Het personeelslid ontvangt tijdens zijn opzeggingstermijn het bruto-salaris dat verbonden is aan het ambt waarin het vastbenoemd was. Onderwijsdecreet XXIV voorziet wel met ingang van 1 september 2014 in de mogelijkheid het personeelslid preventief te schorsen als zijn aanwezigheid onverenigbaar is met het belang van de dienst.

¹¹⁷ Het totaal aantal zittingen van de Kamers van Beroep in die periode bedraagt iets meer dan het totaal aantal beslissingen opgenomen in het verslag. Tussenbeslissingen en initiële beslissingen die nadien zijn ingetrokken en gevolgd werden door heropeningen, zijn niet opgenomen.

Tabel 5 – Aantal personeelsleden per schooljaar met tuchtsanctie of preventieve schorsing

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Preventieve schorsing	52	58	72	57	55	66	59	61
Schorsing bij tuchtmaatregel	7	11	17	17	12	13	27	19
TBS bij tuchtmaatregel	8	7	4	3	4	4	4	2
Totaal	67	76	93	77	71	83	90	82

Bron: AgODi, jaarverslagen 2010, 2011, 2012, 2013 en 2014

Gemiddeld worden er per schooljaar 60 preventieve schorsingen uitgesproken, 15 schorsingen bij tuchtmaatregel en 5 terbeschikkingstellingen bij tuchtmaatregel. De beroepen tegen de beslissingen betroffen gemiddeld 4 preventieve schorsingen per jaar, 6 schorsingen bij tuchtmaatregel en 1 terbeschikkingstelling bij tuchtmaatregel¹¹⁸.

3.5.3 Conclusie

Directies waarderen de ondersteunende functie die het systeem van functioneringsgesprekken impliceert, maar staan minder positief tegenover het evaluatiesysteem. De vastgelegde regels en procedures worden als log, soms moeilijk haalbaar en formalistisch beschouwd. Zeker in het basisonderwijs is er weinig ruimte om eerste evaluatoren aan te stellen. Bovendien kent de uitgewerkte regeling een spanning tussen ondersteuning en verantwoording. Een aantal directeurs is er om die reden voorstander van om gedifferentieerd te evalueren, maar het functioneringsgesprek voor alle personeelsleden te behouden. Directies hebben weinig vertrouwen in de kamers van het College van Beroep. Hun beslissingen steunen volgens hen te veel op procedures en te weinig op feiten. Analyse van die beslissingen toont dat in 74% van de gevallen de evaluatie *onvoldoende* wordt vernietigd, waarvan 65% op grond van procedurefouten of fouten tegen de verdediging.

Scholen leggen een zekere terughoudendheid aan de dag bij het uitspreken van tuchtsancties. Directeurs ervaren de te volgen procedure als complex. Een analyse van de beslissingen van de Kamers van Beroep toont dat tuchtsancties waartegen beroep wordt aangetekend, voor 24% worden vernietigd.

3.6 Administratieve standen

3.6.1 Veelheid aan verlofstelsels

De rechtspositiedecreten voorzien in drie administratieve standen: dienstactiviteit, non-activiteit en terbeschikkingstelling. Verschillende vormen van verlof die worden gelijkgesteld met dienstactiviteit zijn mogelijk. Sommige verloven zijn een recht, andere een gunst. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden van de verloven, de voorwaarden om in de stand non-activiteit te worden geplaatst en de voorwaarden om ter beschikking te worden gesteld. Zo kwam een onoverzichtelijk geheel van besluiten van de Vlaamse Regering tot stand. Bovendien bevatten de rechtspositiedecreten zelf een aantal detailregelingen. De problematiek is bekend:

¹¹⁸ In de periode 2006-2014 behandelden de Kamers van Beroep 37 beroepen aangetekend tegen een preventieve schorsing, 52 tegen een schorsing bij tuchtmaatregel en 10 tegen een terbeschikkingstelling bij tuchtmaatregel.

de vorige onderwijsminister erkende het gebrek aan transparantie¹¹⁹. Ook de huidige minister erkent dat de verlofstelsels leiden tot een ongemeen complex kluwen van mogelijkheden, waarbij het personeelslid en zijn schoolbestuur geen zicht meer hebben op wat mogelijk is en wat de effecten zijn op langere termijn¹²⁰.

In februari 2014 genoot 14,30% van het personeel in het basis- en secundair onderwijs van een verlofstelsel¹²¹. Het verlof voor verminderde prestaties wegens sociale en familiale redenen, de terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden en de deeltijdse loopbaanonderbreking 50+ komen het meest voor. Het percentage personeel dat van een of ander verlofstelsel geniet, varieert sterk van school tot school. Voor de scholen uit de steekproef bedraagt het gemiddelde 17,72%, met als uitersten 3,85% en 34,09%. 47,25% van de verloven in het secundair onderwijs wordt toegekend aan het ouder personeel (50+), terwijl in het basisonderwijs de meeste verloven (37,28%) worden toegekend aan het personeel in de leeftijdscategorie tussen 30 en 40 jaar. Het secundair onderwijs kent wel een ouder personeelskorps dan het basisonderwijs¹²².

Drie vierde van de bezochte directeurs, alsook de onderwijskoepels zijn van mening dat er nood is aan een rationalisatie en harmonisatie van de verlofstelsels. Er zijn te veel stelsels die onderling te weinig verschillen van elkaar. Ook de vakorganisaties zien een vereenvoudiging mogelijk. Personeelsleden zijn zich door de complexiteit niet altijd bewust van de gevolgen van hun keuze van verlofstelsel op hun latere pensioenrechten. De geïnterviewde directeurs zijn het erover eens dat de verlofstelsels voor een beter evenwicht zorgen tussen werk en gezin. Verloven kunnen echter de schoolorganisatie bemoeilijken, 1/5-verloven het meest. Een deeltijds verlof komt immers niet altijd overeen met het aantal uren binnen een lessenrooster. Om die reden keuren sommige directies in het basisonderwijs een verlofaanvraag alleen goed als het verlof overeenstemt met de afwezigheid van één dag¹²³. Het is bovendien niet gemakkelijk om een vervanger te vinden voor slechts enkele uren, wat nog wordt versterkt door het lerarentekort. Verder getuigen directies dat een terugkeer na een volledige afwezigheid van langer dan drie tot vijf jaar lastig is omdat het onderwijs snel evolueert. Vlaanderen is een van de weinige regio's waar leerkrachten na een onderbreking van de loopbaan van een lange duur kunnen terugkeren naar dezelfde betrekking in dezelfde salarisschaal¹²⁴.

3.6.2 Beleid van de scholen

Alle ondervraagde scholen, op twee na, voeren een beleid rond verloven. 60% heeft zijn beleid geëxpliciteerd. Het behandelt meestal de aanvraagprocedure en betreft minder een goedkeuringsbeleid voor de gunstverloven. Zo wordt in de helft van de bezochte scholen bepaald dat

¹¹⁹ Vlaams Parlement, schriftelijke vragen, vraag nr. 158 van 27 januari 2010.

¹²⁰ Vlaams Parlement, schriftelijke vragen, vraag nr. 121 van 25 november 2014.

¹²¹ Cijfer van de onderwijsadministratie voor februari 2014.

¹²² Statistisch jaarboek, 2012-2013, aandeel personeelsleden ouder dan 49 jaar bedraagt in het secundair onderwijs 33,49%, in het basisonderwijs 25,35%.

¹²³ Vooral basisscholen ondervinden problemen met de schoolorganisatie bij 1/5-verloven. Een personeelslid met een 1/5-verlof moet dan nog 19,2 uren (24 – 24/5) of afgerond 20 uren presteren.

¹²⁴ OBPWO 06.02 – *Het beroep van leraar doorgelicht, Een cross-sectionele en longitudinale studie naar het profiel en de loopbaan van leraren in vergelijking met andere beroepsgroepen*. Samenvatting van de onderzoeksresultaten, p. 27. In de meeste landen kan de leraar maar gedurende een beperkte duur zijn loopbaan onderbreken en terugkeren naar dezelfde positie van voor de onderbreking.

de personeelsleden het verlof moeten aanvragen vóór een bepaalde datum om een vlotte personeelsplanning voor het volgende schooljaar mogelijk te maken. Hoewel scholen een gunstverlof in theorie kunnen weigeren, zijn er maar weinig die dat ook doen. Directeurs peilen in een gesprek meestal naar de reden, maar willen hun personeel niet demotiveren. Soms moeten de leerkrachten een verlof nemen voor een volledig schooljaar om zo makkelijker een vervanger te vinden. Er zijn ook scholen die afwezigheden langer dan drie tot vijf jaar niet toestaan. Eén school keurt aanvragen voor 1/5-verloven nooit goed, een andere school wel, maar kent dan een ongunstig uurrooster toe dat ontradend werkt.

Slechts 28% van de bezochte scholen kan steunen op afspraken gemaakt binnen het schoolbestuur of de scholengemeenschap. Het al dan niet hebben van een geëxpliciteerd beleid of beschikken over afspraken op hoger niveau heeft geen invloed op het percentage personeel dat van een verlof geniet.

3.6.3 Conclusie

Het Vlaamse onderwijs kent een weinig transparant geheel van verlofstelsels, waarvan de voorwaarden en gevolgen soms weinig onderling verschillen of niet altijd even duidelijk zijn voor de betrokkenen. De meeste scholen hebben rond verloven weliswaar een beleid uitgewerkt, maar dat betreft eerder de aanvraagprocedure dan een goedkeuringsbeleid voor de gunstverloven. Hoewel directies wijzen op de moeilijkheden voor de schoolorganisatie die verloven veroorzaken, keuren zij gunstverloven gemakkelijk toe. Directeurs zijn het erover eens dat verlofstelsels voor een beter evenwicht zorgen tussen werk en gezin. Zowel de scholen als de onderwijskoepels pleiten voor een rationalisatie en harmonisatie van de stelsels.

3.7 Inspraakorganen

3.7.1 Werking van de inspraakorganen

Participatie is belangrijk in het onderwijs en onderwijsbeleid. Het rechtspositiedecreet voor het gesubsidieerd onderwijs vangt aan met bepalingen over de paritaire comités. Beide rechtspositiedecreten vragen voor verschillende aangelegenheden de medewerking van het lokaal comité (het lokaal overlegorgaan of onderhandelingsorgaan bevoegd inzake arbeidsvoorwaarden en personeelsaangelegenheden). Daarnaast verwijst het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad ook naar het lokaal comité en voorziet het in een schoolraad, medezeggenschapscollege, pedagogische raad, enz. Hieronder wordt ingegaan op de inspraakorganen die lokaal bevoegd zijn voor personeelsaangelegenheden.

Alle bezochte scholen, op vijf basisscholen na, beschikken over een lokaal comité. Er is zelden een centraal syndicaal afgevaardigde aanwezig op de vergaderingen. Als het lokaal comité ontbreekt, is dat te wijten aan het gebrek aan gesyndiceerde personeelsleden in de school of aan gesyndiceerden die zich kandidaat willen stellen. Personeelsmateries worden dan besproken met het voltallige personeel in de personeelsvergadering of op de pedagogische raad. In een basisschool zijn plenaire besprekingen nog haalbaar, aangezien er gemiddeld minder personeelsleden zijn dan in een secundaire school. Er is niet altijd een lokaal comité per instellingsnummer. Het overlegorgaan is soms overkoepelend voor het hele schoolbestuur. Bij één bezochte school is er sprake van een ondernemingsraad op het niveau van het school-

bestuur¹²⁵. In die gevallen dient te worden gewaakt over een evenwichtige vertegenwoordiging van elke school.

Hoewel de meerderheid van de geïnterviewde directies positief staat tegenover de werking van de comités, plaatsen ze er toch enkele kanttekeningen bij. Ze merken op dat door de complexiteit van het personeelsbeleid en het overzicht dat ze als directeur hebben, syndicale afgevaardigden weinig inbreng hebben en het onderhandelingsevenwicht tussen werknemers en werkgever soms zoek raakt.

Over het nut van de onderhandelingscomités op het niveau van de scholengemeenschap zijn de meningen eerder negatief. De meeste directeurs vinden het een overbodig onderhandelingsorgaan omdat grotendeels dezelfde agendapunten als bij de lokale comités aan bod komen. Vakorganisaties wijzen er echter op dat op elk niveau waar beslissingen worden genomen, inspraak moet worden georganiseerd.

90% van de bezochte scholen heeft een schoolraad. Als hij ontbreekt, is dat omdat er geen kandidaten zijn, omdat het oudercomité een schoolraad niet nuttig vindt of omdat het schoolbestuur zelf al een participatieve werking kent¹²⁶. Een schoolraad wordt over het algemeen als een zinvol orgaan beschouwd. Het is het enige orgaan waar alle verschillende geledingen samenkomen. Toch zijn de directeurs over de werking van de schoolraad niet altijd positief. De moeilijkheid om ouders en afgevaardigden van de lokale gemeenschap te betrekken¹²⁷, de overmatige inbreng van de directie op de vergaderingen en het gebrek aan binding met de schoolwerking van de lokale afgevaardigden vormen de grootste problemen.

Medezeggenschapscolleges (de overkoepelende schoolraad in een scholengemeenschap) komen minder voor, in het basisonderwijs zelfs in minder dan de helft van de bezochte scholen¹²⁸. De meerwaarde ervan wordt door de meeste directeurs als beperkt ervaren wegens de overlapping met het onderhandelingscomité op het niveau van de scholengemeenschap. In een aantal bevraagde scholen komt het medezeggenschapscollege maar één keer per jaar samen, is het orgaan alweer afgeschaft of bestaat het slechts op papier.

Van de bezochte basis- en secundaire scholen heeft respectievelijk 60% en 85% een pedagogische raad. Het gebrek aan zo'n raad in een school betekent niet dat er geen leerkrachteninspraak is. Andere inspraakvormen zoals plenaire personeelsvergaderingen, rondetafelgesprekken, pedagogische fora of stuurgroepen met leerkrachtenvertegenwoordiging nemen er de taken van de pedagogische raad over. Het pedagogisch beleid van een school wordt, naast de pedagogische raad, in een aantal gevallen eveneens aangestuurd door werkgroepen of een strategisch team.

¹²⁵ Een overkoepelend overlegorgaan voor het hele schoolbestuur impliceert soms dat het niveau-overschrijdend is.

¹²⁶ Het decreet van 2 april 2004 voorziet in één uitzondering op de verplichting voor een school om een schoolraad op te richten, namelijk als het schoolbestuur voor ten minste twee derde is samengesteld uit rechtstreeks gekozen vertegenwoordigers van personeel en van ouders. Voor het secundair onderwijs geldt nog een bijkomende voorwaarde in verband met leerlingenvertegenwoordiging.

¹²⁷ Scholen stellen vaak ouders die geen kinderen in de school meer hebben als afgevaardigden van de lokale gemeenschap aan.

¹²⁸ Sinds 1 september 2014 is een medezeggenschapscollege enkel verplicht als ten minste één schoolraad erom vraagt en dat motiveert (artikel 35 van het participatiedecreet).

3.7.2 Conclusie

De meeste scholen kennen lokale syndicale overlegstructuren en schoolraden. Op het niveau van de scholengemeenschap worden de participatie- of onderhandelingsorganen minder georganiseerd. Hoewel de mening over de werking van de meeste raden of comités positief is, worden er toch enkele kanttekeningen geplaatst. De veelheid aan organen komt de participatie niet altijd ten goede: er zijn onvoldoende kandidaten, besprekingen worden herhaald, er ontstaat een gevoel van overbodigheid, de planlast vergroot, ...

HOOFDSTUK 4

Algemene conclusies

De rechtspositieregelingen van het personeel in het Vlaamse onderwijs zijn onderhevig aan diverse spanningsvelden en nieuwe ontwikkelingen, waardoor de principes van goede regelgeving moeilijk toepassing vinden. Door talrijke aanpassingen zijn de regelingen uitgegroeid tot omvangrijke en complexe teksten.

De vraag of de rechtspositieregelingen de rechten van het personeel beschermen en een goed personeelsbeleid in de scholen mogelijk maken, moet genuanceerd worden beantwoord. De geïnterviewden hebben tijdens het onderzoek verschillende elementen uit de rechtspositieregeling gunstig geëvalueerd. Opeenvolgende tijdelijke aanstellingen gedurende vele jaren (supertijdelijken) worden door de TADD-regeling vermeden, het loonniveau is over het algemeen goed, ook de horizontale structuur van het personeelskader en de vlakke loopbaan worden weinig bekritiseerd, het belang van de functioneringsgesprekken wordt onderstreept, de verlofstelsels zorgen voor een evenwicht tussen werk en gezin, inspraak wordt georganiseerd, enz. Verschillende regelingen, zoals PWB en TAO, maken in grote mate flexibiliteit mogelijk. Zelfs de omvangrijke stelsels van bekwaamheidsbewijzen, die overigens ook flexibiliteit toelaten, worden genuanceerd beoordeeld. Er zijn ongetwijfeld punctuele problemen, maar de stelsels garanderen mee de kwaliteit van het onderwijs.

Niettemin blijft de positie van de startende leerkracht kwetsbaar. De rechtspositieregelingen stimuleren nauwelijks transparantie in het wervingsbeleid van de scholen en houden geen rekening met de beginnende leerkracht. De TADD-regeling, de jaarlijks verplichte vacantieverklaring en de verplichte vaste benoeming houden dan weer het gevaar in dat op sluipende wijze rechten worden verworven. Een ander knelpunt betreft de opdrachtbepaling. De huidige prestatienoemers zijn geen goede weerspiegeling van de reële opdracht. Evoluties in onderwijskundige opvattingen en schoolorganisatie noodzaken voor de opdrachtbepaling een nieuwe regeling, die ook jobdifferentiatie mogelijk maakt. De vraag naar jobdifferentiatie is urgenter en algemener dan naar loondifferentiatie. Verder wordt het evaluatiesysteem log, moeilijk haalbaar en formalistisch bevonden, zijn de verlofmogelijkheden weinig doorzichtig en is de hoeveelheid aan overlegorganen contraproductief.

De rechtspositieregelingen bevatten enerzijds bepalingen die de schoolbesturen een zekere vrijheid geven bij de uitvoering, maar zetten anderzijds in het algemeen de besturen en directies maar beperkt aan tot een schooleigen en krachtig personeelsbeleid. Zo vragen de rechtspositieregelingen geen explicitering van de schooleigen selectiecriteria of de prioriteeringsprincipes bij een TADD-aanstelling en benoeming in vast verband als er verschillende kandidaten zijn. Ook biedt de regelgeving de directies en schoolbesturen weinig flexibiliteit om de omvang van de lesopdracht te bepalen binnen de totale opdracht van hun personeelsleden. Op verschillende punten voeren scholen dan ook een weinig expliciet personeelsbeleid.

Scholen hebben bijvoorbeeld wel een beleid voor de verloven uitgewerkt, maar dat betreft eerder de aanvraagprocedure dan een goedkeuringsbeleid voor de gunstverloven.

HOOFDSTUK 5

Aanbevelingen

- Het is raadzaam dat de decreetgever de rechtspositieregelingen onderwerpt aan een grondige juridisch-technische revisie.
- De overheid wil uitgaan van vertrouwen in de instellingen, responsabilisering en subsidiairiteit. Zo bevatten de rechtspositieregelingen bepalingen die eerder de grenzen vastleggen waarbinnen de schoolbesturen de rechtspositie van hun personeel bepalen, dan dat ze zelf de concrete rechten en plichten vaststellen. Die aanpak vereist dat de schoolbesturen instaan voor voldoende inspraak en transparantie en de criteria of motieven van hun beleid expliciteren. De vrijheid die de schoolbesturen op die wijze krijgen, kan hun beleidsvoerend vermogen versterken en een bewuster, objectiever en effectiever personeelsbeleid stimuleren. Die evolutie naar responsabilisering kan worden versterkt. Zo kan de overheid overwegen scholen te verplichten schooleigen selectiecriteria vast te stellen en op voorhand bekend te maken bij zowel tijdelijke aanstellingen als bij vaste benoemingen. Ook kunnen belangrijke rechten, zoals TADD-rechten of een vaste benoeming, afhankelijk worden gemaakt van een uitdrukkelijke beslissing van het schoolbestuur, eventueel in de vorm van een gunstige evaluatie.
- De overheid kan overwegen scholen te verplichten een open oproep te organiseren voor nieuwe aanwervingen bij aanstellingen vanaf een bepaalde duur met een substantiële omvang.
- Het is raadzaam dat de rechtspositiedecreten rechten en plichten voor startende leerkrachten opnemen opdat hen een aangepaste opdracht kan worden gegeven en een recht op aanvangsbegeleiding te garanderen.
- Het is wenselijk dat de opdracht van de leraar niet uitsluitend wordt uitgedrukt in lesuren, maar dat rekening wordt gehouden met zijn hele takenpakket. Er kan zowel voor het basis- als voor het secundair onderwijs worden overwogen binnen een schoolopdracht een flexibele hoofdopdracht (lesopdracht) mogelijk te maken en de bezoldigings- en omkaderingsregeling te baseren op de schoolopdracht. Dat kan de jobdifferentiatie bevorderen. Om een betere afstemming op de hedendaagse schoolpraktijk te bekomen, kan eventueel de indeling in personeelscategorieën en omkaderingssystemen worden herbekeken.
- Het is raadzaam de garantie op onderwijskwaliteit dankzij de stelsels van bekwaamheidsbewijzen te behouden. Er zijn wel mogelijkheden om de flexibiliteit van de stelsels nog te vergroten. Zo zouden in het basisonderwijs diploma's uit de pedagogische wetenschappen een plaats kunnen krijgen. In technische en beroepsrichtingen van het secundair onderwijs zou de inzetbaarheid over de graden kunnen worden verruimd. Verder kan worden overwogen de opneembaarheid van nuttige ervaring in de geldelijke anciënniteit uit te

breiden naar onder meer sommige algemene vakken in het secundair onderwijs. Ook kan worden nagegaan of houders van een ander bekwaamheidsbewijs in uitzonderlijke omstandigheden een vaste benoeming kunnen krijgen. Het is nuttig te onderzoeken of bepaalde ambten (in het bijzonder bepaalde directeurs) niet te laag worden bezoldigd.

- Het is wenselijk te onderzoeken of evaluaties alleen kunnen worden verplicht voor personeelsleden met een tijdelijke aanstelling en voor minder goed presterenden. Er kan ook worden onderzocht of de eerste evaluator niet uit een ruimere groep van personeelsleden afkomstig kan zijn. Het is raadzaam de werking van het College van Beroep te evalueren.
- Het is wenselijk de verlofstelsels te vereenvoudigen en te harmoniseren. De overheid kan overwegen stelsels met een variabel volume in te voeren om de schoolorganisatie te vergemakkelijken.
- Er kan worden nagegaan of de werking van de inspraakorganen niet kan worden versterkt door ze te rationaliseren.

HOOFDSTUK 6

Reactie van de minister

Op 15 december 2015 deelde de Vlaamse minister van Onderwijs als reactie op het ontwerp-verslag mee (zie bijlage) dat de vaststellingen, conclusies en aanbevelingen dienstig zijn voor verschillende lopende beleidsdossiers.

Zij onderschrijft de conclusie over de complexiteit en omvang van de decreten en zal samen met de administratie bekijken hoe een revisie en vereenvoudiging mogelijk zijn.

Het vooraf bekend maken van selectiecriteria door de scholen behoort volgens de minister tot de autonomie van het schoolbestuur, dat daarover in overleg gaat met het bevoegde lokale onderhandelingscomité.

De ondersteuning en begeleiding van startende leerkrachten, de manier waarop het recht op een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur wordt verworven, de opdracht van het personeel, een gedifferentieerde en meer flexibele loopbaan en een vereenvoudiging en harmonisering van de verlofstelsels maken alle het voorwerp uit van het loopbaandebat. Een aantal knelpunten met betrekking tot het stelsel van bekwaamheidsbewijzen zullen bijkomend aan bod komen bij de modernisering van het secundair onderwijs.

De minister wil in overleg gaan met de sociale partners over de aanbevelingen met betrekking tot de evaluatieprocedure en de inspraakorganen.

Bijlage

Antwoord van
de Vlaamse minister
van Onderwijs

Brussel, 15 december 2015

Geachte heer,

Het ontwerpverslag over de rechtspositie van het personeel van het basisonderwijs en secundair onderwijs heb ik in goede orde ontvangen. Het rapport biedt een duidelijk maar ook genuanceerd beeld van de rechtspositie van het onderwijspersoneel. Ik waardeer de kwaliteit van het geleverde werk. De vaststellingen, conclusies en aanbevelingen zijn erg dienstig voor meerdere lopende beleidsdossiers. Zoals gevraagd in het begeleidend schrijven van 3 november 2015 geef ik mijn reactie op de geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

Uw eerste conclusie betreft de complexiteit en de omvang van de decreten rechtspositie, als gevolg van verschillende spanningsvelden (de juridische aard van de rechtspositieregeling en het legaliteitsbeginsel, de autonomie versus overheidssturing, de verzoening van belangen van werkgever en werknemer) en nieuwe ontwikkelingen. Ik onderschrijf deze conclusies zeker, en zal samen met mijn administratie bekijken hoe een revisie en vereenvoudiging mogelijk kan zijn.

Met betrekking tot de onderwijsloopbaan luidt een eerste conclusie dat het vooraf bekend maken van selectiecriteria door de scholen, de objectiviteit zou vergroten en de kwaliteit van het wervingsbeleid zou versterken. Deze verplichting is inderdaad niet opgenomen in de decreten rechtspositie. Ik beschouw dit als een gegeven dat behoort tot de autonomie van het schoolbestuur, dat hierover in overleg gaat met het bevoegde lokale onderhandelingscomité.

Verder wordt gesteld dat de rechtspositie te weinig ruimte laat voor aanvangsbegeleiding voor beginnende leerkrachten. De ondersteuning en begeleiding van startende leerkrachten, vormt één van de belangrijke pijlers van het loopbaandebat dat in oktober 2015 is opgestart. Ook de manier waarop het recht op een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur wordt verworven, komt aan bod in het loopbaandebat dat moet leiden tot een vernieuwd loopbaancontinuüm waarin scholen zorgzamer kunnen omgaan met cruciale transities in de loopbaan en hierop een beleid kunnen voeren.

Wat betreft de opdracht van het personeel verwijst u naar de nood om voor de opdracht een meer aangepaste opdrachtbeschrijving uit te werken, alsook naar de behoefte aan inhoudelijke jobdifferentiatie. De opdracht van het personeelslid en een gedifferentieerde, meer flexibele loopbaan, maakt uitdrukkelijk het voorwerp uit van het loopbaandebat dat momenteel wordt gevoerd.

In uw conclusie met betrekking tot het stelsel van bekwaamheidsbewijzen, stelt u duidelijk dat het raadzaam is om de garantie op onderwijskwaliteit dankzij de stelsels van bekwaamheidsbewijzen te behouden. Ook relativeert u de complexiteit en rigiditeit. Ik onderschrijf uw aanbeveling dat punctuele aanpassingen nodig zijn. Een aantal knelpunten die u aanhaalt zullen ook aan bod komen bij de modernisering van het secundair onderwijs en het loopbaanpact.

Over uw aanbeveling met betrekking tot de evaluatieprocedure en de inspraakorganen wil ik in overleg gaan met de sociale partners.

Met betrekking tot de verlofstelsels en uw aanbeveling om deze te vereenvoudigen en te harmoniseren, kan ik u melden dat dit ook een belangrijk onderdeel uitmaakt van de loopbaanbesprekingen. Bij een hervorming streven we twee doelstellingen na. We willen meer transparantie brengen in de mogelijke verlofstelsels en we willen dat de verloven tegemoet kunnen komen aan reële noden van de personeelsleden, in cruciale of moeilijke momenten in alle fasen van hun loopbaan.

Hoogachtend,

Hilde Crevits

Viceminister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Onderwijs

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be