

V L A A M S   P A R L E M E N T



Zitting 2005-2006

28 juni 2006

**VERSLAG**

**– van het Rekenhof –**

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

**VERSLAG**

**namens de Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie  
uitgebracht door mevrouw Linda Vissers**

*Samenstelling van de commissie:*

*Voorzitter:* mevrouw Monica Van Kerrebroeck.

*Vaste leden:*

de heer Werner Marginet, de dames Katleen Martens, An Michiels, Marie-Rose Morel, Linda Vissers;

mevrouw Kathleen Helsen, de heer Luc Martens, de dames Sabine Poleyn, Monica Van Kerrebroeck;

de heren Karlos Callens, Gilbert Van Baelen, mevrouw Marleen Vanderpoorten;

de heer Ludo Sannen, mevrouw Anissa Tamsamani, de heer Robert Voorhamme.

*Plaatsvervangers:*

mevrouw Marijke Dillen, de heren Pieter Huybrechts, Stefaan Sintobin, de dames Greet Van Linter, Gerda Van Steenberge;

mevrouw Cathy Berx, de heer Jos De Meyer, mevrouw Veerle Heeren, de heer Jan Laurys;

de dames Margriet Hermans, Anne Marie Hoebeke, Vera Van der Borgh;

de heer Chokri Mahassine, mevrouw Elke Roex, de heer Joris Vandenbroucke.

*Toegevoegde leden:*

de heer Jef Tavernier;

de heer Kris Van Dijck.

---

*Zie:*

**37-C** (2005-2006)

– Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie besprak op 8 juni 2006 het verslag van het Rekenhof over de bezoldiging van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het onderwijs voor sociale promotie met de heer Frank Vandenbroucke, vice-minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming.

Op vraag van de commissie nam de heer Adri De Brabandere, eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof, deel aan de vergadering.

# **1. Toelichting door de heer Adri De Brabandere, eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof**

De heer *Adri De Brabandere*, eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof, licht toe dat het Rekenhof de salarisvaststellingen van het bestuurs- en onderwijzend personeel in het onderwijs voor sociale promotie onderzocht heeft. Het controleerde in hoofdzaak de toekenning van de salarisschaal en de berekening van de geldelijke anciënniteit. Het onderzoek steunde op een steekproefcontrole van 120 dossiers en een systeemgerichte controle waarin een aantal processtappen van de loonketting werden onderzocht. Het behandelde ook enkele principiële problemen, vooral interpretatieproblemen van de regelgeving. Daarnaast verzamelde het Rekenhof statistische informatie over de loonkosten.

Het onderwijs voor sociale promotie wordt geregeld in het decreet van 2 maart 1999 betreffende het volwassenenonderwijs. Maar voor de vaststelling van het salaris is de toepassing van heel wat besluiten nodig. Het oudste maar nog altijd belangrijke besluit is het KB van 10 maart 1965.

Het onderwijs voor sociale promotie kent twee niveaus: secundair en hoger onderwijs. Het wordt georganiseerd in de centra voor volwassenenonderwijs. Het gaat om 124 centra en 8272 personeelsleden. Uitgedrukt in budgettaire fulltimes (BFT) gaat het om meer dan 4000 eenheden, wat erop wijst dat het om vele kleine opdrachten gaat. De personeelsleden worden rechtstreeks bezoldigd door het onderwijsdepartement.

Het onderzoek is niet opgevat als een controle van de CVO's, maar als een controle van de werking van het onderwijsdepartement. De bezoldigingsdossiers wor-

den beheerd door drie werkstations, ongeveer vijftien agenten samen. Na de hervorming van beter bestuurlijk beleid zijn deze werkstations ondergebracht in een IVA. In het rapport is er telkens nog sprake van het departement.

Bij het onderzoek werd een tegensprekelijke procedure gerespecteerd. Bij de steekproef werden alle resultaten onmiddellijk aan de administratie voorgelegd. Ook het onderzoek van de loonketting is onder meer gebaseerd op interviews. Alle bevindingen samen werden daarna in een nota voorgelegd om het departement de mogelijkheid te geven te reageren. Vervolgens werd het rapport aan de minister bezorgd. Zijn antwoord is in het rapport opgenomen.

De heer De Brabandere behandelt de resultaten van de steekproef. De steekproef leverde in 46 op de 120 personeelsdossiers bezoldigingsfouten op, dat is ongeveer 38 percent van de steekproef. Uitgaande van een betrouwbaarheid van 99 percent berekende het Rekenhof dat zodoende in minstens 28 percent van alle personeelsdossiers een bezoldigingsfout voorkomt, wat vrij hoog is.

De administratie heeft alle geconstateerde fouten rechtgezet. Het Rekenhof heeft geen onderscheid gemaakt tussen lichte en zware fouten. De methode was er niet op gericht om wat financieel verkeerd loopt in kaart te brengen, maar wel om de werking van de administratie te beoordelen. Er moest dus worden geteld welke verrichtingen correct waren en welke niet.

De spreker vervolgt dat 19 fouten betrekking hadden op een verkeerde weddeschaal, 27 op een foutieve geldelijke anciënniteit. Hij zegt dat 12 overlappende fouten betrekking hadden op aangelegenheden die verwant waren met de weddeschaal of de geldelijke anciënniteit, zoals de vaststelling van hoofdamt of bijambt.

De fouten zijn gelijk of evenwichtig verspreid over de onderwijsniveaus, het statuut van de personeelsleden, dus vastbenoemd of tijdelijk, en over de aanstellingen in hoofdamt en bijambt.

Bij 32 personeelsleden dienden er achterstallen te worden uitbetaald, bij 14 te worden teruggevorderd.

De vraag rijst hoe dit foutenpercentage beoordeeld moet worden. Er bestaat heel weinig vergelijkingsmateriaal, vandaar dat we vergelijken met eerder

uitgevoerde onderzoeken, in andere onderwijssectoren. Die vergelijking moet om verschillende redenen gerelativeerd worden, onder meer omdat de onderzoeken in heel verschillende periodes is gebeurd. Ook de context moet mee in aanmerking genomen worden. Toch is de vergelijking tot op zekere hoogte relevant. Onmiskenbaar is het foutenpercentage voor het onderwijs voor sociale promotie hoog.

Naast een gegevensgerichte controle heeft het Rekenhof ook een systeemgerichte controle uitgevoerd. Met een evaluatie van een aantal processtappen in de loonketting, wilde het een oordeel geven over de garantie van een rechtmatige 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 trof.

Uit de evaluatie van de loonketting, leidde het Rekenhof verschillende risico's voor een regelmatige salarisuitbetaling af, onder meer een gebrekkige of laattijdige gegevenslevering vanuit de centra voor volwassenenonderwijs. In zekere zin is dat eigen aan de onderwijssector. Het gaat immers vaak om personeelsleden met kleine opdrachten, en vaak met bijkomende opdrachten in andere onderwijssectoren, wat gepaard gaat met een gegevensaanlevering door andere onderwijsadministraties. Ook dit vergroot het risico op laattijdige en gebrekkige informatie. Als gegevens niet correct of te laat zijn, moet er heel wat nadien rechtgezet worden. Ook dat verhoogt de kans op fouten.

De regelgeving is erg complex. Vaak moeten oude regelingen met heel wat overgangsbepalingen die vaak naar nog oudere regels verwijzen, worden toegepast. De complexiteit van de dossiers is ook te wijten aan het modulaire systeem. De personeelsdossiers worden niet elektronisch verwerkt. Ook de aanlevering van de gegevens door de CVO's is op papier. De volledige behandeling van een personeelsdossier door maar één agent vormt een risico. Er is dus geen functiescheiding. Dat is een keuze van het departement omdat de agent dan gemakkelijker het aanspreekpunt voor het CVO kan zijn. Maar het houdt wel een verhoogd risico in, dat ingeperkt moet worden door andere maatregelen. Een agent moet alles kunnen en zijn opleiding duurt minstens een half jaar. Ook de werkomstandigheden van de werkstations zijn niet optimaal.

De administratie treft wel maatregelen om de 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. Ook aan de CVO's worden controlelijsten toegestuurd. De administratie veronderstelt echter dat niet alle centra die nakijken. Ten slotte organiseert de administratie geregeld opleidingen en informatiesessies voor de CVO's.

Het onderzoek bracht vijf principiële problemen op het vlak van de regelgeving aan het licht. Bij de verwerking van de steekproefresultaten beschouwde het Rekenhof die problemen niet als fout. De spreker zal het niet hebben over de juridisch-technische kant van de problemen.

De referteperiode die in de overgangsregeling door het decreet bepaald is, loopt van 1/9/99 tot 30/9/2000. Het is opmerkelijk dat een aanstelling van één dag in die referteperiode volstaat om overgangsrechten te kunnen genieten. De nieuwe regeling is van kracht vanaf 1 september 2000 zodat er een overlapping van een maand is met de referteperiode. Dat bemoeilijkt de interpretatie van de overgangsregeling. Bovendien wordt vanaf 1 september 2000 de oude regeling opgeheven, terwijl in die maand de oude regeling nog moet worden toegepast.

De twee volgende problemen hebben ook met de overgangsregeling te maken. Bij de toepassing van de overgangsmaatregelen houdt de administratie geen rekening met de classificatie van de vakken, dus de verdeling in algemene, technische of praktische vakken. De administratie interpreteert de regeling over de richtgraden daarenboven onjuist.

Voorts waren er volgens het Rekenhof nog twee andere problemen. Twee tijdelijke bezoldigingsmaatregelen om het lerarentekort op te vangen werden laattijdig bij besluit verlengd. Pas twee jaar nadat de maatregel verlopen was, werden die verlengd. Het decreet maakt ook geen indeling van de ambten. Ook dat is belangrijk voor de toepassing van de overgangsregeling. Onderwijsdecreet XVI kan dat probleem oplossen.

Het Rekenhof verzamelde ten slotte statistische informatie over de loonkosten. Het berekende dat de gemiddelde loonkosten per budgettair fulltime equivalent van centrum tot centrum sterk kunnen verschillen: een verhouding van 100 tot 187.

Het stelde ook vast dat de loonkosten meer afhankelijk zijn van de toegekende barema's, dan van de

geldelijke anciënniteit. Er zijn heel wat salarisschalen, 15 voor het onderwijzende personeel, 21 voor het bestuurspersoneel. Er zijn ook meer salarisschalen voor het secundaire niveau dan voor het hogere niveau. Alle fouten bij het toekennen van de barema's komen voor bij het secundaire onderwijs, dus het niveau met de meeste salarisschalen.

De heer Adri De Brabandere besluit dat het hoge foutenpercentage alleszins in de hand wordt gewerkt door de complexe regelgeving. Vooral de overgangsbepalingen maken de regeling ingewikkeld. Het Rekenhof beveelt dan ook een zorgvuldige, eenduidige en transparante regelgeving aan. Ook het aantal weddeschalen zou verminderd kunnen worden. Het elektronische personeelsdossier is noodzakelijk. Dat zou het aantal fouten sterk kunnen verminderen.

Door het derdebetalerssysteem kan de verantwoordelijkheid van de CVO's wat uit het gezichtsveld verdwijnen. Er kan uitdrukkelijker gewezen worden op hun verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld voor het nakijken van de controlelijsten. Het Rekenhof heeft de betrouwbaarheid van de gegevensaanlevering door de CVO's niet onderzocht. Een controle ter plaatse door het departement is wenselijk.

Hoewel de administratie al heel wat inspanningen heeft geleverd op het vlak van interne kwaliteitsbewaking, zijn er nog een aantal risicofactoren die bijkomende initiatieven vereisen, bijvoorbeeld het gebrek aan functiescheiding. De afhandeling van de dossiers door een agent zou kunnen worden gecompenseerd door een roulatie van de dossiers.

## 2. Replik van de minister

Minister *Frank Vandenbroucke* zegt dat het Rekenhof concludeert dat 38 percent, gecorrigeerd ongeveer 28 percent, van alle personeelsdossiers een fout bevatten tegen de salarisschaal of de geldelijke anciënniteit en geeft ook de voornaamste oorzaken weer voor dat hoge percentage. De fouten spruiten voort uit enerzijds de complexiteit van de regelgeving en anderzijds de werking van de werkstations.

De minister zal zich niet uitputten in allerhande excuses om dat foutenpercentage te vergoelijken. Het lijkt hem wenselijk om de nadruk te leggen op verbeteracties die sindsdien zijn ondernomen. Zo wordt aan beide componenten van het foutenpercentage, name-

lijk de complexiteit van de regelgeving en de uitbetaling van de salarissen hard gewerkt.

De minister legt momenteel de laatste hand aan een ontwerp van decreet voor het volwassenenonderwijs, waarbij hij vooral streeft naar een structurering van de sector en vereenvoudiging van de regelgeving. Anderzijds heeft de afdeling Volwassenenonderwijs, die momenteel tijdelijk geleid wordt door een ander afdelingshoofd, naar aanleiding van de audit een actieplan opgesteld met daarin een opsomming van verbeterinitiatieven opdat het foutenpercentage drastisch zou verminderen.

Een eerste reeks acties hebben betrekking op aanpassingen van noodzakelijke regelgeving die sinds de audit gerealiseerd zijn. Zoals vermeld zal het ontwerp van decreet volwassenenonderwijs veel complexe regelgeving opheffen. Het ontwerpdecreet voorziet in een oplossing voor de bekwaamheidsbewijzen, gelinkt aan opleidingen, minder salarisschalen, bijweden in plaats van anciënniteitsbijslag voor knelpuntberoepen, het wegvallen van het onderscheid tussen technische en praktijkvakken enzovoort. De minister plant de start van de implementatie van het decreet vanaf 1 september 2007. Vanaf dan kan er gewerkt worden met een vereenvoudigde regelgeving.

Het Rekenhof merkte op dat sommige betalingen gebeurden op basis van regelgeving die door de regering slechts principieel was goedgekeurd. Ondertussen zijn op 23 september 2005 drie besluiten definitief goedgekeurd, waardoor aan dat euvel is tegemoet gekomen.

Het Rekenhof maakte eveneens een opmerking over de indeling van de ambten in wervings-, selectie- en bevorderingsambten. Deze onderverdeling werd in artikel IV.4. van het Onderwijsdecreet XVI ingeschreven en zal eerstdaags geagendeerd worden voor bespreking in de Commissie Onderwijs en Vorming.

Naast die aanpassingen zijn ook initiatieven genomen om native speakers vlotter te kunnen aanwerven. Daarvoor staat deze week een wijziging op het besluit betreffende de bekwaamheidsbewijzen in het volwassenenonderwijs op de agenda van de Vlaamse Regering.

Voor een correcte toepassing van de huidige complexe regelgeving zijn dus al heel wat inspanningen geleverd met het oog op een correcte betaling van de personeelsleden van de CVO's. Het Rekenhof

maakte echter duidelijk dat nieuwe regelgeving, maar ook wijzigende bepalingen en overgangsmaatregelen, transparant, zorgvuldig en eenduidig moet worden opgesteld en dat complexiteit in de mate van het mogelijke wordt vermeden. Door middel van de haalbaarheidstoets zal de minister erop toezien dat de uitvoeringsbesluiten voor het personeel naar aanleiding van het nieuwe decreet Volwassenenonderwijs aan de aanbevelingen voldoen.

Een tweede reeks acties bevat algemene en systematische maatregelen voor de werking van de werkstations. De grootste oorzaak voor het niet correct betalen betreft het gebrek aan het werken met het elektronische personeelsdossier (EPD). De afdeling Volwassenenonderwijs leverde opeenvolgende inspanningen om het EPD versneld in te voeren. Alle noodzakelijke analyses zijn samen met EDS-Telindus gebeurd, waardoor op 1 september 2006 de proeffase kan starten. De definitieve invoering voor gans de sector is gepland op 1 september 2007.

De administratie heeft een specifieke en meetbare 'balanced scorecard' ontwikkeld voor de afdeling Volwassenenonderwijs, die sinds 1 april 2006 in werking trad. Naast de balanced scorecard is de afdeling volwassenenonderwijs bezig met het opstellen van een opleidingsplan voor elke medewerker en worden kwaliteitsdoelstellingen opgenomen in de functiebeschrijvingen van de agenten.

Driemaandelijks wordt ook een interne kwaliteitscontrole uitgevoerd op de personeelsdossiers. De dossierdoorlichtingen zijn ruim gericht en bieden een inzicht in de te verbeteren aspecten in personeelsdossiers. Belangrijk is dat daarbij naar de achterliggende oorzaken wordt gezocht, en dat om acties te kunnen opzetten voor kwaliteitsverbetering. Ook deze controle is geïntegreerd in de balanced scorecard.

Er worden gestructureerd infosessies over bepaalde regelgeving of problemen gegeven. Er is ook een samenwerkingsplan met de verificatie ontworpen om de problemen van de gebrekkige levering van sommige gegevens uit CVO's in kaart te brengen en te bespreken. De belangrijkste doelstelling ervan is systematisch de werking van de werkstations en de CVO's te volgen en tijdig de nodige acties te ondernemen om een correcte dienstverlening te garanderen.

Het Rekenhof is van oordeel dat ook fouten gebeuren door verstrooidheid van de agenten. Onderzoek heeft uitgewezen dat het aantal te behandelen personeels-

dossiers per agent vrij hoog ligt, ongeveer 35 percent hoger dan de gehanteerde norm voor manuele verwerking. De minister onderzoekt de mogelijkheid om bijkomend personeel aan te werven. Daarnaast is eveneens vastgesteld dat de werkruimte per agent gering is, wat een invloed zou kunnen hebben op de alertheid van de agenten. De afdeling heeft echter al plannen uitgewerkt om daaraan te verhelpen.

Om het foutenpercentage efficiënt te laten dalen, is een efficiënt controlesysteem uitgewerkt (balanced scorecard) en zijn enkele 'quick wins' gedetecteerd. Hierbij wordt ingespeeld op de onderzochte indicatoren waarbij het Rekenhof de meeste fouten vaststelde. Aan de hand van databankgegevens kunnen anomalieën inzake geldelijke anciënniteit en salarisschaal vlugger worden opgespoord en rechtgezet. Daardoor werden ook fouten in de toepassing van de overgangsmaatregelen beter zichtbaar. Bijgevolg is heel veel zorg besteed aan de analyse van de regelgeving betreffende de overgangsmaatregelen en kregen de agenten daarover al extra opleiding.

Met die maatregelen wenst de minister het foutenpercentage jaar na jaar wezenlijk te laten dalen. Hij wijst erop dat de feitelijke leiding van de afdeling in nieuwe handen overgegaan is. Die persoon heeft de problemen meteen aangepakt.

### 3. Bespreking

Mevrouw *Linda Vissers* leest in het verslag dat veel van de gecontroleerde dossiers fouten bevatten tegen de salarisschaal of de geldelijke anciënniteit. De administratie en de minister geven dat trouwens toe. Een eerste conclusie is dat die fouten grotendeels te wijten zijn aan het personeelstekort. Elk voltijds agent moet meer dan 1000 personeelsdossiers manueel behandelen. De minister heeft ondertussen al drie voltijdse groepschefs in plaats van tweeënhalf en een voltijds personeelslid voor dossierbehandeling aangeworven. Toch blijft de werkdruk op de administratie hoog. Is de minister van plan om bijkomend personeel aan te werven en zo ja, op welke termijn?

Mevrouw Vissers vervolgt dat de fouten deels ook te wijten zijn aan het manueel invoeren van gegevens. Het is positief dat er financiële middelen vrijgemaakt zijn zodat alle centra voor volwassenenonderwijs hun gegevens tegen september 2007 elektronisch kunnen verwerken. Dat zal tot een grotere zekerheid leiden.

De spreker stelt dat het Rekenhof geregeld aanklaagt dat de regelgeving laattijdig tot stand komt. Het vraagt dat de nieuwe regels eenvormig en transparanter zijn dan de huidige. De minister heeft dat trouwens net toegezegd. De fractie van de spreker heeft voorheen al geregeld die laattijdigheid aangeklaagd. Ze vraagt dat de minister daar meer rekening mee houdt. In paragraaf 2 op bladzijde 19 onder het hoofdstuk over de controlelijsten staat: “Het salarissysteem genereert daarbuiten een lijst van personeelsleden die ouder zijn dan 65 jaar en toch nog een salaris krijgen. Er wordt nagegaan of die uitbetalingen gerechtvaardigd zijn.” Het lijkt de spreker niet onlogisch dat 65-plussers in het onderwijs voor sociale promotie tewerkgesteld worden. Is er ondertussen echter duidelijkheid?

Mevrouw *Monica Van Kerrebroeck* stelt dat de beloofde elektronische verwerking wellicht de werkdruk zal verlichten. Zij pleit ervoor eerst de elektronische verwerking in te voeren en de weddenschalen aan te passen vooraleer een personeelsherstructurering over te gaan.

De *minister* antwoordt dat 65-plussers niet statutair benoemd aan het werk kunnen zijn maar wel contractueel bezig kunnen zijn. De minister heeft geen pasklaar antwoord op de vraag van mevrouw *Visser*: men is dat aan het onderzoeken.

Wat de personeelsinzet betreft, is er inderdaad een probleem van taaklast en organisatie. Daar wordt door het tijdelijke afdelingshoofd aan gewerkt. Het is nu wachten op een beslissing van het managementcomité van het departement over de inzet en de herstelling van personeel. Het is duidelijk dat het met meer personeel op deze dossiers beter zal gaan.

*De verslaggever,*

*De voorzitter,*

Linda VISSERS

Monica  
VAN KERREBROECK