

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2005-2006

9 februari 2006

VERSLAG

– van het Rekenhof –

**over de bezoldiging van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het onderwijs
voor sociale promotie**

R E K E N H O F

Bezoldiging van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het onderwijs voor sociale promotie

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, januari 2006



REKENHOF

Bezoldiging van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het onderwijs voor sociale promotie

***Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement***

*Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 31 januari 2006*

INHOUD

Bestuurlijke boodschap.....	4
Samenvatting	5
1 Inleiding	7
2 Regelgeving.....	9
3 Steekproef	10
3.1 Samenstelling	10
3.2 Resultaten van de steekproef.....	10
3.3 Interpretatie	11
4 Principiële problemen	13
4.1 Referteperiode.....	13
4.2 Vak en specialisatie.....	14
4.3 Richtgraden	14
4.4 Laattijdige regelgeving.....	14
4.5 Wervings-, selectie- en bevorderingsambten	15
5 Systeemgerichte controle	16
5.1 Loonketting	16
5.2 Risicofactoren.....	16
5.2.1 Aanlevering van informatie.....	16
5.2.2 Complexe regelgeving.....	17
5.2.3 Elektronisch personeelsdossier.....	17
5.2.4 Werkomstandigheden	18
5.3 Interne kwaliteitsbewaking.....	18
5.3.1 Tweede controle.....	18
5.3.2 Cel Kwaliteitsbewaking.....	18
5.3.3 Controlelijsten.....	19
5.3.4 Vorming en handleidingen.....	19
6 Loonkosten	20
6.1 Gemiddelde loonkosten van een centrum	20
6.2 Anciënniteit per centrum.....	22
6.3 Barema's	22
6.3.1 Reglementering	22
6.3.2 Barema's toegekend in december 2003.....	23
6.4 Enkele beschouwingen.....	24
7 Conclusies	26
8 Aanbevelingen	27
9 Reactie van de minister	28
Bijlage 1 Regelgeving	30
Bijlage 2 Steekproef - verdeling over de verschillende deelpopulaties..	31
Bijlage 3 Loonkost - minimum- en maximumwedde	33
Bijlage 4 Antwoord van de Vlaamse Minister van Werk, Onderwijs en Vorming.....	34

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft de salarisvaststelling van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het onderwijs voor sociale promotie onderzocht. Het heeft ook de loonkosten en de salarisschalen in beeld gebracht.

Het onderzoek wees uit dat de regelgeving complex is en onduidelijkheden vertoont, in het bijzonder met betrekking tot bepaalde overgangsmaatregelen. Dat verklaart mede het grote aantal fouten die het Rekenhof vond in de individuele personeelsdossiers.

Die foutenlast noopt tot een versterking van de inspanningen om tot een grotere nauwgezetheid van de salarisvaststelling te komen. De invoering van het elektronisch personeelsdossier kan daartoe bijdragen.

Samenvatting

Het Rekenhof heeft de rechtmatigheid van de salarissvaststellingen van het bestuurs- en onderwijzend personeel in het onderwijs voor sociale promotie onderzocht. Het controleerde in hoofdzaak de toekenning van de salarisschaal en de geldelijke anciënniteit. Het onderzoek steunde op een systeemgerichte en een gegevensgerichte, steekproefsgewijze controle. Het bracht ook enkele problemen met de regelgeving aan het licht, vooral interpretatieproblemen, en verzamelde statistische informatie over de loonkosten.

Steekproef

De steekproef leverde in 46 op de 120 personeelsdossiers bezoldigingsfouten op (38 %). Uitgaande van een betrouwbaarheid van 99 %, berekende het Rekenhof dat zodoende in minstens 28,8 % van alle personeelsdossiers een bezoldigingsfout voorkomt. Het maakt daarbij geen onderscheid tussen lichte en zware fouten.

De administratie heeft alle in de steekproef geconstateerde fouten rechtgezet. Volgens haar was het merendeel van de fouten te wijten aan weinig transparante overgangsbepalingen, een stroef verloop van de vakkenconcordantie en het gebrek aan een elektronisch personeelsdossier.

Principiële problemen

Het onderzoek bracht vijf principiële problemen aan het licht, waarvan de eerste drie betrekking hadden op de interpretatie van de overgangsregeling vervat in artikel 79 van het decreet volwassenenonderwijs. Bij de verwerking van de steekproefresultaten beschouwde het Rekenhof deze problemen niet als fout:

- Over de referteperiode is de overgangsregeling onduidelijk.
- Bij de toepassing van de overgangsmaatregelen houdt de administratie geen rekening met de classificatie van de vakken (algemene, technische of praktische vakken).
- De administratie interpreteert de regeling over de richtgraden onjuist.
- Twee tijdelijke bezoldigingsmaatregelen om het lerarentekort op te vangen werden laattijdig bij besluit verlengd.
- Het decreet maakt geen indeling van de ambten in wervings-, selectie- en bevorderingsambten. De onderwijsminister stelt een decretaal initiatief in het vooruitzicht.

Systeemgerichte controle

Met een evaluatie van een aantal processtappen in de loonketting, wilde het Rekenhof een oordeel geven over de garantie van een regelmatige

salarisuitbetaling. Het legde de klemtoon daarbij, zoals bij de steekproef, op de toegekende salarisschaal en de berekening van de geldelijke anciënniteit. Eerst spoorde het de mogelijke risicofactoren op. Vervolgens ging het na welke kwaliteitsbewaking de administratie organiseerde.

Het stelde vast dat de risicofactoren in de onderzochte loonketting zich situeerden in een aantal categorieën: een gebrekkige of laattijdige gegevenslevering vanuit de centra voor volwassenenonderwijs en andere onderwijsadministraties, complexe regelgeving en geen ondersteuning met een elektronisch personeelsdossier. Ook de volledige behandeling van een personeelsdossier door maar één agent vormt een risico.

De administratie heeft voorzien in een aantal controles om deze risico's in te perken. In bepaalde situaties, zoals bij vaste benoemingen, toetst zij het personeelsdossier een tweede maal. Er bestaat ook een cel Kwaliteitsbewaking. Daarbuiten beschikt de administratie over allerlei controlelijsten. Ten slotte organiseert zij regelmatig opleidingen en zijn er handleidingen voorhanden.

Loonkosten

Het Rekenhof berekende dat de gemiddelde loonkosten per budgettair fulltime equivalent van centrum tot centrum sterk kunnen verschillen. Het stelde ook vast dat de loonkosten meer afhankelijk zijn van de toegekende barema's, dan van de geldelijke anciënniteit.

In het onderwijs voor sociale promotie voorziet de reglementering in heel veel verschillende salarisschalen, die onderling vaak weinig verschillen. Niet alle reglementair bepaalde salarisschalen worden ook effectief toegekend. Bij de resultaten van de steekproef viel het op dat alle foute barema's werden vastgesteld in het secundair onderwijs, waar de verscheidenheid aan barema's het grootst is.

1 Inleiding

Het onderwijs voor sociale promotie kent al enkele jaren een sterke groei. De algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2006 voorziet voor deze onderwijssector in een krediet van meer dan 216 miljoen EUR. Dit budget is bijna volledig bestemd voor lonen van het bestuurs- en onderwijzend personeel, waarvan het aantal leden ook is gestegen.

Het Rekenhof kondigde op 23 december 2003 bij de onderwijsminister en de waarnemend secretaris-generaal van het onderwijsdepartement een onderzoek aan naar de salarisvaststellingen van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het onderwijs voor sociale promotie.

Vlaanderen telde op het ogenblik van het onderzoek 124 subsidieerbare of financierbare CVO's⁽¹⁾, die het onderwijs voor sociale promotie organiseren. Dit onderwijs kent twee niveau's: een secundair en een hoger niveau. Het onderwijsdepartement stelt de salarissen van het bestuurs- en onderwijzend personeel van de CVO's vast en betaalt ze rechtstreeks aan het personeel uit, op grond van de gegevens die de CVO's aan het departement meedelen. Het departement verwerkt de gegevens en stelt de bezoldigingen vast in drie werkstations⁽²⁾.

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek gericht op de rechtmatigheid van de vaststellingen van de wedden en weddetoelagen voor de maand december 2003. Het controleerde in hoofdzaak twee aspecten van de bezoldiging:

- de toekenning van de salarisschaal;
- de geldelijke anciënniteit.

Het onderzoek steunde op een steekproef van 120 personeelsdossiers. Op grond daarvan kon het Rekenhof een schatting maken van het totaal aantal bezoldigingsfouten in de onderzochte sector. Over de geconstateerde fouten stelde het vragen aan de agenten van de werkstations van het onderwijsdepartement. Dit verslag geeft de algemene conclusies weer.

Het onderzoek bracht ook enkele principiële problemen aan het licht, die betrekking hebben op de interpretatie van overgangsregelingen en latijdtige of onzorgvuldige regelgeving.

¹ CVO's: centra voor volwassenenonderwijs.

² De drie werkstations behoren tot de dienst Personeelsbeheer van de entiteit Onderwijs voor Sociale Promotie, die deel uitmaakt van de afdeling Volwassenenonderwijs in de administratie Permanente Vorming van het onderwijsdepartement.

Het Rekenhof heeft naast een gegevensgerichte controle ook een systeemgerichte controle uitgevoerd. Bij deze controle onderzocht het een aantal processtappen in de loonketting. Het ging na welke ingebouwde controlesystemen er voorhanden zijn en of zij effectief zijn.

Ten slotte bevat dit verslag statistische informatie over de loonkosten van de onderzochte personeelscategorieën.

Het Rekenhof heeft de feitelijke onderzoeksbevindingen en voorlopige conclusies op 25 mei 2005 voorgelegd aan de waarnemend secretaris-generaal van het onderwijsdepartement. Het heeft de reactie van de administratie van 15 juli 2005 verwerkt en op grond van de onderzoeksconclusies aanbevelingen geformuleerd. Dit verslag werd op 25 oktober 2005 aan de Vlaamse Minister van Werk, Onderwijs en Vorming voorgelegd. De minister antwoordde op 13 december 2005. Het antwoord is integraal als bijlage 4 opgenomen en wordt toegelicht in deel 9 van dit rapport.

2 Regelgeving

De belangrijkste decretale grondslag voor de salarisvaststelling van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het onderwijs voor sociale promotie is het decreet van 2 maart 1999. Daarbuiten zijn er nog een tiental oudere wetten, koninklijke besluiten en besluiten van de Vlaamse Regering die eventueel toegepast moeten worden om de salarissen te kunnen vaststellen. Het bezoldigingsbesluit in strikte zin, ook het oudste besluit, is het koninklijk besluit van 10 maart 1965. Het meest recente, dat vooral belangrijk is voor de vaststelling van de barema's, is het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2001. Een overzicht van deze organieke regelingen is opgenomen in bijlage 1.

Een deel van de opgesomde regelgeving bevat, zoals het decreet van 2 maart 1999, overgangsbepalingen. Zij maken het vaak noodzakelijk een nog ouder (complex) stelsel van besluiten te raadplegen.

3 Steekproef

3.1 Samenstelling

Gelet op de omvang van de te onderzoeken populatie (8.272 personeelsleden, die 4.233,93 bft's⁽³⁾ vertegenwoordigen) koos het Rekenhof voor een steekproefsgewijze aanpak. Het selecteerde 120 personeelsdossiers op volledig aselecte wijze. Het deelde zowel de totale populatie, als de steekproefpopulatie in per onderwijsniveau (secundair, hoger), per statutaire band (vast, tijdelijk), per ambt (hoofd-, bijambt) en per agent (dossierbehandelaar). Het profiel van de steekproef bleek wat de verhoudingen tussen de verschillende deelpopulaties betreft, grotendeels overeen te stemmen met dat van de totale populatie (bijlage 2).

De uiteindelijk onderzochte 120 personeelsleden vertegenwoordigen 62,53 bft's. De gemiddelde omvang van de opdracht per personeelslid bedraagt aldus 0,52. Nagenoeg dezelfde gemiddelde omvang wordt bekomen als naar de gehele populatie wordt gekeken.

3.2 Resultaten van de steekproef

Voor 120 personeelsleden keek het Rekenhof in hoofdzaak twee bezoldigingsaspecten na: de toekenning van de salarisschaal en de geldelijke anciënniteit. Het betrof ook aspecten die nauw verbonden zijn met de salarisschaal en de geldelijke anciënniteit bij het onderzoek, zoals de vaststelling van de bezoldiging als hoofd- of bijambt, de opdrachtbreuken en de periode van uitbetaling. Het beperkte de controle tot de opdracht die de personeelsleden in december 2003 uitoefenden. Voor de statistische verwerking van de resultaten telde het Rekenhof het aantal personeelsleden bij wie het onderzoek aan het licht had gebracht dat ze foutief werden uitbetaald. Daarbij had het geen belang of de vastgestelde fout te wijten was aan een of meer vergissingen, noch of er meer fouten werden gemaakt. Fouten die geen directe financiële gevolgen hadden, werden niet meegeteld⁽⁴⁾.

Het aantal personeelsdossiers met bezoldigingsfouten bedroeg aldus 46. Voor al deze dossiers volgde een rechtzetting door de administratie. Bijlage 2 overziet de gevonden fouten, verdeeld over de verschillende deelpopulaties. De fouten kunnen als volgt worden ingedeeld:

³ Bft's: budgettaire fulltime-equivalenten.

⁴ In de al verrichte onderzoeken van andere onderwijssectoren werden dergelijke fouten evenmin meegeteld.

Geconstateerd probleem	Aantal personeelsleden
Toekenning salarisschaal	19
Vaststelling geldelijke anciënniteit	27
Vaststelling hoofdamt/bijamt	5
Opdrachtbreuken	3
Andere	4

Bij 32 personeelsleden diende de administratie achterstallen uit te betalen, bij 14 diende zij terug te vorderen⁽⁵⁾.

De steekproef geeft een beeld van het vermoedelijk totaal aantal foutief uitbetaalde personeelsleden van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het onderwijs voor sociale promotie. Aangezien de steekproef aangaf dat 38 % (46/120) van de personeelsleden foutief werd uitbetaald en uitgaande van een betrouwbaarheid van 99 %, kan worden aangenomen dat in minstens 28,8 % van alle personeelsdossiers een bezoldigingsfout voorkomt.

3.3 Interpretatie

Het Rekenhof heeft in het verleden ook in een aantal onderzoeken van andere onderwijssectoren op grond van steekproefresultaten conclusies getrokken voor de totale populatie. De onderstaande tabel vergelijkt het onderwijs voor sociale promotie met die andere onderwijssectoren. Het onderzoek van het basisonderwijs had betrekking op het schooljaar 1997-1998, dat van het deeltijds kunstonderwijs op het schooljaar 1998-1999 en dat van het gewoon voltijds secundair onderwijs op het schooljaar 2001-2002. De onderzochte periode was dus niet altijd dezelfde. Hierdoor zijn de cijfers niet volledig vergelijkbaar.

	% fouten in steekproef	Minimaal % fouten in totale populatie ⁽⁶⁾
Onderwijs voor sociale promotie	38,3 %	28,8 %
Basisonderwijs	3,9 %	1,2 %
Deeltijds kunstonderwijs	26,4 %	17,7 %
Gewoon voltijds secundair onderwijs	8,7 %	4,6 %

Het foutenpercentage vergt een genuanceerde beoordeling. Niet elke fout had immers dezelfde financiële gevolgen en het onderzoek heeft geen onderscheid gemaakt tussen lichte en zware fouten. Niettemin bedraagt het totale bedrag van de uitbetaalde achterstallen voor de fou-

⁵ Het gaat hier om het aantal personeelsleden waarbij het *uiteindelijk* resultaat van de weddeherziening aanleiding gaf tot ofwel het uitbetalen van achterstallen ofwel een terugvordering.

⁶ Berekend met een betrouwbaarheid van 99 %.

ten vastgesteld in de steekproef 45.044,19 EUR en werd voor 23.818,45 EUR teruggevorderd⁷). Een norm voor de beoordeling van het foutenpercentage staat niet vast. Bovendien hebben zowel het departement (interne kwaliteitscontrole) als het Rekenhof nog maar een begin van metingen gemaakt, terwijl het foutenpercentage in een lange-termijnevolutie zou moeten worden bekeken.

Voor de vergelijking met de andere onderwijssectoren dient een beoordeling de context mee in aanmerking te nemen. Personeelsdossiers in het onderwijs voor sociale promotie zijn in het algemeen meer ingewikkeld door de complexe reglementering. De oorzaken van de fouten situeren zich op verschillende vlakken. Volgens de administratie is het merendeel van de fouten te wijten aan weinig transparante overgangsbepalingen, het stroeve verloop van de concordantie van de vakken en het gebrek aan een elektronisch personeelsdossier. Dit verslag gaat dieper op deze oorzaken in bij de uiteenzetting over de systeemgerichte controle.

Het Rekenhof concludeerde in het algemeen dat het foutenpercentage hoog ligt.

⁷

Deze bedragen houden geen rekening met de weerslag op de patronale bijdrage, het vakantiegeld en de eindejaarstoelage.

4 Principiële problemen

Tijdens het onderzoek constateerde het Rekenhof vijf principiële problemen. Drie ervan hadden betrekking op de interpretatie van de overgangsregeling vervat in artikel 79 van het decreet volwassenenonderwijs van 2 maart 1999. Het vierde en vijfde probleem betroffen laattijdige en onzorgvuldige regelgeving.

4.1 Referteperiode

Het decreet van 2 maart 1999 vormde de basis voor een nieuwe bezoldigingsregeling en voorzag tegelijk in overgangsmaatregelen. Zo kende het personeelsleden die tijdens een welbepaalde periode, de referteperiode, titularis van vakken of specialiteiten waren of ermee belast waren, overgangsrechten toe. Zo zouden zij op de oude organieke bepalingen mogen terugvallen als de nieuwe minder gunstig zijn.

Het is opmerkelijk dat de decreetgever voor het onderwijs voor sociale promotie niet vereiste dat de tijdelijke personeelsleden tijdens de volledige referteperiode moesten zijn aangesteld om van de overgangsmaatregelen te kunnen genieten. In overgangsregelingen voor andere onderwijssectoren vereiste hij dit wel. Theoretisch volstond in het onderwijs voor sociale promotie zodoende een aanstelling van één dag tijdens de referteperiode, om van de overgangsrechten te kunnen genieten. Evenmin is voorzien in refertedata die in aanmerking moeten worden genomen om te weten voor welke ambten, vakken of specialiteiten de overgangsbepalingen gelden.

Ook merkwaardig is het dat de referteperiode overlapt met de periode waarin de nieuwe regeling al van toepassing is. De referteperiode loopt namelijk van 1 september 1999 tot en met 30 september 2000, terwijl de nieuwe regeling in werking trad op 1 september 2000. Bovendien was de oude regelgeving tijdens de periode van overlapping (dus vanaf 1 september 2000) opgeheven. Dit creëerde onduidelijkheid en rechtsonzekerheid⁸.

⁸ De afschaffing van de combibaan zorgde verder voor een inconsequente toepassing van de overgangsmaatregelen door de administratie. De combibaan betrof de uitoefening van zowel prestaties in hoofdambt in het onderwijs met volledig leerplan, als in het onderwijs voor sociale promotie, waarbij meer dan een derde van de totale prestaties in het onderwijs met volledig leerplan werd verstrekt. In dat geval gold een specifieke regeling, die evenwel werd opgeheven vanaf 1 september 2000, dus tijdens de referteperiode. Volgens de administratie hebben personeelsleden die een combibaan uitoefenden, geen recht op een weddeschaal uit de oude regeling van het onderwijs voor sociale promotie.

4.2 Vak en specialisatie

Bij wervingsambten gelden de overgangsmaatregelen voor de vakken of specialiteiten waarmee het personeelslid tijdens de referteperiode belast was of waarvan het titularis was.

De administratie heeft bij de toekenning van de overgangsmaatregelen wel rekening gehouden met de specialiteit, maar niet met het onderscheid tussen technische en praktische vakken (de classificatie). Zij argumenteerde dat de technische en praktische vakken in de technisch en beroepsgerichte modulaire opleidingen geïntegreerd worden onderwezen en dat de bijlagen bij het bezoldigingsbesluit van 9 februari 2001 geen opdeling hebben gemaakt tussen algemene, technische en praktische vakken.

Desondanks stuit de handelwijze op een aantal bezwaren. Het bezoldigingsbesluit van 14 juni 1989, van toepassing op de vakken die ook in het voltijds secundair onderwijs voorkomen, kent wel een classificatie en kent andere bekwaamheidsbewijzen en andere barema's naargelang het om een algemeen, technisch of praktisch vak gaat. Als ook bij de toepassing van dit besluit voor de vakken van het onderwijs voor sociale promotie abstractie moet worden gemaakt van de classificatie, heerst er onduidelijkheid over de bekwaamheidsbewijzen en salarisschalen. Als de overgangsmaatregelen niet strikt beperkt worden tot de verworven rechten, maar uitgebreid naar alle classificaties van vak en specialiteit, zou de reglementering dit bovendien duidelijk moeten bepalen.

4.3 Richtgraden

Het decreet van 2 maart 1999 deelt het secundair onderwijs voor sociale promotie niet meer in een lager en een hoger secundair niveau in. Het deelt sommige studiegebieden voortaan in richtgraden in. Volgens het decreet geeft een opdracht tijdens de referteperiode in de lagere secundaire leergangen recht op het behoud van de salarisschaal in de richtgraden 1 en 2, en een opdracht in de hogere secundaire leergangen op het behoud van de salarisschaal in alle richtgraden, dus ook in richtgraad 1.

Volgens de administratie kan een leraar voor een vak in richtgraad 1 echter nooit méér ontvangen dan een barema op het niveau lagere secundaire leergangen. Zelfs als het personeelslid in de referteperiode alleen een opdracht had in de hogere secundaire leergangen, dan nog moet hem een barema uit het overgangsstelsel worden toegekend alsof hij het vak had gegeven in de lagere secundaire leergangen. Deze interpretatie, die volgens de administratie ingegeven is uit zuinigheidsoverwegingen, is strijdig met de uitdrukkelijke bepaling van het decreet.

4.4 Laattijdige regelgeving

Wegens het tekort aan leraren werd voor de schooljaren 2001-2002 en 2002-2003 een aantal tijdelijke bezoldigingsmaatregelen getroffen. Er

werd een betere bezoldiging uitgewerkt voor sommige prestaties als bijbetrekking en voor sommige personeelsleden zonder bewijs van pedagogische bekwaamheid. In de praktijk vonden de maatregelen ook in de daaropvolgende schooljaren toepassing, echter zonder reglementaire grondslag.

Het is pas bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 9 september 2005 en 23 september 2005 dat de verdere toepassing van de maatregelen vanaf 1 september 2003 een reglementaire grondslag heeft gekregen. Het Rekenhof betreurt een dergelijke, laattijdige totstandkoming van reglementering.

4.5 Wervings-, selectie- en bevorderingsambten

Artikel 55 van het decreet volwassenenonderwijs somt de ambten op die personeelsleden van het onderwijs voor sociale promotie kunnen uitoefenen, zonder een verdere opdeling te maken in wervings-, selectie- en bevorderingsambten. De overgangsbepalingen van artikel 79, § 2, van het decreet, maken dit onderscheid wel.

Volgens de administratie zijn de bepalingen die de ambten van CVO's indelen in wervings-, selectie- en bevorderingsambten, ingeschreven in het voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs XVI.

5 Systeemgerichte controle

Deze controle had tot doel om aan de hand van een evaluatie van een aantal processtappen in de loonketting, te komen tot een oordeel over de garantie van de rechtmatigheid van de salarisuitbetaling. De klemtoon lag, zoals bij de steekproef, op de toegekende salarisschaal en de berekening van de geldelijke anciënniteit. Eerst heeft het Rekenhof de mogelijke risicofactoren opgespoord. Vervolgens ging het na in welke interne kwaliteitsbewaking werd voorzien. Om kennis van en inzicht in de werking van de werkstations en de processen voor de loonketting te verwerven, heeft het de administratie een vragenlijst voorgelegd en interviews afgenomen.

5.1 Loonketting

De eerste stap in de loonketting is de aanlevering van de personeelsgegevens door het CVO, het personeelslid en, bij gecombineerde opdrachten, andere onderwijsadministraties. De agenten van de werkstations voeren vervolgens controles uit op de ontvangen gegevens.

Na de controles bepalen de werkstations of een opdracht hoofdamt of bijbetrekking is, stellen ze het barema vast en berekenen de geldelijke anciënniteit. Ten slotte brengen de agenten de gegevens die relevant zijn voor de berekening van de salarissen in het betalingssysteem in. Zij doen dat allemaal manueel. Met deze gegevens berekent het systeem automatisch het salaris.

5.2 Risicofactoren

Verschillende factoren houden risico's in voor een foutieve bezoldiging van het personeelslid. Dit hoofdstuk overloopt de belangrijkste.

5.2.1 Aanlevering van informatie

De administratie heeft de informatiebezorging zelf aangegeven als risicofactor. Een correcte behandeling van de personeelsdossiers hangt voor een groot deel af van een correcte en nauwkeurige aanlevering van documenten en informatie door de CVO's en de andere onderwijsadministraties. De CVO's leveren hun informatie nog hoofdzakelijk langs papieren documenten, wat het risico op vertraging en fouten verhoogt.

Als een leerkracht in verschillende onderwijsniveaus tegelijk presteert, vindt de inbetalingstelling voor de diensten in het onderwijs voor sociale promotie pas als laatste plaats, nadat de opdrachten in de andere onderwijsniveaus gekend zijn. Welke opdrachten het personeelslid in andere onderwijsniveaus presteert, wordt aan de werkstations bevoegd voor het onderwijs voor sociale promotie meegedeeld door, enerzijds, het personeelslid zelf (via het CVO) en, anderzijds, de werkstations bevoegd voor de andere onderwijsniveaus.

Bij de aanlevering van de gegevens en de controle door de agenten zijn de volgende zwakke schakels aanwijsbaar:

- Bij hun controle op de documenten hanteren de agenten geen vooraf bepaalde procedure. Positief is wel dat de opleiding van nieuwe agenten aandacht geeft aan de controle van de binnenkomende stukken.
- In het onderwijsdepartement zelf bestaan tussen de verschillende onderwijsadministraties geen formele afspraken over de uitwisseling van gegevens.
- Risico op laattijdige en gebrekkige informatieaanlevering is eniger-mate eigen aan het onderwijsniveau zelf (het personeelslid is maar beperkt aanwezig in een centrum en er zijn vaak meer vestigings-plaatsen per centrum).
- De plaats van het onderwijs voor sociale promotie bij de uitbetaling ten opzichte van de andere onderwijsniveaus en een gebrekkige en laattijdige informatieaanlevering leiden tot een hoog aantal rechtzet-tingen en aldus tot een extra taakbelasting bij de agenten, wat op zijn beurt het risico op fouten doet toenemen.
- Er geschiedt geen controle van de aangeleverde gegevens ter plaat-se in de centra, noch door de verificateurs, noch door de inspectie. Volgens de administratie behoort een dergelijke controle niet tot hun takenpakket.

5.2.2 *Complexe regelgeving*

De agenten ervaren de regelgeving voor de bezoldiging van de perso-neelsleden van het onderwijs voor sociale promotie als ingewikkeld. De complexiteit uit zich vooral bij de toepassing van de reglementering voor het modulair stelsel, de vaststelling van de bezoldiging als hoofd- of bij-ambt en de overgangsmaatregelen.

Nieuwe agenten zijn pas na een half jaar in staat zelfstandig eenvoudige dossiers (zonder overgangsmaatregelen) af te handelen. Voor de toe-passing van de overgangsbepalingen zullen zij echter volgens de admi-nistratie vaak ondersteuning nodig blijven hebben.

5.2.3 *Elektronisch personeelsdossier*

Voor de personeelsleden van het onderwijs voor sociale promotie be-staat nog geen elektronisch personeelsdossier. Veel handelingen, zoals de inbreng van de gegevens afkomstig van de centra en de baremabe-paling, dienen nog manueel te geschieden, wat de kans op fouten ver-hoogt. Eén applicatie, de automatische anciënniteitsberekening, is wel al bruikbaar, maar nog niet volledig betrouwbaar (wegens het niet in aan-merking nemen van de nuttige ervaring) en wordt eerder als toetsing gebruikt.

Volgens de administratie zou het invoeren van een elektronisch personeelsdossier het aantal fouten met nagenoeg 50 % doen dalen. In de onderwijssectoren die al elektronisch werken, reduceert het systeem van automatische zendingen de inputfouten sterk en worden de verschillende betalingsparameters (barema, opdrachtbreuk, geldelijke anciënniteit) automatisch bepaald.

5.2.4 *Werkomstandigheden*

De risico's wegens de werkomstandigheden zijn gebaseerd op het subjectief aanvoelen van de agenten. Zij ervaren de werkdruk als tamelijk hoog. Dit heeft tot gevolg dat bij de uitbetaling van de leerkrachten voorrang wordt gegeven aan de tijdigheid van de betaling, ten nadele van de correctheid. De opsporing van nodige rechtzettingen daarna, volgt geen vaste procedure.

5.3 Interne kwaliteitsbewaking

5.3.1 *Tweede controle*

De volledige afhandeling van een personeelsdossier is in handen van één agent alleen. Volgens de administratie is dit een pluspunt, omdat de agent dan volledig op de hoogte is van het verloop van het dossier en hij het aanspreekpunt is voor de CVO's. Daardoor wordt een dossier echter lange tijd door een zelfde agent beheerd en merken collega's fouten niet op. Alleen natuurlijk personeelsverloop zorgt voor een dossierherverdeling. Er is dus geen systematische herverdeling.

Evenmin vindt een systematisch tweede toetsing van de personeelsdossiers plaats. Alleen bij vaste benoemingen, bij opleidingen van nieuwe agenten en op vraag van de agenten zelf kijken de groepschefs, de coördinator-groepschef of de adjunct van de directeur de personeelsdossiers na. Volgens de administratie zouden de groepschefs meer ruimte moeten krijgen om op gestructureerde wijze controles uit te voeren.

De agenten, groepschefs of anderen maken de behandeling of controle van een dossier niet zichtbaar, althans niet op consequente wijze (bijvoorbeeld met een paraaf).

5.3.2 *Cel Kwaliteitsbewaking*

Een cel Kwaliteitsbewaking staat in voor de kwaliteitscontrole van de personeelsdossiers van zowel de instellingen voor deeltijds kunstonderwijs als de CVO's. Ze bestaat uit één personeelslid.

De cel controleert jaarlijks de dossiers van minimum 3 % van de personeelsleden. De controle richt zich op het administratief statuut en de bezoldiging. De cel rapporteert over haar activiteiten en de resultaten.

In 2003 heeft de cel Kwaliteitsbewaking de dossiers van 223 personeelsleden van het onderwijs voor sociale promotie nagekeken. Zij stelde 30 fouten vast bij de geldelijke anciënniteit en 20 fouten op het vlak van de baremabepaling. Deze fouten gaven alle aanleiding tot terugvordering of bijbetaling.

5.3.3 Controlelijsten

Vóór de effectieve uitbetaling vinden verschillende proefbetalingen plaats. Bij de voorlaatste proefbetaling wordt een risicolijst afgedrukt en aan de werkstations bezorgd. Op deze lijst staan personeelsleden die de vorige maand nog een salaris kregen, maar nu om een of andere reden geen betaling dreigen te ontvangen; die in vergelijking met de vorige maand uitzonderlijke bedragen zullen ontvangen of van wie teruggevorderd zal worden; of die de vorige maand in hoofdamt en nu in bijamt zullen worden uitbetaald. De agenten gaan na of deze personeelsleden het correcte salaris zullen krijgen. Na de uitbetaling wordt nogmaals een risicolijst afgeleverd en gecheckt.

Het weddesysteem genereert daarbuiten een lijst van personeelsleden die ouder zijn dan 65 jaar en toch nog een salaris krijgen. Er wordt nagegaan of deze uitbetalingen gerechtvaardigd zijn.

Er bestaat ook een speciale foutenlijst van personeelsleden voor wie de betaling van het salaris onmogelijk is door een overschrijding van de eenheid van de opdrachtbreuk. Een rechtzetting door de agenten is dan noodzakelijk.

Na de effectieve uitbetaling ontvangen de CVO's maandelijks een lijst met het detail van de salarisberekeningen van de personeelsleden van het centrum voor de betrokken maand. Deze betalingslijsten zijn voor de centra een belangrijk controle-instrument om de door hen aangeleverde personeelsgegevens aan de betalingsgegevens te toetsen. De centra zijn verplicht deze lijsten na te kijken en eventuele fouten te melden aan de administratie. De administratie veronderstelt dat niet alle centra deze controle uitvoeren.

5.3.4 Vorming en handleidingen

De administratie organiseert regelmatig vormingssessies voor de secretariaten van de CVO's. Volgens de groepschefs zijn de opleidingen voor de agenten van de werkstations in vergelijking met vroeger verbeterd. Het opleidingsaanbod is ook sterk toegenomen. Nieuwe personeelsleden krijgen een basis- en een praktijkopleiding.

De toelichting van de regelgeving geschiedt zowel schriftelijk als mondeling.

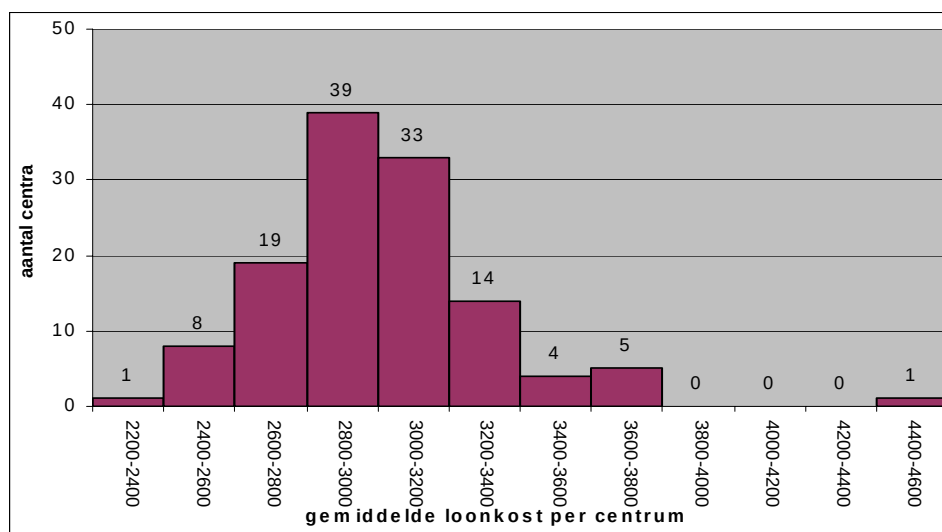
6 Loonkosten

Het Rekenhof vroeg bij de administratie een bestand op met de wedden en weddetoelagen van de maand december 2003 die voor de 124 CVO's werden uitbetaald. Dit bestand, beperkt tot de categorie bestuurs- en onderwijzend personeel, diende als basis voor de cijfers in dit hoofdstuk.

6.1 Gemiddelde loonkosten van een centrum

Om te kunnen nagaan of de gemiddelde loonkosten per ambt in sommige centra duurder zijn dan in andere⁹, berekende het Rekenhof voor elk van de centra de gemiddelde loonkosten per bft. Het berekende dit gemiddelde door het totaal aan lonen dat voor de maand december 2003 voor een centrum werd uitbetaald, te delen door de totale opdracht van het centrum. Deze totale opdracht is de opdracht waarvoor lonen worden uitbetaald. Hij zal hoger liggen dan de totale opdracht die werkelijk werd uitgeoefend in het centrum (bij vervangingen kan een zelfde opdracht twee keer bezoldigd worden). De vermelde bedragen zijn bruto geïndexeerde maandbedragen.

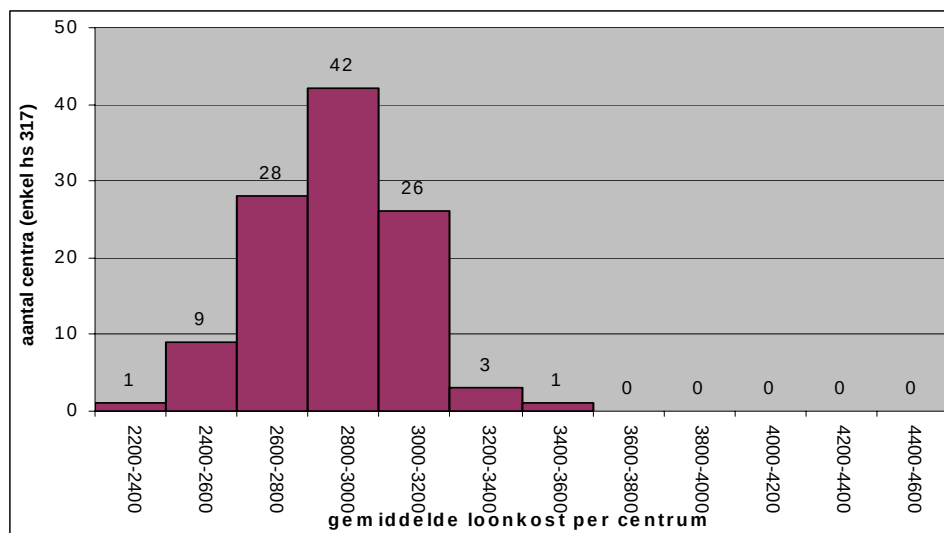
Eerst voerde het Rekenhof de berekening uit voor alle 124 centra en voor beide hoofdstructuren (secundair en hoger) samen. Dit leverde de volgende verdeling voor de gemiddelde loonkosten op:



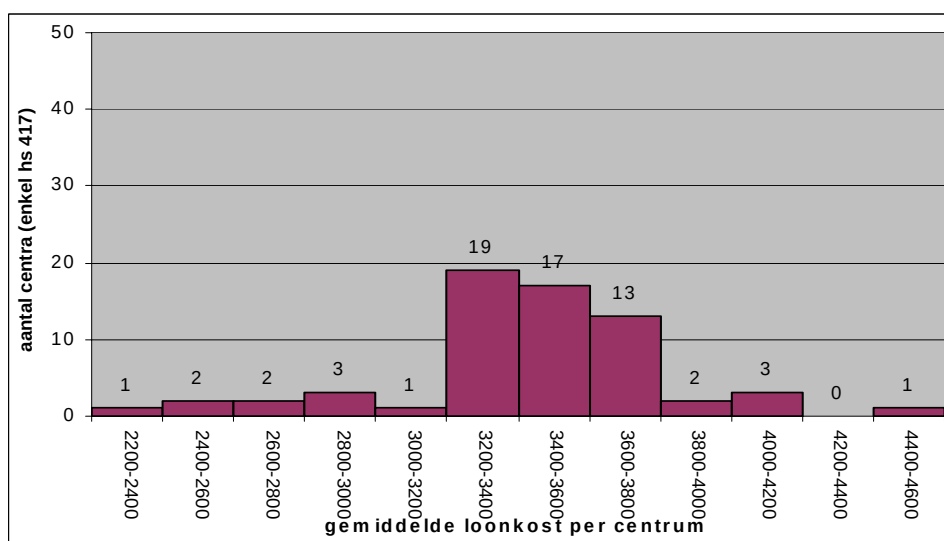
⁹ De salarisvaststelling is voor alle centra op een zelfde en strikte wijze gereguleerd. Verschillen in de gemiddelde loonkosten tussen de centra kunnen alleen veroorzaakt worden door een verschil in samenstelling van de personeelsgroep (verschillende diploma's en verschillende anciënniteiten).

De laagste gemiddelde loonkosten bedroegen 2.396 EUR, de hoogste 4.487 EUR. Het gemiddelde van alle 124 gemiddelde loonkosten bedroeg 3.003 EUR (standaarddeviatie 313 EUR).

Het Rekenhof herhaalde de oefening voor de hoofdstructuren 317 (secundair) en 417 (hoger) apart. In december 2003 waren er 110 centra die secundair onderwijs inrichtten en 64 centra die hoger onderwijs inrichtten. Voor centra die beide hoofdstructuren inrichtten werden alleen de loonkostgegevens voor de betrokken hoofdstructuur in aanmerking genomen.



Als alleen de loonkostgegevens voor de hoofdstructuur 317 in aanmerking worden genomen, bedroegen de laagste gemiddelde loonkosten 2.349 EUR en de hoogste gemiddelde loonkosten 3.446 EUR. Het gemiddelde van de 110 gemiddelde loonkosten bedroeg 2.880 EUR (standaarddeviatie 205 EUR).



Voor de hoofdstructuur 417 bedroegen de laagste gemiddelde loonkosten 2.320 EUR en de hoogste gemiddelde loonkosten 4.487 EUR. Het gemiddelde van de 64 gemiddelde loonkosten bedroeg 3.443 EUR (standaarddeviatie 375 EUR).

6.2 Anciënniteit per centrum

Gemiddeld kent een centrum een gemiddelde anciënniteit van 11,50 jaar (standaarddeviatie 3,06). De laagste gemiddelde anciënniteit bedraagt 1,76 jaar en de hoogste 20,91 jaar.

6.3 Barema's

6.3.1 Reglementering

Aantal barema's

De onderstaande tabellen geven het aantal verschillende barema's weer waarin de reglementering voorziet voor het onderwijzend personeel, respectievelijk het bestuurspersoneel.

Onderwijzend personeel

	SO	Gemeenschappelijk SO-HO	HO	Totaal
ORG	3	0	0	3
Gemeenschappelijk ORG – OM	3	2	2	7
OM	4	0	1	5
Totaal	10	2	3	15

ORG=organiek stelstel; OM=overgangsmatregelen; SO=secundair onderwijs; HO=hoger onderwijs

Er zijn dus twaalf verschillende barema's voor het secundair en vijf voor het hoger onderwijs voor sociale promotie.

Bestuurspersoneel

	SO	Gemeenschappelijk SO-HO	HO	Totaal
ORG	2	3	0	5
Gemeenschappelijk ORG - OM	2	4	1	7
OM	4	3	2	9
Totaal	8	10	3	21

Er zijn dus achttien verschillende barema's voor het secundair en dertien voor het hoger onderwijs voor sociale promotie.

Voor het onderwijzend personeel zijn er vijftien verschillende barema's; voor het bestuurspersoneel 21. Er zijn zes barema's die gemeenschappelijk zijn voor beide personeelscategorieën. Bijgevolg zijn er volgens de reglementering in totaal 30 verschillende barema's.

Minimum- en maximumwedde

Van alle reglementaire barema's werd de minimum- en maximumwedde opgezocht. Bijlage 3 bevat de bedragen van de laagste en hoogste minimum- en maximumwedde, alsook van de gemiddelde minimum- en maximumwedde. Deze bedragen worden weergegeven voor het onderwijzend en bestuurspersoneel, voor het organiek en overgangsstelsel en voor het secundair en hoger onderwijs voor sociale promotie.

6.3.2 Barema's toegekend in december 2003*Aantal personeelsleden per barema*

Barema	506	323	327	258	318	328	345
Aantal	1	2	2	5	10	13	14

348	305	509	257	312	347	515	511	542
18	23	37	44	44	44	56	74	109

300	250	316	302	384	311	502	301	501
110	326	475	617	1070	1783	2116	2793	3509

In de maand december 2003 werden 25 van de 30 reglementaire barema's toegekend. Abstractie makend van het aantal personeelsleden, wordt 95 % van de opdrachten bezoldigd op grond van negen barema's. De drie meest voorkomende barema's zijn 301, 501 en 502. Deze barema's zijn niet specifiek voor het onderwijs voor sociale promotie. Ze komen ook in andere onderwijssectoren voor.

Gemiddeld weddeverschil tussen de barema's

Het verschil tussen een barema en het barema dat er het minst van verschilt, is meestal klein. Als de barema's gesorteerd worden kan het gemiddelde berekend worden van de verschillen tussen de opeenvolgende barema's. De onderstaande tabellen geven die gemiddelden weer⁽¹⁰⁾. Het gaat om de verschillen tussen de minimumwedde van de barema's en de verschillen tussen de maximumwedde. De gemiddelden werden berekend zowel op alle 25 gebruikte barema's, als op de negen barema's waarmee 95 % van de opdrachten bezoldigd worden.

Hoger en secundair onderwijs

	25 barema's (alle opdrachten)		9 barema's (95 % van alle opdrachten)	
	Minimumwedde	Maximumwedde	Minimumwedde	Maximumwedde
Vershil in EUR	66,01	93,87	154,37	245,13
Procentueel	2,68	2,36	6,56	6,41

¹⁰ Geïndexeerde brutomaandwedde december 2003.

Secundair onderwijs

	23 barema's (alle opdrachten)		7 barema's (95 % van alle opdrachten)	
	Minimumwedde	Maximumwedde	Minimumwedde	Maximumwedde
Vershil in EUR	72,01	102,41	205,83	326,85
Procentueel	2,93	2,58	9,13	8,78

Hoger onderwijs

	14 barema's (alle opdrachten)		3 barema's (95 % van alle opdrachten)	
	Minimumwedde	Maximumwedde	Minimumwedde	Maximumwedde
Vershil in EUR	114,00	150,85	457,83	697,36
Procentueel	4,56	3,65	17,48	16,57

6.4 Enkele beschouwingen

De gemiddelde loonkosten per bft van een centrum vertonen een sterke spreiding. Voor beide onderwijsniveaus samen, kost een gemiddeld personeelslid in het duurste CVO 87 % meer dan in het goedkoopste CVO. Als slechts de opdrachten op secundair niveau in aanmerking worden genomen, is de spreiding wat minder uitgesproken: een gemiddeld personeelslid in het duurste CVO kost 47 % meer dan in het goedkoopste CVO. Als alleen de opdrachten in het hoger onderwijs in rekening worden gebracht, loopt dit percentage op tot 93 %. Een gemiddeld personeelslid in het duurste CVO kost er bijgevolg bijna tweemaal zoveel als een gemiddeld personeelslid in het goedkoopste CVO.

De hoogte van de loonkosten van een centrum wordt bepaald door de barema's en de geldelijke anciënniteiten. Het Rekenhof onderzocht of er een samenhang was tussen de gemiddelde loonkosten van een centrum, de gemiddelde geldelijke anciënniteit van het centrum en het gemiddeld barema van het centrum. De samenhang van de loonkosten met de toegekende barema's was meer uitgesproken dan de samenhang van de loonkosten met de geldelijke anciënniteit¹¹.

In het onderwijs voor sociale promotie laat de reglementering de toekenning van heel veel verschillende salarisschalen toe. In totaal zijn er 30 verschillende barema's mogelijk. De verscheidenheid aan salarisschalen is het meest uitgesproken voor de categorie bestuurspersoneel van het secundair onderwijs: er zijn maar liefst achttien verschillende salarisschalen mogelijk. Niet alle reglementair bepaalde salarisschalen worden ook effectief toegekend. Voor de maand december 2003 werden 25 van de 30 salarisschalen toegekend. Er zijn echter heel wat barema's die maar aan weinig personeelsleden worden toegekend: de zestien

¹¹ De correlatieberekeningen leveren een correlatiecoëfficiënt van 0,34 voor de geldelijke anciënniteit en 0,73 voor het barema.

minst voorkomende van de toegekende barema's vertegenwoordigen maar 5 % van alle uitbetaalde opdrachten. Het hoger onderwijs kent minder verschillende barema's toe dan het secundair onderwijs. Om 95 % van al zijn opdrachten te bezoldigen heeft het hoger onderwijs maar drie barema's nodig. Bij de resultaten van de steekproef is het opvallend dat de negentien personeelsleden met een foutief barema allen tewerkgesteld waren in het secundair onderwijs.

Het verschil tussen twee opeenvolgende salarisschalen is klein: het gemiddelde verschil tussen twee salarisschalen situeert zich tussen de 2 % en 5 %, afhankelijk van het feit of alle salarisschalen in aanmerking genomen worden, of slechts die in het secundair of hoger onderwijs. Als de minst voorkomende barema's buiten beschouwing gelaten worden (die met 5 % van de opdrachten overeenkomen), loopt het verschil tussen twee opeenvolgende salarisschalen op tot circa 9 %, 17 % en 6,5 %, voor respectievelijk het secundair onderwijs, het hoger onderwijs en beide onderwijsniveaus samen.

7 Conclusies

Een steekproef van het Rekenhof wees uit dat 38 % van de gecontroleerde dossiers van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het onderwijs voor sociale promotie een fout bevatten tegen de salarisschaal of de geldelijke anciënniteit. Uitgaande van een betrouwbaarheid van 99 %, komt dus in minstens 28,8 % van alle personeelsdossiers een dergelijke fout voor. Dat is vrij hoog, maar wordt ook in de hand gewerkt door de complexiteit van de toepasselijke regelgeving. Zo kent het onderwijs voor sociale promotie veel verschillende salarisschalen met onderling vaak beperkte verschillen.

Hoewel de administratie al heel wat inspanningen heeft geleverd op het vlak van interne kwaliteitsbewaking, zijn er naast de complexe regelgeving nog een aantal risicofactoren: de gebrekkige of laattijdige gegevensaanlevering door de CVO's of andere onderwijsadministraties, de manuele bewerkingen bij gebrek aan een ondersteunend elektronisch personeelsdossier en de volledige behandeling van een personeelsdossier door maar één agent. Om deze risicofactoren beheersbaar te maken zijn bijkomende initiatieven nodig.

Het Rekenhof heeft ook enkele principiële problemen geconstateerd die het niet heeft meegerekend in de resultaten van de steekproef:

- De ruime overgangsregeling in het decreet volwassenenonderwijs heeft soms onduidelijkheid en rechtsonzekerheid gecreëerd. In het bijzonder brachten de toepassing van de regels voor de referteperiode, de uitbreiding naar alle classificaties van een vak of specialiteit en de reikwijdte van de overgangsbepalingen in de verschillende richtgraden, interpretatieproblemen mee.
- De reglementering kwam soms laattijdig tot stand.

8 Aanbevelingen

- De decreetgever en de Vlaamse Regering dienen erover te waken dat nieuwe regelgeving, maar ook wijzigende bepalingen en overgangsmaatregelen, zorgvuldig, eenduidig en transparant zijn opgesteld, en dat complexiteit in de mate van het mogelijke wordt vermeden. Zij kunnen overwegen het aantal weddeschalen voor het bestuurs- en onderwijzend personeel van het onderwijs voor sociale promotie te verminderen. Voor de rechtszekerheid van de personeelsleden is het bovendien noodzakelijk dat de reglementering op tijd tot stand komt.
- De invoering van het elektronisch personeelsdossier voor het personeel van het onderwijs voor sociale promotie kan het aantal foutief uitbetaalde personeelsleden reduceren. Het zou een efficiëntere controle toelaten van de door de CVO's doorgestuurde informatie. Ook zou de elektronische verwerking van die informatie tot grotere zekerheid leiden. Een aantal zwakten in de loonketting zouden erdoor verdwijnen.
- Het is wenselijk dat de CVO's nadrukkelijker op hun verantwoordelijkheid worden gewezen bij het doorsturen van informatie en bij de controle van de hun toegestuurde betalingslijsten. Het is aangewezen een controle ter plaatse op de aanlevering van gegevens door de CVO's te introduceren door bijvoorbeeld een uitbreiding van het takenpakket van het verificatiekorps.
- De interne beheersing kan nog versterken. De behandeling van de dossiers door maar één agent brengt een risico met zich dat maatregelen vergt. Zo zou een tweede toets kunnen worden uitgebreid of een roulatie van de dossiers kunnen worden overwogen. De agent moet de behandeling of controle van een personeelsdossier bovendien altijd zichtbaar maken.

9 Reactie van de minister

De Vlaamse Minister van Werk, Onderwijs en Vorming heeft op 13 december 2005 op de bevindingen en aanbevelingen van het Rekenhof gereageerd (zie bijlage 4). Hij verwijst naar een bijgevoegde nota van de administratie als commentaar op het verslag en stelt dat de administratie naar aanleiding van het onderzoek al positieve maatregelen heeft getroffen die zowel de vereenvoudiging van de regelgeving, als de automatisering en de processen in de loonketting ten goede komen.

De administratie gaat akkoord met het aantal fouten dat het Rekenhof vaststelde in 46 dossiers van de 120 onderzochte personeelsleden. Zij acht een objectieve vergelijking tussen de verschillende onderwijssectoren evenwel niet mogelijk en betreurt de vergelijkende tabel die in het verslag is opgenomen. Zij treedt de conclusie van het Rekenhof niettemin bij dat het foutenpercentage hoog ligt.

De schatting door het Rekenhof van het totaal aantal fouten is gebaseerd op de binomiale verdeling. Ook de onderzoeken in de andere onderwijssectoren hanteerden deze methode, waardoor een vergelijking wel mogelijk is. Het Rekenhof erkent dat de risicofactoren per onderwijssector erg ongelijk zijn, maar wijst er op dat de inspanningen om zich tegen de risico's in te dekken en tot een minimaal foutenpercentage te komen dan ook verschillend moeten zijn. Hoewel te relativeren en te nuanceren heeft de vergelijkende tabel wel degelijk zijn waarde.

De administratie vindt dat het Rekenhof de pijnpunten van de complexe regelgeving terecht aanduidt. Zij licht een aantal punten toe:

- Overgangsmaatregelen op identieke wijze zoals voor het gewoon voltijds secundair onderwijs invoeren in het volwassenenonderwijs dat grotendeels modulair gestructureerd is, was niet mogelijk. De administratie geeft toe dat de maatregelen problemen en bijgevolg ook fouten hebben opgeleverd. Er moet volgens de administratie over gewaakt worden dat een dergelijke flexibele, maar tegelijkertijd ingewikkelde regeling in de toekomst wordt vermeden. De regelgever kan volgens haar ook voor het modulair onderwijs een model uitwerken dat strengere eisen stelt aan de aanstelling tijdens de reftereperiode. De fouten werden volgens de administratie tevens in de hand gewerkt door de stroeve concordantie van vakken en specialiteiten.
- De decreetgever heeft ervoor gekozen in de overgangsbepalingen geen onderscheid meer te maken tussen technische en praktijkvakken, naar analogie met de regelgeving over de draagwijdte van de vaste benoeming en de nuttige ervaring waar het begrip vak eveneens een ruimere toepassing kreeg.
- De overgangsbepalingen over de richtgraden zijn niet duidelijk. De administratie is niettemin van oordeel dat haar werkwijze de zuinigste is.

De minister kondigt een nieuw decreet op het volwassenenonderwijs en bijhorende uitvoeringsbesluiten aan. De nieuwe regelgeving streeft een-vormigheid, transparantie en vereenvoudiging na. Het is de bedoeling het aantal organieke salarisschalen te beperken en overgangsmaatregelen met zorg op te stellen.

De administratie somt een aantal bijkomende initiatieven op om de risico's op foutieve uitbetalingen beheersbaar te maken:

- Het personeelskader van het werkstation is met een voltijds personeelslid uitgebreid. De resultaten van de cel kwaliteitsbewaking en andere interne controles zullen worden geanalyseerd om de taakinvulling van de agenten te evalueren.
- Er zijn prioritair financiële middelen vrijgegeven om het elektronisch personeelsdossier uit te breiden naar de resterende onderwijssectoren. Tegen september 2007 zullen de personeelsgegevens van alle CVO's automatisch worden verwerkt.
- Een Balance Score Card is opgezet voor de afdeling Volwassenenonderwijs. Het gebruik van dit instrument en de metingen die eruit voortvloeien zullen een gunstige invloed hebben op het huidige foutenpercentage. Een aantal metingen zal tevens worden gebruikt voor het ontwikkelen van het elektronisch personeelsdossier voor de afdeling.

Bijlage 1 Regelgeving

- Decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs.
- Wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs.
- Wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977.
- Koninklijk besluit van 10 maart 1965 houdende bezoldiging van het personeel der leergangen met beperkt leerplan afhankelijk van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur.
- Koninklijk besluit van 22 april 1969 betreffende de bekwaamheidsbewijzen vereist van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel, van het opvoedend hulppersoneel en van het paramedisch personeel der rijksinrichtingen kleuter-, lager, buitengewoon, middelbaar, technisch, kunst- en normaalonderwijs, alsmede de internaten die van deze inrichtingen afhangen.
- Koninklijk besluit van 7 december 1978 genomen ter uitvoering van artikel 77, § 2, van de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977 en houdende afwijking van sommige bepalingen van de koninklijke besluiten tot vaststelling van de voorwaarden vereist voor het oprichten van betrekkingen in de rijksinrichtingen voor technisch en voor kunstonderwijs voor sociale promotie of met beperkt leerplan.
- Koninklijk besluit nr. 63 van 20 juli 1982 houdende wijziging van de bezoldigingsregels van toepassing op het onderwijzend en daarmee gelijkgesteld personeel van het onderwijs met volledig leerplan en van het onderwijs voor sociale promotie of met beperkt leerplan.
- Koninklijk besluit van 29 augustus 1985 houdende harmonisering van de bezoldigingsregels van toepassing op het onderwijzend en daarmee gelijkgesteld personeel van het onderwijs met volledig leerplan en van het onderwijs voor sociale promotie of met beperkt leerplan.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 14 juni 1989 betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de weddeschalen, het prestatiestelsel en de bezoldigingsregeling in het secundair onderwijs.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 16 oktober 1991 tot uitvoering van artikel 17, § 4, van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2001 betreffende de bekwaamheidsbewijzen en de prestatie- en bezoldigingsregeling voor de personeelsleden van de centra voor volwassenenonderwijs.

Bijlage 2 Steekproef - verdeling over de verschillende deelpopulaties

Verdeling van de steekproef over de verschillende deelpopulaties

Verdeling over de onderwijsniveaus

		Secundair	Hoger	Totaal
Totale populatie	Absoluut	3.592,68	641,25	4.233,93
	Procent	84,85	15,15	100,00
Steekproef	Absoluut	53,25	9,28	62,53
	Procent	85,16	14,84	100,00

Verdeling volgens statutaire band

		Vast	Tijdelijk	Totaal
Totale populatie	Absoluut	2.010,74	2.223,19	4.233,93
	Procent	47,49	52,51	100,00
Steekproef	Absoluut	29,16	33,37	62,53
	Procent	46,63	53,37	100,00

Verdeling over hoofd- en bijambt

		Hoofdambt	Bijambt	Totaal
Totale populatie	Absoluut	3.779,02	454,91	4.233,93
	Procent	89,26	10,74	100,00
Steekproef	Absoluut	54,85	7,68	62,53
	Procent	87,72	12,28	100,00

Verdeling over de agenten

De dossierbehandelaars zijn in deze verdeling genummerd van 1 tot 15. Er waren in totaal 8.685 (deel)dossiers. Voor de 120 getrokken personeelsleden dienden in totaal 124 (deel)dossiers te worden opgevraagd.

		1	2	3	4	5	6	7
Totale populatie	Absoluut	545	740	410	654	673	714	639
	Procent	6,28	8,52	4,72	7,53	7,75	8,22	7,36
Steekproef	Absoluut	7	13	5	7	8	13	8
	Procent	5,65	10,48	4,03	5,65	6,45	10,48	6,45

8	9	10	11	12	13	14	15	Totaal
373	352	608	649	634	647	309	738	8.685
4,29	4,05	7,00	7,47	7,30	7,45	3,56	8,50	100,00
6	5	10	9	8	7	5	13	124
4,84	4,03	8,06	7,26	6,45	5,65	4,03	10,48	100,00

Verdeling van de gevonden fouten over de verschillende deelpopulaties

Verdeling over de onderwijsniveaus

		Secundair	Hoger	Totaal
Steekproef	Absoluut	53,25	9,28	62,53
	Procent	85,16	14,84	100,00
Fouten	Absoluut	21,61	4,63	26,24
	Procent	82,36	17,64	100,00

Verdeling volgens statutaire band

		Vastbenoemd	Tijdelijk	Totaal
Steekproef	Absoluut	29,16	33,37	62,53
	Procent	46,63	53,37	100,00
Fouten	Absoluut	10,40	15,84	26,24
	Procent	39,63	60,37	100,00

Verdeling over hoofd- en bijambt

		Hoofdamt	Bijambt	Totaal
Steekproef	Absoluut	54,85	7,68	62,53
	Procent	87,72	12,28	100,00
Fouten	Absoluut	23,31	2,93	26,24
	Procent	88,83	11,17	100,00

Verdeling over de agenten

	1	2	3	4	5	6	7
Steekproef	7	13	5	7	8	13	8
Fouten	3	4	2	6	2	5	6

	8	9	10	11	12	13	14	15	Totaal
	6	5	10	9	8	7	5	13	124
	2	0	2	2	4	4	0	6	48 ⁽¹²⁾

¹² Twee van de 46 personeelsleden hebben twee (deel)dossiers die elk door een verschillende agent worden behandeld.

Bijlage 3 Loonkost - minimum- en maximumwedde

Laagste en hoogste minimum- en maximumwedde⁽¹³⁾

	Onderwijzend personeel		Bestuurspersoneel	
	Barema	Bedrag	Barema	Bedrag
Laagste minimumwedde	345	1805,20	300	1862,59
Hoogste minimumwedde	502	2658,47	515	3389,50
Laagste maximumwedde	300	3030,19	300	3030,19
Hoogste maximumwedde	502	4482,25	515	5283,18

	Organiek		Overgangsmaatregelen	
	Barema	Bedrag	Barema	Bedrag
Laagste minimumwedde	300	1862,59	345	1805,20
Hoogste minimumwedde	515	3389,50	515	3389,50
Laagste maximumwedde	300	3030,19	345	3219,81
Hoogste maximumwedde	515	5283,18	515	5283,18

	Secundair		Hoger	
	Barema	Bedrag	Barema	Bedrag
Laagste minimumwedde	345	1805,20	384	1905,00
Hoogste minimumwedde	511	3139,99	515	3389,50
Laagste maximumwedde	300	3030,19	384	3072,60
Hoogste maximumwedde	511	5033,67	515	5283,18

Gemiddelde minimum- en maximumwedde⁽¹³⁾

	Onderwijzend personeel	Bestuurspersoneel
Gemiddelde minimumwedde	2156,60	2460,00
Gemiddelde maximumwedde	3661,89	4011,55

	Organiek	Overgangsmaatregelen
Gemiddelde minimumwedde	2355,85	2408,09
Gemiddelde maximumwedde	3883,42	3989,77

	Secundair	Hoger
Gemiddelde minimumwedde	2281,36	2559,01
Gemiddelde maximumwedde	3810,40	4163,58

¹³ Geïndexeerde brutomaandwedde (EUR), december 2003.

Bijlage 4 Antwoord van de Vlaamse Minister van Werk, Onderwijs en Vorming

13 december 2005

Betreft: Onderzoek van de bezoldiging van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het onderwijs voor sociale promotie

Op 3 november 2005 ontving ik het verslag van het onderzoek dat u voerde met betrekking tot de bezoldiging van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het onderwijs voor sociale promotie.

Als bijlage gaat de nota van de administratie als commentaar op het bovenvermeld verslag.

Uit deze nota kan u afleiden dat naar aanleiding van het door u gevoerde onderzoek de administratie al positieve maatregelen heeft getroffen die zowel de vereenvoudiging van de regelgeving, als de automatisering en de processen in de loonketting ten goede komen.

Frank Vandenbroucke
Vice-Minister-President van de Vlaamse Regering
Vlaams Minister van Werk, Onderwijs en Vorming

REACTIE VAN DE ADMINISTRATIE OP HET VERSLAG VAN HET
REKENHOF AAN DE VLAAMSE MINISTER VAN ONDERWIJS EN
VORMING IN VERBAND MET HET ONDERZOEK OP DE BEZOLDI-
GING VAN HET BESTUURS- EN ONDERWIJZEND PERSONEEL VAN
HET ONDERWIJS VOOR SOCIALE PROMOTIE

1. Samenstelling en resultaten van de steekproef (punt 3 van het verslag)

In punt 3 van het verslag legt het Rekenhof uit hoe de steekproef is samengesteld en geeft het een overzicht en analyse van de resultaten ervan.

Het Rekenhof geeft als omvang van de te onderzoeken populatie 8.272 personeelsleden. Daarvan heeft ze steekproefsgewijze de dossiers van 120 personeelsleden onderzocht.

De administratie wil ter verduidelijking volgende toelichting verstrekken. De dossiers van de personeelsleden zijn over twee onderwijsniveaus gespreid, elk met een eigen hoofdstructuur, namelijk secundair onderwijs met hoofdstructuur 317 en hoger onderwijs met hoofdstructuur 417. De bezoldiging- en prestatieregeling van deze twee onderwijsniveaus is qua bekwaamheidsbewijzen en salarisschalen verschillend. Voor de twee onderwijsniveaus behandelde de afdeling Volwassenenonderwijs in december 2003 in feite 9.438 personeelsdossiers, wat betekent dat 1.166 personeelsleden zowel een dossier in hoofdstructuur 317 als in hoofdstructuur 417 hebben. In december 2003 waren bovendien 553 personeelsleden in meer dan een centrum voor volwassenenonderwijs tewerkgesteld. Hun dossiers worden niet noodzakelijk in hetzelfde werkstation behandeld en de betalingsdocumenten komen niet tegelijkertijd toe, wat de vaststelling van de bezoldiging complexer maakt. Conclusie: In december 2003 zijn in het onderwijs voor sociale promotie weliswaar 8.272 personeelsleden tewerkgesteld, doch de afdeling behandelde 9.991 apart beheerde personeelsdossiers.

Door de specificatie van de onderwijssector kunnen niet alle centra voor volwassenenonderwijs hun personeelsleden een voltijdse betrekking aanbieden. Aangezien in december 2003 de gemiddelde opdracht van een personeelslid slechts 52% bedroeg, betekent dit dat de meeste personeelsleden elders tewerkgesteld waren, in of buiten het onderwijs. Vooraleer de geldelijke anciënniteit en de opdrachtbreuk vast te stellen, moest de dossierbehandelaar in de eerste plaats vaststellen welke prestaties als hoofdamt of bijbetrekking moesten betaald worden.

Wat de resultaten van de steekproef betreft, kan de administratie zich akkoord verklaren met het aantal fouten dat het Rekenhof vaststelde in dossiers van 46 van de 120 personeelsleden.

De administratie is echter niet volledig akkoord met de manier waarop het Rekenhof het vermoedelijke aantal fout betaalde personeelsleden

voor de totale sector voorstelt ten opzichte van de resultaten uit andere onderwijssectoren.

Hieronder heeft de administratie de betreffende tabel uit het verslag overgenomen, weliswaar niet in willekeurige volgorde, maar in oplopende volgorde, en het percentage berekend waarmee het Rekenhof verhoudingsgewijs het minimaal procent fouten in de totale populatie vaststelt. Voor het basisonderwijs bedraagt dit percentage 31 % en voor het volwassenenonderwijs 75 %.

Onderwijsniveaus	Minimaal % fouten in totale populatie	% fouten in steekproef	% waarmee minimaal aantal fouten is berekend
Basisonderwijs	1,2	3,9	31 %
Gewoon voltijds secundair onderwijs	4,6	8,7	53 %
Deeltijds kunstonderwijs	17,7	26,4	67 %
Onderwijs voor sociale promotie	28,8	38,3	75 %

Een objectieve vergelijking tussen de verschillende onderwijssectoren is feitelijk niet mogelijk. De tabel geeft een vertekend beeld. De systematiek ontbreekt waarmee de berekening van het foutenpercentage in de verschillende onderwijssectoren voor de volledige populatie is berekend. Het Rekenhof vermeldt evenwel dat het foutenpercentage een genuanceerde beoordeling vergt. Het haalt in het verslag zelf oorzaken aan. De dossiers zijn op een later tijdstip onderzocht. De regelgeving is in het onderwijs voor sociale promotie complexer en minder transparant, en het elektronische personeeldossier ontbreekt. Het Rekenhof erkent het belang van deze oorzaken. Ze gaat er dieper op in bij de uiteenzetting over de systeemgerichte controle (punt 5 van het verslag). De administratie betreurt bijgevolg dat de vergelijkende tabel in het verslag is opgenomen.

Toch is de administratie akkoord met de conclusie van het Rekenhof dat het foutenpercentage hoog ligt.

2. Principiële problemen (punt 4 van het verslag)

Het Rekenhof heeft een aantal problemen geconstateerd die te wijten zijn aan de interpretatie van de overgangsmaatregelen in het decreet volwassenenonderwijs van 2 maart 1999 en aan laattijdige regelgeving. De administratie is van oordeel dat het Rekenhof de pijnpunten van de complexe regelgeving terecht aanduidt, maar wil enkele beleidsstandpunten voor een goed begrip nader toelichten.

2.1. Overgangsmaatregelen decreet volwassenenonderwijs

2.1.1. Referteperiode

Ter uitvoering van het decreet volwassenenonderwijs van 2 maart 1999 heeft de Vlaamse Regering de prestatie - en bezoldigingsregeling vastgelegd in het besluit van 9 februari 2001⁽¹⁾. Dit besluit bepaalt onder meer over welke bekwaamheidsbewijzen de personeelsleden in de centra voor volwassenenonderwijs moeten beschikken om er onderwijsbevoegdheid te krijgen, de overeenkomstige weddenschalen en heft de bepalingen van het Koninklijk besluit van 29 augustus 1985⁽²⁾ op met betrekking tot de zogenaamde combibaan, met weerslag op de anciënniteitsberekening.

Om personeelsleden hun vroeger salaris te garanderen, wanneer de nieuwe organieke regeling minder gunstig was, zijn in artikel 79 van het vermelde decreet volwassenenonderwijs overgangsbepalingen uitgewerkt met betrekking tot de bekwaamheidsbewijzen, de weddenschalen en de geldelijke anciënniteit.

Om niet enkel vast benoemden hun vroegere rechten te garanderen voor vakken of specialiteiten waarvoor ze op 31 augustus 2000 vast benoemd waren, en om de continuïteit van het onderwijs voor sociale promotie te vrijwaren, zijn ook overgangsbepalingen ingeschreven voor tijdelijke personeelsleden. Voor de toepassing ervan, is het bepalen van een referteperiode noodzakelijk.

De decreetgever stelde de referteperiode voor leraars vast van 1 september 1999 tot en met 30 september 2000. Het Rekenhof vindt het opmerkelijk dat om overgangsrechten op te bouwen de personeelsleden niet moesten aangesteld zijn tijdens de volledige referteperiode, en dat er geen refertedata zijn voorzien om te weten voor welke ambten, vakken of specialiteiten de overgangsbepalingen gelden. In feite refereert het Rekenhof daarmee naar de overgangsbepalingen zoals bepaald bij de herstructurering van het gewoon secundair voltijds onderwijs in het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juni 1989⁽³⁾. Het onderwijs is geen statische materie. Overgangsmaatregelen op identieke wijze invoeren in het volwassenenonderwijs dat grotendeels modulair gestructureerd is, was tien jaar later onmogelijk geworden. De decreetgever had de aanbieders van modulair gestructureerd onderwijs vanaf september 1999 immers de vrijheid gegeven de modules vrij over het schooljaar te

¹ BVR 9/2/2001 betreffende de bekwaamheidsbewijzen en de prestatie- en bezoldigingsregeling voor de personeelsleden van de centra voor volwassenenonderwijs.

² KB 29/8/1985 houdende harmonisering van de bezoldigingsregels van toepassing op het onderwijzend en daarmee gelijkgesteld personeel van het onderwijs met volledig leerplan en van het onderwijs voor sociale promotie of met beperkt leerplan.

³ BVR 14-06-1989 betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de weddenschalen, het prestatiestelsel en de bezoldigingsregeling in het secundair onderwijs.

organiseren, rekening houdend met hun doelpubliek. Een module kon in theorie dus gegeven worden in de tijdsspanne van een week. Om aldus alle tijdelijke personeelsleden gelijk te behandelen, opteerde het beleid niet voor een aanstelling tijdens de volledige referteperiode met refertedata, maar voor een aanstelling tijdens de referteperiode zonder refertedata. Bijgevolg merkt het Rekenhof terecht op dat het theoretisch mogelijk is dat een personeelslid het recht op overgangsmaatregelen opent, wanneer het tijdens de referteperiode slechts een dag was aangesteld.

Door het tekort aan gekwalificeerd onderwijzend personeel voor bepaalde vakken of specialiteiten waarvoor ook het aantal cursisten steeg is er na overleg met het veld beleidsmatig gekozen voor het verlengen van de referteperiode tot 30 september 2000. Naar de latere uitvoering toe leverde deze maatregel zoals het Rekenhof stelt, inderdaad problemen op en bijgevolg ook fouten. Fouten werden niet enkel veroorzaakt door de overlapping van de periode, maar ook door de streefende concordantie van vakken en specialiteiten in het modulair georganiseerd onderwijs, die op 1 september 2000 helemaal niet was afgerond. Op 10 januari 2003 heeft de Vlaamse Regering nog een belangrijk concordantiebesluit⁽⁴⁾ goedgekeurd. Bovendien moest elke agent voor elk dossier manueel de concordantie van de oude naar de nieuwe vakbenamingen bepalen met overeenkomstige bekwaamheidsbewijzen en salarisschalen voor alle vakken en specialiteiten waarmee een personeelslid tijdens de referteperiode belast was of waarvoor hij vast benoemd was. Voor agenten die de vroegere regelgeving niet kenden, is dit zeker geen evidentie. Daarvoor was veel ondersteuning nodig van coördinator of groepschefs.

Er moet dus over gewaakt worden dat een dergelijke flexibele, maar tegelijkertijd ingewikkelde regeling in de toekomst vermeden wordt. De regelgever kan ook voor het modulair onderwijs een model uitwerken dat strengere eisen stelt aan de aanstelling tijdens de referteperiode.

2.1.2. Vak en specialisatie

De overgangsmaatregelen gelden in het volwassenenonderwijs voor de specialiteiten (technisch vak en praktijkvak) waarvoor een leraar vast benoemd, belast of aangesteld was tijdens de referteperiode. In beroeps en technisch gerichte opleidingen, worden vooral specialiteiten onderwezen, zoals sanitair, hout, mechanica, enz.

Het Rekenhof heeft bezwaren omdat de decreetgever geen rekening houdt met de vakkenclassificatie (ook vakkenrubricering genoemd) bij het toekennen van de overgangsmaatregelen. De bezwaren halen zij vooral aan omdat de huidige regelgeving aanleiding zou geven tot onduidelijkheid.

Het Rekenhof refereert daarvoor naar het eerder genoemd besluit van de Vlaamse Regering van 14 juni 1989⁽³⁾.

⁴ BVR 10-01-2003 betreffende de concordantie en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 december 2000 houdende de vaststelling van de vakken en de indeling van de vakken in algemene vakken, technische vakken en praktische vakken in het secundair onderwijs voor sociale promotie.

Naar analogie met regelgeving die later dan 1989 van kracht werd op de draagwijdte van de vaste benoeming⁵⁾ en de nuttige ervaring⁶⁾, waar het begrip "vak" eveneens in andere onderwijssectoren een ruimere toepassing krijgt, namelijk tot op het vlak van de uitgeoefende specialiteit en zonder vermelding van de onderwijsgraad, heeft de decreetgever in de overgangsbepalingen bewust geen onderscheid meer gemaakt tussen technische en praktijkvakken ingeval van een specialiteit.

De ruime interpretatie is binnen het volwassenenonderwijs bovendien vanzelfsprekend omdat het overgrote deel van het onderwijs er modulair georganiseerd wordt. Dit in tegenstelling tot het voltijds secundair onderwijs, waar de meeste vakken per schooljaar zijn ingericht en het onderscheid tussen theoretisch en praktisch gericht onderwijs groter is.

In de technisch en beroepsgerichte modulaire opleidingen worden technische en praktijkvakken geïntegreerd onderwezen en is de opdeling eerder kunstmatig. De verhouding tussen het aantal lestijden technische vakken en praktijkvakken van eenzelfde specialiteit binnen de opeenvolgende modules van eenzelfde modulaire opleiding, varieert naargelang de plaats van een module in een leertraject en de basisvaardigheden en technieken die de cursist erin moet verwerven. Aangezien personeelsleden belast worden met prestaties in opeenvolgende modules, zou een enge interpretatie tot gevolg hebben dat zij geen rechtszekerheid meer hebben. Want hun salaris zou afhankelijk zijn van het aantal uren technische vakken of praktijkvakken dat ze per module geven, zeker in het geval ze enkel overgangsmaatregelen zouden genieten voor slechts één van beide vakrubriceringen.

Dit wil echter niet zeggen dat bij het toekennen van de overgangsmaatregelen de administratie geen rekening houdt met de bekwaamheidsbewijzen en weddenschaal die vroeger voor het overeenkomstig technisch of praktijkvak waren bepaald. Indien een personeelslid geen onderwijsbevoegdheid had voor het geven van het technische vak van een specialiteit, maar enkel voor het praktijkvak ervan, gelden de overgangsmaatregelen alleen ten aanzien van het praktijkvak, omdat het personeelslid volgens de vroegere regelgeving evenmin recht had op bezoldiging voor technisch vak. Stel dat de nieuwe regelgeving ruimer is waardoor hij organiek wel onderwijsbevoegdheid verwerft voor het technische vak van de specialiteit, wat meestal het geval is, dan zal de organieke weddenschaal voor het technische vak worden toegekend.

Wanneer echter een personeelslid vóór 1 september 2000 onderwijsbevoegdheid had voor zowel het technische als het praktijkvak van een

⁵⁾ Decreet rechtspositie 27-3-1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding en decreet rechtspositie van 27-3-1991 betreffende rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs

⁶⁾ BVR 7-10-1997 betreffende de nuttige ervaring als bekwaamheidsbewijs voor personeelsleden van het onderwijs.

specialiteit, maar door toeval tijdens de referteperiode enkel was aange-steld voor één van beide, gelden de overgangsmaatregelen zowel voor het technisch vak als voor praktijkvak.

2.1.3. Richtgraden

Het Rekenhof stelt dat de huidige handelswijze waarop de administratie de weddenscalen bij wijze van overgangsstelsel in de eerste richtgraad toekent in volgend geval strijdig is met de uitdrukkelijke bepaling van het decreet.

In het studiegebied Talen is de vroegere opleiding 'praktische kennis' die vóór 1 september 2000 tot de hogere secundaire leergangen hoorde, geconcordeerd naar richtgraad 2, en de opleiding 'elementaire kennis' die vóór 1 september 2000 tot de lagere secundaire leergangen hoorde, geconcordeerd naar richtgraad 1. Beide richtgraden zijn vanaf 1 september 2000 gerangschikt als tweede graad secundair onderwijs.

Om ongewilde meerkost bij de hervorming te vermijden, is geopteerd om bij de toekenning van de weddenschaal bij overgangsmaatregel, telkens rekening te houden met het vroegere niveau (LSL of HSL). Op die manier kan men voor vakken die geconcordeerd zijn vanuit LSL naar RG 1 in geen geval een hogere weddenschaal toekennen dan de weddenschaal waarop het personeelslid volgens de vroegere regelgeving recht had, tenzij de organiek toegekende weddenschaal hoger is.

De stelling van het Rekenhof komt erop neer dat het personeelslid recht heeft op dezelfde weddenschaal in richtgraad 1 als de weddenschaal die hij bij overgangsbepaling recht heeft verworven in richtgraad 2, omdat volgens de bepalingen de overgangsmaatregelen gelden voor richtgraad 1 en richtgraad 2.

De overgangsbepalingen kunnen op beide manieren toegepast worden. Ze zijn niet duidelijk. Algemeen verwacht het Rekenhof dat de administratie het haar toegekende budget goed beheert. De hypothetische toekenning van de weddenschaal is in dit geval de enige mogelijkheid om personeelsleden die tijdens de referteperiode alleen in het hoger secundair onderwijs stonden, geen hoger salaris te geven bij een latere overstap naar RG 1.

2.2. Laattijdige regelgeving

Het Rekenhof betreurt dat sommige regelgeving laattijdig tot stand komt.

Het betrof de besluiten over de verlenging van de betere bezoldiging van sommige personeelsleden die geen bewijs pedagogische bekwaamheid hebben en van sommige personeelsleden die prestaties als bijbetrekking in een wervingsambt uitoefenen. Het wijzigingsbesluit over de verlenging van de betere bezoldiging van sommige personeelsleden die geen bewijs pedagogische bekwaamheid hebben is op 9 september 2005 definitief door de Vlaamse Regering goedgekeurd en geïmplementeerd in het Besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2001⁽¹⁾. Het wijzigingsbesluit over de betere bezoldiging van sommige personeelsleden die prestaties als bijbetrekking in een wervingsambt uitoefenen is op

23 september 2005 definitief door de Vlaamse Regering goedgekeurd en geïmplementeerd in het Koninklijk besluit nummer 63 van 20 juli 1982⁽⁷⁾.

2.3. Werving-, selectie- en bevorderingsambten

Het Rekenhof merkt op dat de ambten van de personeelsleden van de centra voor Volwassenenonderwijs reglementair niet zijn ingedeeld in werving-, selectie- en bevorderingsambten. Nochtans verwijzen de overgangsbepalingen naar deze indeling.

Inmiddels zijn de bepalingen die de ambten van de centra voor Volwassenenonderwijs indelen in werving-, selectie- en bevorderingsambten, ingeschreven in het voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs XVI.

3. Systeemgerichte controle (punt 5 van het verslag)

In het punt 5 "systeemgerichte controle" heeft het Rekenhof een aantal processtappen in de loonketting geëvalueerd om de rechtmatigheid van de salarisuitbetaling te beoordelen. Aan de hand van vragenlijsten en interviews zijn mogelijke risicofactoren opgespoord en is de interne kwaliteitsbewaking doorgelicht. De administratie kan zich met de grote lijnen akkoord verklaren, maar wil ter aanvulling nog enkele punten toelichten.

3.1. Loonketting en risicofactoren

Nadat de agenten controles hebben uitgevoerd van de ontvangen gegevens, moeten zij naast de barema- en anciënniteitsbepaling, vaststellen welke prestaties als hoofdamt of als bijbetrekking moeten worden beschouwd. Ingeval een personeelslid in een centrum voor volwassenenonderwijs een onvolledig wervingsambt uitoefent waarmee het samen met andere opdrachten binnen het beperkt leerplan (OSP en DKO) geen ambt met volledige prestaties bereikt (OSP, DKO of OSP en DKO samen), én ook onvolledige opdrachten in andere onderwijssectoren presteert, moeten de prestaties in het onderwijs voor sociale promotie als laatste meetellen om het hoofdamt te bepalen. De resterende minst bezoldigde opdrachten zijn dan bijbetrekking. Het bepalen van hoofdamt en bijbetrekking is dus ook een belangrijke schakel in de loonketting.

De werkwijze is zeer complex en vergt een klaar inzicht in de regelgeving, ook van andere onderwijssectoren. Op technisch vlak wordt tevens van de agenten verwacht dat ze zowel elektronische als manuele zen-

⁷ K.B. nr. 63 van 20-7-1982 houdende wijziging van de bezoldigingsregels van toepassing op het onderwijzend en daarmee gelijkgesteld personeel van het onderwijs met volledig leerplan en van het onderwijs voor sociale promotie of met beperkt leerplan.

dingen kunnen aflezen. Bovendien is het niet altijd het geval dat de in betalingstelling zelf het laatst gebeurt voor diensten in het onderwijs voor sociale promotie in één of meer centra voor volwassenenonderwijs. Vaak beschikken de agenten van de afdeling Volwassenenonderwijs niet over alle opdrachtgegevens tegelijkertijd. Het gebeurt dus geregeld dat ze binnen dezelfde liquidatieperiode of in een latere liquidatieperiode de bepaling van hoofdamt en bijbetrekking moeten overdoen wanneer elektronisch of per post nieuwe opdrachten binnenkomen die de vroegere vaststelling of betaling beïnvloeden. Het is bij deze rechtzettingen in een manueel systeem dat het risico op fouten verhoogt. In de haast om alle gegevens tijdig te verwerken, verhoogt de kans op een verkeerd barema, een verkeerde opdracht of een verkeerde geldelijke anciënniteit. In een systeem van elektronisch personeeldossier is complexe regelgeving in al zijn facetten geanalyseerd en de verwerking van de gegevens gebeurt dan voor alle dossiers volgens de op voorhand afgesproken processen.

3.2. Interne kwaliteitsbewaking

Het Rekenhof stelt dat er geen systematische tweede toetsing van de personeelsdossiers plaats vindt. Deze vaststelling is correct. Ook onder punt 5.2.4. waar de werkomstandigheden als risicofactor worden aangegeven, staat dat de opsporing van nodige rechtzettingen daarna geen vaste procedure volgt. De werkdruk ligt vooral hoog doordat elk agent zich persoonlijk verantwoordelijk voelt voor elk van zijn dossiers, ook bij gebrek aan elektronische ondersteuning (meer collectieve verantwoordelijkheid gezien de gelijkvormige verwerking van gegevens). Een tweede systematische toetsing zou van de persoonlijke verantwoordelijkheid een gedeelde verantwoordelijkheid maken. Maar daarvoor is er te weinig personeel. Gemiddeld per voltijds agent, zouden dan meer dan duizend personeelsdossiers manueel moeten worden behandeld. Want een goede controle vergt evenveel werk dan een in betalingstelling. Wat de afhandeling van de controlelijsten betreft, worden de dossiers niet door de agenten gecontroleerd die de betaling uitvoerden, maar door twee verantwoordelijken voor deze controletaak.

4. Loonkosten (punt 6 van het verslag van het Rekenhof)

Onder dit punt geeft het Rekenhof nuttige informatie dat geen onmiddellijke invloed heeft op de resultaten van de steekproef, maar eerder beleidsmatig bedoeld is. Toch toont het cijfermateriaal en de commentaar of evaluatie ervan dat de regelgeving bijzonder complex is, gezien er niet minder dan 30 salarisschalen in het onderwijs voor sociale promotie mogelijk zijn, waarvan er 25 manueel werden toegekend in december 2003. Een toelichting bij punt 6.4. "enkele beschouwingen". Het Rekenhof stelt dat de hoogte van de loonkosten van een centrum wordt bepaald door de barema's en de geldelijke anciënniteit. De hoogte van de loonkosten wordt eveneens bepaald door hoofdamt of bijbetrekking, die weerslag heeft op de geldelijke anciënniteit. Indien de personeelsleden alle opdrachten als hoofdamt zouden uitoefenen, zou de gemiddelde anciënniteit met minstens een paar biënnales gestegen zijn.

5. Conclusies en maatregelen

Het Rekenhof concludeert dat 28,8 % van alle personeelsdossiers een fout bevatten tegen de salarisschaal of de geldelijke anciënniteit, maar geeft ook de voornaamste oorzaken weer voor dit blijkbaar hoog aantal fouten. In de eerste plaats verwijst het Rekenhof naast de complexiteit van de toepasselijke regelgeving, naar een aantal risicofactoren zoals de gebrekkige of laattijdige gegevensaanlevering, de manuele bewerkingen bij gebrek aan een ondersteunend elektronisch personeelsdossier, de moeilijk ervaren werkomstandigheden en de volledige behandeling van een personeelsdossier door maar één agent. Daarnaast constateerde het Rekenhof principiële problemen, waarvan gesteld wordt dat ze niet werden meegerekend in de resultaten van de steekproef: de ruime overgangsmaatregelen en de te laattijdige regelgeving. Het Rekenhof is van oordeel dat bijkomende initiatieven nodig zijn om de risicofactoren beheersbaar te maken.

De administratie is zich terdege bewust van de risicofactoren. Wat de werkomstandigheden betreft, meer bepaald de werkdruk en de concentratieproblemen, heeft de steekproef onder meer aangetoond dat bij de toenmalige agenten die minder dan 400 dossiers behandelen slechts 12,5 % van de fouten voorkomen, namelijk 2 op 16 dossiers. De agenten werkten deeltijds en stonden dus niet onder voortdurende werkdruk, waardoor ook de concentratieproblemen kleiner waren. Ondertussen zijn er binnen de afdeling Volwassenenonderwijs personeelsverschuivingen. Er zijn nu drie voltijdse groepschefs in plaats van 2,5 en er is voor de dossierbehandeling een voltijds personeelslid meer aangeworven. Ook de resultaten van de interne kwaliteitsbewaking voor 2004-2005 en andere interne controles zullen geanalyseerd worden om de taakinvulling van de agenten te evalueren en eventuele verschuivingen door te voeren.

Nadat het Rekenhof de nota van bevindingen van 25 mei 2005 bekend maakte, heeft de Directieraad op advies van de Stuurgroep Domein Personeel prioritair de financiële middelen vrijgegeven om zo snel mogelijk het elektronische personeelsdossier uit te breiden naar de resterende onderwijssectoren die hun bewerkingen nog manueel uitvoeren.

In augustus 2005 was voor het onderwijs voor sociale promotie de analyse voltooid om de geldelijke anciënniteit ook automatisch te laten berekenen voor bijbetrekkingen en voor nijverheidsdiensten die als nuttige ervaring zijn erkend. Eind september 2005 kregen de agenten van de afdeling Volwassenenonderwijs daarover vorming en in oktober volgde de implementatie. De verdere analyse met betrekking tot de startwaarden en de gevolgen voor de berekening van de geldelijke anciënniteit na een dienstonderbreking worden in het project uitrol EPD meegenomen. Sinds oktober 2005 wordt de regelgeving door de specialisten van de afdeling Volwassenenonderwijs samen met de departementale EPD-werkgroep en met bevoegde personeelsleden van EDS grondig geanalyseerd. Deze analysefase is zeer belangrijk om de complexe regelgeving correct te implementeren en formeel te verwerken. Op die manier

zullen alle personeelsleden met dezelfde parameters op dezelfde manier uitbetaald worden. Tegen september 2007 zullen alle centra voor volwassenenonderwijs hun gegevens elektronisch kunnen zenden en zal de bepaling van het barema, de opdrachtbreuk, hoofdamt en bijbetrekking, geldelijke anciënniteit en de verwerking van dienstonderbrekingen automatisch verwerkt worden. Tegen dan zullen extra inspanningen van de werkstations worden verwacht en zal de automatische verwerking van gegevens gebeuren op basis van ingebrachte startwaarden.

Een ander instrument dat zal bijdragen tot een beperking van de foutenmarge is de Balance Score Card. De Balanced Score Card (BSC) omvat een genuanceerde meting op 4 perspectieven:

1. resultaten: welke output, activiteit, dienstverlening wordt verwacht van de dienst
2. kwaliteit/klant: welke graad van klantentevredenheid streven we na
3. processen: welke zijn de interne sleutelprocessen die bewaakt moeten worden
4. innovatie: welke innovatie is nodig om op lange termijn de dienstverlening te garanderen.

Bij het opzetten van BSC voor de afdeling volwassenenonderwijs werden er kernactiviteiten en kritieke succesfactoren bepaald. Voor elke kritieke succesfactor wordt vervolgens één of meerdere kritieke prestatie-indicatoren opgemaakt.

Een van de kernactiviteiten is beleidsuitvoering, waartoe ook de activiteiten van de werkstations horen. Door de metingen zullen een aantal processen op gang worden gezet om de controles op betalingen zo gestructureerd en systematisch mogelijk te laten gebeuren, zal niet enkel de tijdigheid maar ook de correctheid van de betalingen worden verbeterd. Ook de resultaten van interne kwaliteitscontrole zullen optimaal benut worden om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

Anderzijds zullen uit de gestructureerde communicatie tussen de kernactiviteit 'beleidsvoorbereiding' en de kernactiviteit 'beleidsuitvoering' de knelpunten en complexiteit van bestaande regelgeving worden opgespoord zodat het beleid maatregelen kan treffen om bestaande of nieuwe regelgeving transparanter, duidelijker en toepasselijker te maken.

Het gebruik van BSC en de metingen die daaruit voortvloeien, zal naar de toekomst toe één van de factoren zijn die een gunstige invloed zal hebben op het huidige foutenpercentage. Naar de correcte verwerking van gegevens toe, zal Balance Score Card optimaal zijn nut bewijzen na de uitrol van het elektronische personeelsdossier, omdat een aantal metingen daarop gebaseerd zijn.

Tot slot wordt het voorontwerp van het nieuwe decreet op het Volwassenenonderwijs binnenkort opgeleverd. Bij het opmaken van de uitvoeringsbesluiten voor het personeel moet voor ogen worden gehouden dat de nieuwe bepalingen eenvormiger en transparanter zijn dan de huidige. De decreetgever en Vlaamse regering streven vereenvoudiging na. Binnen het departement Onderwijs worden alle maatregelen ter vereenvoudiging van de regelgeving aangemoedigd, op de voet opgevolgd en ge-

evalueerd. Een van de voorgenomen maatregelen betreft inderdaad de beperking van het aantal organieke salarisschalen. Het is eveneens de bedoeling te leren uit het verleden en volgende overgangsbepalingen met zorg op te stellen zodat ze in geen geval nog leiden tot rechtsonzekerheid.

Brussel, 2 december 2005

Ludy Van Buyten
waarnemend secretaris-generaal

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