

Zitting 2006-2007

24 november 2006

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de financiering en subsidiëring van centra voor leerlingenbegeleiding

R E K E N H O F

Financiering en subsidiëring van centra voor leerlingenbegeleiding

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, november 2006



REKENHOF

Financiering en subsidiëring van centra voor leerlingenbegeleiding

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

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 21 november 2006

Inhoud

Bestuurlijke boodschap	4
Samenvatting	5
Inleiding.....	9
1 Rationalisatie en programmatie	11
1.1 Rationalisatie	11
1.1.1 Systeemcontrole.....	11
1.1.2 Gegevensgerichte controle	12
1.2 Programmatie	13
2 Berekening omkadering	15
2.1 Systeemcontrole	15
2.2 Gegevensgerichte controle	16
3 Aanwending omkadering	18
3.1 Systeemgerichte controle	18
3.2 Gegevensgerichte controle	19
4 Bezoldiging	21
4.1 Systeemgerichte controle	21
4.1.1 Risicofactoren.....	21
4.1.2 Interne beheersing	22
4.1.3 Conclusie.....	23
4.2 Gegevensgerichte controle	24
4.2.1 Samenstelling van de steekproef	24
4.2.2 Resultaten van de steekproef.....	24
4.2.3 Interpretatie van de steekproefresultaten	25
4.2.4 Laattijdige en onduidelijke regelgeving	26
5 Werkingsbudgetten	27
5.1 Systeemgerichte controle	27
5.2 Gegevensgerichte controle	27
5.3 Regeling van de controle op de aanwending	28
6 Statistische informatie	29
6.1 Rationalisatie en programmatie	29
6.2 Kostenbeeld van de centra	30
6.2.1 Algemeen	30
6.2.2 Totale loonkosten	31
6.2.3 Loonkosten per BFT	32
6.2.4 Loonkosten per leerling	33
7 Conclusies	36
8 Aanbevelingen	38
9 Reactie van de minister	39
Glossarium.....	40
Bijlage: Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs.....	44

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft de financiering en subsidiëring van de centra voor leerlingenbegeleiding onderzocht en een kostenbeeld van deze centra gemaakt.

Het onderzoek wees uit dat de verantwoordelijke administratie haar opdracht vrij goed uitvoert. Toch kan de interne beheersing nog worden versterkt, vooral voor de individuele personeelsdossiers, die nog niet elektronisch georganiseerd zijn. Ook interpreteert de administratie de regelgeving niet altijd correct of bevat die onduidelijkheden.

Het Rekenhof stelde vast dat het CLB-landschap sinds de omvorming in 2000 nagenoeg onveranderd bleef. Er werden geen nieuwe centra opgericht. Dat zou kunnen wijzen op onaangepaste programmatie- of rationalisatienormen, maar die normen werden nog niet geëvalueerd. Daarvoor ontbreekt het momenteel overigens aan voldoende veldinformatie. Ook voor een evaluatie van de weging van de leerlingen en de compensaties voor grote, dun bevolkte werkgebieden ontbreekt het aan informatie.

De centra verschillen sterk in grootte en de loonkosten per begeleide leerling lopen sterk uiteen. Die loonkosten per leerling schommelen sterker dan hun weging.

Samenvatting

Het Rekenhof heeft de financiering en subsidiëring van de centra voor leerlingenbegeleiding onderzocht. Het heeft zijn onderzoek in hoofdzaak gericht op de vier belangrijkste deelprocessen van de driejaarlijkse financierings- en subsidiëringscyclus: de rationalisatie en programmatie, de omkadering, de bezoldiging en de werkingsmiddelen. Het heeft ook de omvang en de kosten van deze centra in beeld gebracht aan de hand van statistische informatie.

Rationalisatie

De risico's op fouten van de administratie bij de toetsing aan de rationalisatienorm zijn beperkt. De berekeningen steunen op geverifieerde leerlingengegevens en worden automatisch uitgevoerd. Manuele bewerkingen worden gecontroleerd. Wel rijzen bezwaren tegen de toepassing door de administratie van de regelgeving voor de weging van leerlingen van erkende, niet-gesubsidieerde scholen. Verder zijn er enkele kleine opmerkingen over de gegevensinvoer en de formules van het berekeningsprogramma. Die tekortkomingen hebben geen invloed op het bereiken van de rationalisatienorm, wel op de berekening van de omkadering. Alle centra bereiken de norm.

Programmatie

Sinds de invoering van de nieuwe regeling op 1 september 2000 werden geen nieuwe centra opgericht. Op 1 september 2006 is een fusie tussen drie centra van start gegaan. Deze geringe wijziging in het aanbod zou erop kunnen wijzen dat de programmatienormen te hoog zijn en/of de rationalisatienorm te laag. Anders dan de administratie, meent het Rekenhof dat nieuwe centra opgericht in een gemeenschappelijk werkgebied, de afzonderlijke rationalisatienorm niet in het eerste jaar dienen te halen.

Berekening omkadering

De administratie heeft de risico's op fouten beperkt door zowel de aanlevering van de gegevens als de berekening van de omkaderingsgewichten nagenoeg volledig te automatiseren en voldoende controlepunten in te bouwen voor de manuele bewerkingen. Zij berekende de omkadering voor alle centra en permanente ondersteuningscellen juist. Wel deden zich kleine onvolkomenheden voor, die maar een beperkte invloed hadden op de effectieve vaststelling van de omkadering. Ten slotte zijn er problemen bij de toepassing van de waarborgregeling voor de begeleiding van scholen met leerlingen gelijke onderwijskansen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, met gevolgen voor de omkadering.

Aanwending omkadering

Het elektronisch bestand van de formatie beperkt de risico's op fouten bij de controle van de aanwending aanzienlijk. De administratie toetst de

door de centra aangeleverde gegevens over de personeelsleden (registers) echter te weinig aan de berekende omkadering of de effectieve uitbetaling. Een interne kwaliteitscel voert normaliter systematisch controle uit, maar door omstandigheden vond de controle niet of onvoldoende plaats.

Alle centra voor leerlingenbegeleiding realiseren hun basisformatie. De centra en permanente ondersteuningscellen hebben niet meer omkaderingsgewichten aangewend dan waar ze recht op hadden. De centra hebben de aanvullende omkaderingsgewichten aangewend conform de regels van het besluit tijdelijk project zorgondersteuning. Een aantal personeelsregisters bevatte foutieve of onvolledige gegevens. De administratie kon alle gesignaleerde problemen rechtzetten zonder geldelijke gevolgen.

Bezoldiging

De risicofactoren zijn deels gebrekkige of laattijdige aanlevering van de nodige gegevens door de centra voor leerlingenbegeleiding en permanente ondersteuningscellen, geen ondersteuning langs het elektronisch personeelsdossier, personeelsverloop in het werkstation, te lage frequentie van toetsing aan het register met de personeelsgegevens en behandeling van een personeelsdossier door slechts één agent. De administratie heeft al heel wat interne beheersingsmaatregelen ingebouwd om de risico's in te perken.

Voor 120 personeelsleden keek het Rekenhof twee bezoldigingsaspecten na: de toekenning van de salarisschaal en de geldelijke anciënniteit. Aangezien de steekproef aangaf dat 8,3 % (10/120) van de personeelsleden foutief werd uitbetaald en uitgaande van een betrouwbaarheid van 99 %, kan worden aangenomen dat in minstens 4,0 % van alle personeelsdossiers een bezoldigingsfout voorkomt. Voor alle dossiers met fouten volgde een rechtzetting door de administratie. Alle fouten hadden betrekking op een foutief vastgestelde geldelijke anciënniteit. Rekening houdend met de specifieke kenmerken van het beleidsveld en met de foutenpercentages die het Rekenhof vaststelde bij andere onderzoeken, concludeert het dat het foutenpercentage relatief hoog ligt. De controle bracht ook enkele problemen van de regelgeving zelf aan het licht.

Werkingsbudgetten

De administratie bouwde bij de berekening van de werkingsuitkeringen voldoende controles in en werkte met betrouwbare gegevens. Zij verdeelde de totale werkingsenveloppe correct over de centra en de permanente ondersteuningscellen. Het werkingsbudget moet worden aangewend voor de werking en de uitrusting van de centra. Daarom moet ieder bestuur van een centrum verantwoording afleggen over het gebruik van het ontvangen bedrag. Voor de middelen die aan het gemeenschapsonderwijs worden verstrekt, is de controle van de aanwending niet sluitend geregeld.

Statistische informatie

De grootte van de centra is erg verschillend. De lineaire financieringsregeling gaat niet uit van een optimale centrumgrootte op basis van het aantal begeleide gewogen leerlingen. Grote centra splitsen niet, maar werken wel met meer vestigingen. Het gemeenschapsonderwijs richt relatief meer kleine centra in. In het algemeen begeleiden kleinere centra ook leerlingen die gemiddeld een groter gewicht hebben.

De verhouding tussen het centrum met de hoogste totale loonkosten en de laagste bedraagt, afgerond, 10/1. De correlatie tussen de variabelen *totale loonkosten* en *gewogen leerlingen* is uiteraard hoog. Er is immers een zeer groot verband tussen de totale loonkosten van een centrum en het aantal leerlingen dat het begeleidt, doordat de financiering wordt gestuurd door het aantal gewogen leerlingen.

De grootte van het centrum blijkt weinig invloed te hebben op de gemiddelde loonkosten per budgettaire fulltime. Hogere loonkosten per budgettaire fulltime zijn voor een groot deel te wijten aan een hogere gemiddelde anciënniteit van de personeelsleden.

De gemiddelde loonkosten voor de begeleiding van een ongewogen leerling bedragen 110,15 EUR en variëren tussen de centra vrij sterk van 74,90 EUR tot 189,37 EUR. De gemiddelde weging van de leerlingen per centrum schommelt tussen 1,87 en 3,09. De loonkosten per gewogen leerling bedragen gemiddeld 47,68 EUR en lopen minder sterk uiteen dan de loonkosten per ongewogen leerling, maar variëren toch nog van 34,96 EUR tot 67,62 EUR, wat minder in de lijn van de verwachtingen ligt. Het extra omkaderingsgewicht voor densiteit heeft een belangrijke invloed op de hoogte van deze kosten. Leerlingen die veel loonkosten meebrengen door hun zwaardere weging, vallen vaak nog duurder uit door het extra omkaderingsgewicht densiteit. Dat is vooral bij de gemeenschapscentra zo.

Besluit

Op het vlak van interne beheersing levert de administratie al veel inspanningen, toch zijn nog bijkomende initiatieven mogelijk. Zo maakt de administratie nog bezoldigingsfouten, o.a. wegens het gebrek aan een elektronisch personeelsdossier. Bovendien is de regelgeving niet altijd even deugdelijk en de interpretatie ervan door de administratie niet altijd correct. Sinds de omvorming in 2000 bleef het CLB-landschap nagevoel onveranderd. Of dat te wijten is aan onaangepaste programmatie- of rationalisatienormen heeft de overheid nog niet geëvalueerd. De centra verschillen sterk in grootte en de loonkosten per begeleide leerling lopen sterk uiteen.

Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Onderwijs wijst in zijn antwoord op een aantal aanpassingen die de administratie zal doorvoeren en op de invoering van het elektronisch personeelsdossier vanaf 1 september 2007. Hij kondigt een evaluatie aan van de rationalisatie- en programmatienormen

en een sensibilisatie van de CLB's tot meer controle. Er zullen initiatieven komen om waar nodig nieuwe regelgeving te initiëren.

Inleiding

Op 1 september 2000 ontstonden de centra voor leerlingenbegeleiding (verder afgekort tot: CLB's) door een fusie van de psycho-medisch-sociale centra en de equipes voor medisch schooltoezicht. De herstructurering ging gepaard met een belangrijke schaalvergroting: 200 psycho-medisch-sociale centra en 96 equipes voor medisch schooltoezicht werden herleid tot 75 CLB's. Het doel van de CLB's is het multidisciplinair begeleiden van alle leerlingen in de erkende scholen voor basis- en secundair onderwijs en in de vormingen die zijn erkend in het kader van het vervullen van de leerplicht. Ter ondersteuning van de 75 centra werden drie netgebonden permanente ondersteuningseenheden opgericht. Om de informatieverwerking in de centra te automatiseren, ging een informatieplatform van start onder de naam NICO-project. Het totaal aantal budgettaire fulltimes (verder afgekort tot: BFT's) voor de sector bedraagt ongeveer 2.800. De algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voorziet in een afzonderlijk programma voor de CLB's, met een krediet van meer dan 134 miljoen EUR voor het begrotingsjaar 2006. Dit budget is bijna volledig bestemd voor salarissen, werking en uitrusting.

Het Rekenhof kondigde op 19 april 2005 bij de onderwijsminister en de waarnemend secretaris-generaal van het onderwijsdepartement een rechtmatigheidsonderzoek aan van de financierings- en subsidiëringscyclus van de CLB's.

Het heeft zijn onderzoek in hoofdzaak gericht op de vier belangrijkste deelprocessen van de driejaarlijkse financierings- en subsidiëringscyclus: de rationalisatie en programmatie, de omkadering, de bezoldiging en de werkingsmiddelen. Het onderzoek had betrekking op de cyclus 2003-2006 en voor de rechtmatigheid van de salarissvaststellingen op de maand maart 2005. Er vond zowel een systeemgerichte als een gegevensgerichte controle plaats. Bij de systeemgerichte controle ging het Rekenhof na welke ingebouwde controlesystemen voorhanden zijn en of zij effectief zijn. Het onderzocht de garanties op volledige en betrouwbare informatie en de interne kwaliteitsbewaking. Het heeft de administratie daarvoor een vragenlijst voorgelegd. Op grond van de gegeven antwoorden voerde het vervolgens een gesprek met de verantwoordelijke personeelsleden. De gegevensgerichte controle richtte zich op de correcte toepassing van de regelgeving. Het Rekenhof heeft ook de omvang en de kosten van de CLB's in kaart gebracht.

Het NICO-project zou de administratie en de regering relevante beleidsgegevens verschaffen over, onder meer, de vraaggestuurde werking en het verplicht aanbod van de CLB's. Het project leverde in 2005 echter

nog geen brede beleidsinformatie¹). Bij de CLB's vindt nauwelijks prestatiemeting plaats. Bij gebrek aan precieze gegevens over de activiteiten die de CLB's ontwikkelden, is een beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie van de CLB-werking onmogelijk.

Vóór de reorganisatie in het kader van beter bestuurlijk beleid was de afdeling CLB, Nascholing en Leerlingenvervoer verantwoordelijk voor de subsidiëring en financiering van de CLB's. Die afdeling behoorde tot de administratie Ondersteuning van het toenmalige onderwijsdepartement. Eén werkstation beheert de personeelsdossiers. De Vlaamse Gemeenschap betaalt de salarissen van het personeel van de CLB's rechtstreeks aan het personeel uit. De onderzochte processen zijn sinds de reorganisatie en de oprichting van het Agentschap voor Onderwijsdiensten niet wezenlijk veranderd.

De onderzoeksresultaten, inclusief voorlopige conclusies en aanbevelingen, werden op 23 mei 2006 voorgelegd aan de administrateur-generaal van het Agentschap voor Onderwijsdiensten. Op 29 juni 2006 heeft hij hierop gereageerd. Het ontwerpverslag werd op 8 augustus 2006 aan de minister van Onderwijs bezorgd. Zijn antwoord is van 22 september 2006. Met de reacties van de minister en de administrateur-generaal werd in dit verslag rekening gehouden. Het antwoord van de minister is integraal opgenomen als bijlage en wordt toegelicht in deel 9.

¹ Handelingen van de Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie, nr. 119 van 2004-2005, 24 februari 2005. Vraag om uitleg over dit netoverschrijdende project.

1 Rationalisatie en programmatie

1.1 Rationalisatie

Overeenkomstig het decreet van 1 december 1998 kan een CLB maar gefinancierd of gesubsidieerd blijven als het om de drie jaar de rationalisatienorm van 11.000 gewogen leerlingen bereikt⁽²⁾. Daarvoor wordt het aantal leerlingen dat een centrum begeleidt vermenigvuldigd met een coëfficiënt. Aan de verschillende leerlingengroepen wordt een coëfficiënt toegekend, variërend van 1 tot 7, afhankelijk van de mate waarin ze een beroep kunnen doen op een CLB.

1.1.1 Systeemcontrole

Het Rekenhof ging na of er voldoende garanties zijn ingebouwd voor de juistheid van de gebruikte leerlingengegevens en -aantallen. Het is immers belangrijk dat de administratie steunt op geverifieerde data en die correct verwerkt.

De administratie steunt waar mogelijk op door de onderwijsverificateurs gecontroleerde leerlingengegevens en -aantallen. Sinds 1 september 2003 is daar maar één uitzondering meer op: de leerlingengegevens van de SYNTRA's (erkende vormingen) worden verstrekt door het Vlaams Instituut voor Zelfstandig Ondernemen (thans het Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming – SYNTRA Vlaanderen) en nagekeken door de begeleidende CLB's.

Het overgrote deel van de leerlingenaantallen wordt automatisch in een Excel-berekeningsprogramma ingevoerd. De manuele bewerkingen zijn beperkt tot de inbreng voor het geïntegreerd onderwijs, de erkende, niet-gesubsidieerde scholen, de erkende vormingen en de wijzigingen in het onderwijsveld na de teldag. Ook sommige andere parameters moet de administratie manueel inbrengen, zoals de vermelding dat een school of erkende vorming een beleidsplan of -contract met een CLB heeft. Steeds vindt een controle op de manuele invoer plaats.

Het Excel-berekeningsprogramma berekent automatisch de gewogen leerlingenaantallen. De administratie heeft de formules ingebracht en gecontroleerd. Zij toetst ook bij de CLB's zelf door ze de leerlingengegevens voor te leggen (zie ook punt 2.1). De centra krijgen de mogelijkheid vragen te stellen of te reageren op eventuele fouten.

De risico's op fouten zijn dus beperkt. De administratie steunt zoveel mogelijk op geverifieerde leerlingengegevens. Zowel de input van de gegevens als de berekening vinden nagenoeg volledig automatisch

² Decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding, verder afgekort tot: het decreet.

plaats. De administratie controleert manuele bewerkingen. Als laatste in de proceslijn hebben de CLB's kans op feedback, maar zij hebben geen verplichting tot controle.

1.1.2 Gegevensgerichte controle

Het Rekenhof heeft gecontroleerd of de administratie de gewogen leerlingenaantallen per CLB correct berekent. Hiervoor ging het na of de administratie steunt op de juiste parameters en of de formules in het gebruikte berekeningsprogramma een correcte berekening mogelijk maken.

De controle toonde aan dat alle op 1 september 2003 bestaande centra de decretaal voorgeschreven rationalisatienorm bereikten. Er zijn geen centra gesloten wegens deze norm. Voor vijftien centra heeft het Rekenhof de berekening effectief overgedaan. Het heeft daarbij twee opmerkingen over de gegevensinvoer:

- Eén school stond verkeerdelijk vermeld zonder beleidsplan of -contract, zodat de leerlingen van deze school niet werden meegeteld bij de vaststelling van het gewogen leerlingenaantal van het CLB.
- De leerlingen van twee erkende, niet-gesubsidieerde scholen werden verrekend tegen de hoogste coëfficiënt zonder voldoende rechtsbasis.

Deze opmerkingen hadden niet onmiddellijk een invloed op het bereiken van de rationalisatienorm, wel op de berekening van de omkadering.

De formules in het berekeningsprogramma vertonen op twee vlakken een fout:

- De leerlingen die geïntegreerd onderwijs volgen, zijn op een foute manier verrekend in het gewogen leerlingenaantal per centrum.
- Het programma neemt de leerlingen van drie scholen gelegen buiten het werkgebied van het begeleidende centrum, ten onrechte op in het gewogen leerlingenaantal.

Ook deze tekortkomingen hadden geen gevolgen voor het bereiken van de rationalisatienorm.

Ten slotte wijst het Rekenhof op een specifiek probleem. Sedert 1 september 2000 is een beleidsplan of -contract met een CLB een bijkomende erkenningsvoorwaarde voor scholen. Acht Franstalige basisscholen in de Vlaamse faciliteitengemeenten van de Brusselse rand hebben geen beleidsplan of -contract afgesloten met een CLB. De scholen worden desondanks niet alleen erkend, maar ook gesubsidieerd door de Vlaamse Gemeenschap. Deze toestand steunt op protocollen die de toenmalige ministers op 24 mei 1973 binnen de Belgische Regering afsloten. Op een parlementaire vraag over de inspectie van en de controle

op de Franstalige scholen in de faciliteitengemeenten³), antwoordde de onderwijsminister zelf dat de (afwijkende) historisch gegroeide situatie niet meer houdbaar is in de context van een gecommunautariseerd onderwijsbeleid. De Grondwet kent de volheid van onderwijsbevoegdheden aan de gemeenschappen toe en bepaalt zelf de uitzonderingen. Afspraken en regelgeving van voor de grondwetswijziging kunnen daaraan geen afbreuk doen.

1.2 Programmatie

Het decreet stelt behalve rationalisatie- ook programmatienormen vast. Een CLB dient minstens 20.000 gewogen leerlingen te begeleiden om in de driejaarlijkse financierings- of subsidiëringsregeling te worden opgenomen. Voor de oprichting van een tweede, derde, vierde of vijfde centrum van eenzelfde centrumnet in een gemeenschappelijk werkgebied geldt een gezamenlijke norm van respectievelijk ten minste 40.000, 60.000, 80.000 of 100.000 gewogen leerlingen.

Tijdens de gecontroleerde cyclus werden geen nieuwe CLB's opgericht. Op 1 september 2006 fuseerden drie centra tot één centrum.

De vaststelling dat alle centra de rationalisatienorm bereiken, samen met het feit dat geen nieuwe, bijkomende centra werden opgericht en er slechts één fusie plaatsvindt na zes jaar toepassing van het decreet, leidt tot de conclusie dat het CLB-landschap weinig verandert. De vraag rijst of dit de wens van de decreetgever is. De bijna onveranderlijkheid van het aanbod zou erop kunnen wijzen dat de programmatienormen te hoog zijn en/of de rationalisatienorm te laag.

De rationalisatienorm is niet willekeurig bepaald. Hij stelt een centrum in staat de minimale personeelsbezetting, basisformatie genoemd, te halen. De basisformatie vertegenwoordigt de vroegere disciplines in de psycho-medisch-sociale centra en de équipes voor medisch schooltoezicht en verzekert het multidisciplinaire van een CLB. Waarop de programmatienormen zijn gebaseerd, blijkt niet uit de parlementaire stukken.

Een toetsing van de bestaande CLB's aan de programmatienormen wees uit dat de zeventien kleinste van de 54 centra zonder gemeenschappelijk werkgebied niet de norm van 20.000 gewogen leerlingen halen (31 %). De CLB's met gemeenschappelijk werkgebied halen alle de gezamenlijke normen van 40.000, 60.000 of 80.000.

Het lijkt er dus op dat de programmatienormen hoog zijn. Ze zijn in elk geval een stuk strenger dan de rationalisatienorm. Volgens het verslag namens de Verenigde Commissies van Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid en Welzijn, Gezondheid en Gezin bij het ontwerp van de-

³ Vlaams Parlement – Vragen en Antwoorden – Nr. 16 – 10 juni 2005, Vraag nr. 75 van 7 januari 2005.

creet⁴) moesten de normen schaalvergroting stimuleren. Het was de bedoeling om de oorspronkelijke psycho-medisch-sociale centra en equipes voor medisch schooltoezicht te integreren in maximum 100 CLB's.

Het uiteindelijke aantal van 75 CLB's (73 sinds 1 september 2006) ligt een stuk onder dit plafond. De beoogde schaalvergroting is dus zeker gerealiseerd. Er is zelfs nog ruimte voor nieuw op te richten centra. Daartegenover staat dat een minimumaantal niet is bepaald. Het is dus onduidelijk of de decreetgever meer CLB's wil. Er is in elk geval nog geen initiatief genomen om de programmatienormen (en rationalisatienorm) te evalueren.

Hoewel geen programmaties plaatsvonden, doet zich inzake de regelgeving een interpretatieprobleem voor. Volgens de administratie dient bij de oprichting van een tweede, derde of volgende centrum van eenzelfde centrumnet in een gemeenschappelijk werkgebied, het nieuwe CLB afzonderlijk te voldoen aan de rationalisatienorm van 11.000 gewogen leerlingen. Het Rekenhof deelt dat standpunt niet. Het steunt immers niet op het decreet en de memorie van toelichting bij het decreet spreekt het zelfs tegen. Een nieuw centrum dat in een gemeenschappelijk werkgebied wordt opgericht, moet pas bij de tweede financierings- of subsidiëringscyclus voldoen aan de afzonderlijke rationalisatienorm.

⁴ Vlaams Parlement – Stuk 1160 (1998-1999) – Nr. 3.

2 Berekening omkadering

Elk CLB krijgt om de drie jaar een lineair omkaderingsgewicht op grond van het aantal gewogen leerlingen. Centra die scholen begeleiden met kansarme leerlingen (leerlingen die beoogd worden door het gelijke onderwijskansenbeleid, verder afgekort tot: GOK) krijgen ter compensatie van de taakbelasting, eveneens voor drie jaar, een extra omkaderingsgewicht. Dat geldt ook voor centra met een werkgebied dat gemeenten bevat met een lage densiteit. Daarbuiten ontvangt elk centrumnet jaarlijks een pakket aanvullende omkaderingsgewichten voor het tijdelijke project zorgondersteuning, dat het dan verder over zijn centra verdeelt. Elk centrumnet kan ook een permanente ondersteuningscel oprichten voor netgebonden ondersteuning. Elke permanente ondersteuningscel ontvangt om de drie jaar een omkaderingspakket. Ten slotte kunnen centra omkaderingsgewichten overdragen aan andere centra en aan permanente ondersteuningscellen.

2.1 Systeemcontrole

Het Rekenhof ging na hoe de administratie de omkadering vaststelt, welke risico's de gevolgde werkwijze inhoudt en welke ingebouwde controlesystemen voorhanden zijn om een correcte berekening te garanderen.

Voor de berekening van de omkadering heeft de administratie behalve leerlingengegevens nog andere gegevens nodig (aantal boventallige klerken, GOK-punten, oppervlakte,...). Een aantal gegevens houdt ze zelf bij in een elektronisch bestand, andere krijgt ze van andere onderwijsadministraties, nog andere van de CLB's zelf. De aanlevering en de invoer van de gegevens in het Excel-berekeningsprogramma, waarvan sprake in punt 1.1, vindt voor het merendeel automatisch plaats. De administratie voert daarbuiten nog een aantal manuele bewerkingen uit. Het risico op menselijke fouten wordt beperkt door een controle op de input.

De administratie legt deze gegevens voor aan de CLB's, die kunnen reageren op vermeende onjuistheden. Zij hebben echter, evenmin als voor de leerlingengegevens, een controleverplichting.

Het berekeningsprogramma berekent automatisch de lineaire en extra omkaderingsgewichten, eerst per school, daarna per centrum. Ook de berekening van de omkaderingsgewichten van de permanente ondersteuningscellen vindt automatisch plaats. Het programma bevat controleformules. De aanvullende omkaderingsgewichten zorgondersteuning hoeft de administratie niet zelf te berekenen. De regelgeving legt deze omkaderingsgewichten per net zelf vast.

Bij elke overdracht van omkaderingsgewichten moeten de centra een gezamenlijke verklaring ondertekenen en aan de administratie bezorgen. Deze gegevens worden geregistreerd in een elektronisch bestand.

De administratie kan op die manier gemakkelijk eventuele verschillen tussen overgedragen en ontvangen omkaderingsgewichten opsporen.

Er kan worden geconcludeerd dat de risico's op fouten beperkt zijn omdat zowel de aanlevering van de gegevens als de berekening van de omkaderingsgewichten nagenoeg volledig geautomatiseerd zijn. Ook de overdrachten worden door de administratie elektronisch beheerd. Voor de manuele bewerkingen zijn voldoende controlepunten ingebouwd.

2.2 Gegevensgerichte controle

Het Rekenhof heeft onderzocht of de administratie de omkaderingsgewichten correct berekent en toekent. Daarvoor ging het na of de formules in het gebruikte berekeningsprogramma een juiste berekening mogelijk maken. De controle vond plaats voor alle centra en permanente ondersteuningscellen. Verder onderzocht het Rekenhof welke overdrachten plaatsvonden en of ze aan de voorgeschreven voorwaarden beantwoordden.

De controle wees uit dat het berekeningsprogramma de lineaire en extra omkaderingsgewichten voor alle centra juist berekende⁵. Ook de berekening van de omkaderingsgewichten voor de permanente ondersteuningscellen was correct. Elk centrumnet ontving bovendien een pakket aanvullende omkaderingsgewichten overeenkomstig de reglementaire bepalingen.

De administratie past de decretale waarborgregeling voor de begeleiding van scholen met GOK-leerlingen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad niet naar de letter toe. Deze regeling voorziet in een minimpakket van 20 extra omkaderingsgewichten voor de CLB's die dergelijke leerlingen begeleiden. Als na de verdeling van het totale pakket extra omkaderingsgewichten over de centra blijkt dat deze CLB's minder dan 20 extra omkaderingsgewichten zouden ontvangen, vindt een herberekening plaats. De administratie houdt echter onmiddellijk 20 extra omkaderingsgewichten vrij en toetst niet of de bewuste CLB's al dan niet de kaap van 20 extra omkaderingsgewichten halen. Ze gaat ervan uit dat dit niet zo is. In werkelijkheid wordt het gewaarborgde cijfer inderdaad bij verre niet gehaald. Een punt van kritiek is dat de gebruikte werkwijze voorbijgaat aan de reële situatie en gevolgen heeft voor de verdeling van de extra omkaderingsgewichten GOK over alle centra⁶.

⁵ Twee vaststellingen uit punt 1.1.2 hebben wel een foutieve berekening van het omkaderingsgewicht tot gevolg.

⁶ Een omkaderingsgewicht van 99 wordt verdeeld over de centra die GOK-leerlingen begeleiden van het basisonderwijs of van de eerste graad van het secundair onderwijs en een omkaderingsgewicht van 36 over de centra die GOK-leerlingen begeleiden van de tweede en derde graad van het secundair onderwijs. Voor de cyclus 2003-2006 bedraagt het omkaderingsgewicht voor de scholen met GOK-leerlingen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad 13,54 (11,07 voor de scholen die gewoon basisonderwijs of de eerste graad secundair onderwijs inrichten + 2,47 voor de scholen die

Ongeveer de helft van de centra dragen omkaderingsgewichten over aan andere centra. Vooral de vrij en officieel gesubsidieerde CLB's dragen ook omkaderingsgewichten over aan de permanente ondersteuningscellen. Het gaat telkens om kleine fracties. In totaal vertegenwoordigen de overdrachten nog geen 1 % van het totaal toegekende omkaderingsgewicht. Uit de controle blijkt dat de CLB's geen andere of meer omkaderingsgewichten overdragen dan wettelijk toegestaan. Toch stelde het Rekenhof een paar kleinere onvolkomenheden vast, die weliswaar geen invloed hadden op de effectieve vaststelling van de omkadering. De administratie heeft voor de toekomst een extra controle ingebouwd.

de tweede of derde graad secundair onderwijs inrichten). Dit aantal moet volgens het decreet tot 20 worden verhoogd. Dit kan door de reële cijfers 11,07 en 2,47 te extrapoleren tot 16,35 en 3,65. De reguliere pakketten zijn dan te herleiden tot 82,65 en 32,35. De administratie houdt vooraf 20 omkaderingsgewichten vrij en verdeelt die volgens de vaste verhouding 99/36: 14,7 (20 x 99/135) en 5,3 (20 x 36/135) omkaderingsgewichten. Een verhoudingsgewijze afname tot 84,3 (99 - 14,7) en 30,7 (36 - 5,3) van de reguliere pakketten is het gevolg.

3 Aanwending omkadering

Elk CLB stelt voor drie jaar zijn personeelsformatie vast op grond van de toegekende lineaire en extra omkaderingsgewichten, eventueel vermindert met de overgedragen of vermeerderd met de ontvangen omkaderingsgewichten⁷). De centra moeten dit pakket in eerste instantie aanwenden voor de betrekkingen van de basisformatie. Ze kunnen de resterende omkaderingsgewichten gebruiken voor de aanvullende formatie en voor coördinatiefuncties. De permanente ondersteuningscellen kunnen met de toegekende omkaderingsgewichten betrekkingen organiseren in dezelfde ambten als de centra. Aan elk ambt is een omkaderingsgewicht verbonden in overeenstemming met zijn budgettaire kosten. Het totale tewerkstellingsvolume van een centrum of permanente ondersteuningscel mag niet groter zijn dan het totaal aan te wenden omkaderingsgewicht. Centra die deelnemen aan het tijdelijk project zorgondersteuning moeten de aanvullende omkaderingsgewichten aanwenden om het zorgbeleid binnen de scholen en de scholengemeenschappen van het basisonderwijs te ondersteunen.

3.1 Systeemgerichte controle

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

De administratie controleert de aanwending van de omkaderingsgewichten op grond van de door de centra en permanente ondersteuningscellen aangeleverde formulieren *doc APF*⁸). Ze voert de gegevens in een elektronisch bestand in en maakt de controle op de aanwending daarin zichtbaar. Ze legt vermoedelijke onregelmatigheden voor aan het betrokken CLB of de permanente ondersteuningscel en vraagt eventueel een rechtzetting. In de meeste gevallen gaat het om tel- of redeneerfouten. Uit het onderzoek bleek dat de administratie deze tegensprekelijke procedure niet altijd volgt.

De administratie toetst de concrete invulling van het personeelskader aan de toegekende omkadering met registers. Met de ontvangen PERS-

⁷ Het decreet verplicht de CLB's op grond van de toegekende omkaderingsgewichten een personeelsformatie voor drie jaar vast te stellen. Verder creëert het decreet de mogelijkheid voor de centra binnen bepaalde grenzen jaarlijks omkaderingsgewichten over te dragen. Door deze jaarlijkse overdrachten kan de personeelsformatie jaarlijks wijzigen. Het is pas sinds 1 september 2005 dat de decreetgever in het onderwijsdecreet-XV de mogelijkheid heeft voorzien tot tussentijdse wijzigingen van de personeelsformatie. Voor de periode van 1 september 2000 tot 31 augustus 2005 is de inconsequente situatie ongemoeid gelaten.

⁸ Een formulier *doc APF* geeft de aanwending van de omkaderingsgewichten en de daarop gebaseerde personeelsformatie weer.

formulieren⁹⁾ stelt zij per CLB een register op dat de effectieve uitbetalingen moet weerspiegelen. Bij gebrek aan een elektronisch personeelsdossier, houdt zij het register manueel bij. Het systeem vertoont een aantal tekortkomingen en houdt een aantal risico's in:

- de centra kunnen foutief ingevulde PERS-formulieren leveren;
- de administratie kan de gegevens van de ontvangen formulieren verkeerd of helemaal niet in het register invoeren.

De toetsing van het register aan de berekende omkadering of aan de effectieve uitbetalingen vindt in de praktijk te weinig plaats. De interne kwaliteitscel voert normaliter een systematische controle uit, maar door omstandigheden vond deze controle niet plaats of was zij ontoereikend (zie punt 4.1). Daardoor komen eventuele overschrijdingen en inputproblemen te weinig aan de oppervlakte.

Er kan worden geconcludeerd dat het elektronisch bestand van de formatie de risico's op fouten bij de controle van de aanwending aanzienlijk beperkt. Het register van de personeelsleden daarentegen vertoont tekortkomingen. De toetsing aan de hand van het register vindt onvoldoende plaats.

3.2 Gegevensgerichte controle

Het Rekenhof heeft gecontroleerd of de centra de basisformatie realiseren. Vervolgens onderzocht het of de centra en de permanente ondersteuningscellen niet meer omkaderingsgewichten aanwendden dan waar ze recht op hadden. Voor deze controles heeft het het formulier *doc APF* van alle centra en permanente ondersteuningscellen opgevraagd en nagekeken. Daarbuiten heeft het voor vijf CLB's de concrete invulling van het personeelskader op 1 maart 2005 gecontroleerd aan de hand van hun registers. Ten slotte ging het na of de CLB's de aanvullende omkaderingsgewichten zorgondersteuning aanwendden zoals door de regering bepaald.

Alle centra realiseren hun basisformatie en hebben niet meer omkaderingsgewichten aangewend dan waar ze recht op hebben. Ook bij de permanente ondersteuningscellen werd geen overschrijding vastgesteld.

De registercontrole toonde aan dat drie van de vijf gecontroleerde registers foutieve of onvolledige gegevens bevatten. De totale formatie van één register overschreed zelfs de toegekende. De administratie kon alle gesignaleerde problemen rechtzetten zonder geldelijke gevolgen.

De CLB's hebben de aanvullende omkaderingsgewichten aangewend conform de regels van het besluit tijdelijk project zorgondersteuning.

⁹ Een PERS-formulier bevat een reeks dossiergegevens van een personeelslid, zoals bekwaamheidsbewijzen, opdrachten, dienstonderbrekingen. Er zijn een achttal verschillende formulieren.

Ten slotte ging het Rekenhof na of het aantal decretaal vastgelegde omkaderingsgewichten voldoende is om de basisformatie te realiseren. Dit blijkt het geval te zijn. Elk centrum kan gemakkelijk de basisformatie invullen. Uitgedrukt in fulltime eenheden maakt de basisformatie van het kleinste CLB 67,7 % uit van de totale formatie. Bij het grootste is dit 7,4 %. Het gemiddelde bedraagt 34,7 %.

De vraag of de omkaderingsgewichten te ruim, voldoende of te krap zijn, is moeilijk te beantwoorden. Prestatiemeting viel buiten het bereik van het onderzoek en bij de administratie ontbreekt verder gedetailleerde beleidsinformatie. Nagenoeg alle centra wenden 100 % aan van de hun toegekende omkadering. De overdrachten zijn minimaal. Ze variëren in absolute cijfers van 0 tot 1,19 omkaderingsgewicht.

4 Bezoldiging

De eerste stap in de loonketting is de aanlevering van de personeelsgegevens door de CLB's en de personeelsleden. De agenten¹⁰ van het werkstation voeren controles uit op de ontvangen gegevens, stellen het barema vast en berekenen de geldelijke anciënniteit. Zij brengen vervolgens de gegevens die relevant zijn voor de berekening van de salarissen manueel in het betalingssysteem in. Het systeem berekent tot slot automatisch het salaris.

4.1 Systeemgerichte controle

Met een evaluatie van een aantal processtappen in de loonketting, wilde het Rekenhof komen tot een oordeel over de garantie op rechtmatigheid van de salarisuitbetaling. De klemtoon lag 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 beheersingsmaatregelen werd voorzien.

4.1.1 Risicofactoren

De administratie geeft zelf de informatiebezorging als risicofactor aan. Een correcte behandeling van de personeelsdossiers hangt voor een groot deel af van een correcte en nauwkeurige aanlevering van documenten en informatie door de CLB's. De centra leveren hun informatie nog hoofdzakelijk langs papieren documenten, wat het risico op vertraging en fouten verhoogt. De aanlevering van de gegevens en de controle ervan door de agenten vertonen de volgende zwakke schakels:

- foutieve aanleveringen worden geregistreerd maar na correctie niet langer bewaard voor analyse;
- de aangeleverde gegevens worden niet ter plaatse in de centra gecontroleerd.

Er is geen elektronisch personeelsdossier beschikbaar voor de personeelsleden van de CLB's. Veel handelingen, zoals de inbreng van de gegevens afkomstig van de centra en de baremabepaling, dienen de agenten nog manueel uit te voeren, wat de kans op fouten verhoogt. Het loopbaanoverzicht wordt wel al in elektronische vorm bijgehouden.

Een voltijdse agent beheert permanent ongeveer 800 personeelsdossiers. De werkdruk ligt het hoogst in het begin van het schooljaar. Toch ervaren de agenten het dossieraantal als werkbaar, omdat de regelgeving minder complex is dan in andere onderwijssectoren en de volumes van de opdrachten vrij groot zijn. De vele personeelsswissels binnen het

¹⁰ Personeelsleden tewerkgesteld in een werkstation, belast met het beheer van een aantal personeelsdossiers.

werkstation en het feit dat iedere agent polyvalent moet zijn, verhogen het risico op fouten. Het personeel van het werkstation is relatief jong. Daardoor ging kennis van domeingebonden materie uit het verleden deels verloren.

4.1.2 Interne beheersing

De administratie organiseerde vormingssessies voor de secretariaten van de CLB's. In de toekomst is het de bedoeling alle aanleveringsproblemen vanuit de centra systematisch te registreren en meer gerichte sessies aan de CLB's aan te bieden.

De volledige afhandeling van de personeelsdossiers van een CLB is in handen van één agent. Voor een deel 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 het CLB. Minpunt is dat een dossier lange tijd door eenzelfde agent wordt beheerd, zodat eventuele fouten niet worden opgemerkt door collega's. Er vindt geen systematische tweede toetsing van de personeelsdossiers plaats. Alleen bij vaste benoemingen, bij opleidingen van nieuwe agenten en op vraag van de agenten zelf kijkt een ander de personeelsdossiers na. Er vindt ook geen systematische herverdeling van de dossiers plaats. De administratie is van oordeel dat het grote personeelsverloop binnen het werkstation momenteel voldoende is voor een herverdeling.

De agenten controleren de documenten volgens eenzelfde procedure. Het aanleren van deze procedure maakt deel uit van de opleiding van nieuwe personeelsleden. Nieuwe personeelsleden krijgen een opleiding van een half jaar. De agenten maken de behandeling of controle van een dossier altijd zichtbaar met naamstempel en paraaf. Verder toetsen zij de gegevens in het register aan het betalingssysteem. Deze toetsing gebeurt niet regelmatig genoeg.

De agenten bespreken eventuele problemen onder elkaar of kunnen terecht bij kennispunten in het departement. De toelichting van nieuwe regelgeving geschiedt langs de elektronische toepassing *Weetuflash*.

Vóór de effectieve uitbetaling vinden verschillende proefbetalingen plaats. Daarbij worden verscheidene lijsten afgedrukt en aan de agenten ter controle voorgelegd¹¹):

- een risicolijst van personeelsleden die de vorige maand nog een salaris kregen, maar nu om een of andere reden geen betaling dreigen te ontvangen of die in vergelijking met de vorige maand uitzonderlijke bedragen zullen ontvangen of van wie teruggevorderd zal worden;
- een lijst van personeelsleden die ouder zijn dan 65 jaar en toch nog een salaris krijgen;

¹¹ Deze procedure geldt voor alle werkstations.

- een speciale foutenlijst van personeelsleden voor wie de betaling van het salaris onmogelijk is door een overschrijding van de eenheid van de opdrachtbreuk.

Na de effectieve uitbetaling ontvangen de CLB's maandelijks een lijst met het detail van de salarisberekeningen. Deze betalingslijsten zijn voor de centra een belangrijk controle-instrument om de door hen aan-geleverde personeelsgegevens aan de betalingsgegevens te toetsen. De administratie is onvoldoende op de hoogte van het feit of alle centra de lijsten nakijken.

De administratie is gestart met de uitbouw van een interne kwaliteitscel. Het was de bedoeling de cel vanaf september 2005 operationeel te maken, maar deze datum is verschoven wegens ziekte van het personeelslid. Het takenpakket is intern al formeel vastgesteld. De cel zal een aantal controletaken van de agenten overnemen en verder uitbreiden, waaronder:

- de toetsing van een aantal parameters in het register aan de personeelsformatie en het betalingssysteem;
- de maandelijkse controle van een vijftiental personeelsdossiers bij wijze van steekproef;
- de opvolging van een aantal specifieke uitbetalingen die meer risico's op fouten inhouden (eindejaarstoelage, vakantiegeld, vaste bedragen).

Er is voorzien in rapportering aan het diensthoofd.

Er zijn momenteel financiële middelen vrijgegeven om het elektronisch personeelsdossier uit te breiden naar alle onderwijssectoren, dus ook naar de CLB's. Volgens het uitgetekende tijdspad zou het elektronisch personeelsdossier vanaf 1 september 2007 operationeel moeten zijn.

4.1.3 Conclusie

Risicofactoren zijn: de deels gebrekkige of laattijdige aanlevering van de nodige gegevens door de CLB's en permanente ondersteuningscellen, geen ondersteuning met een elektronisch personeelsdossier, het personeelsverloop in het werkstation, te lage frequentie van toetsing aan het register en de behandeling van een personeelsdossier door maar één agent. De administratie heeft al heel wat interne beheersingsmaatregelen ingebouwd (afhandeling van een personeelsdossier volgens eenzelfde, zichtbare procedure, controlelijsten en controle door de interne kwaliteitscel). Een aantal maatregelen wordt verder uitgebouwd.

4.2 Gegevensgerichte controle

4.2.1 Samenstelling van de steekproef

Wegens de omvang van de onderzoekspopulatie heeft het Rekenhof gekozen voor een steekproefsgewijze aanpak. Van de afdeling Coördinatie Onderwijspersoneel bekam het een Excelbestand met alle initiële betalingen voor maart 2005 waarvoor het werkstation verantwoordelijk was (CLB's, permanente ondersteuningscellen, onderwijsinspectie, dienst voor onderwijsontwikkeling, pedagogische begeleidingsdiensten). Het bracht dat bestand terug tot de betalingen voor de CLB's en de permanente ondersteuningscellen. De uitgezuiverde lijst bevatte 3.485 verschillende personeelsleden technisch en administratief personeel, die 2.786,81 BFT's vertegenwoordigden. Het Rekenhof koos een steekproefgrootte van 120 personeelsleden. Hun selectie verliep aselekt, met behulp van Excel.

De 120 onderzochte personeelsleden vertegenwoordigden 95,97 BFT's. De gemiddelde omvang van de opdracht per personeelslid bedroeg dus 0,80. Eenzelfde gemiddelde omvang wordt bekomen als naar de gehele populatie wordt gekeken (2.786,81/3.485).

Van de 75 verschillende CLB's en drie permanente ondersteuningscellen, waren er respectievelijk 57 en 1 in de steekproef vertegenwoordigd. De verdeling volgens statutaire band stemde in grote lijnen overeen met de totale populatie.

	BFT's	Vast	Tijdelijk	Totaal
Totale populatie	Absoluut	1.910,55	876,26	2.786,81
	Procent	68,56	31,44	100,00
Steekproef	Absoluut	70,36	25,61	95,97
	Procent	73,31	26,69	100,00

4.2.2 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 bij het onderzoek die nauw verbonden zijn met de salarisschaal en de geldelijke anciënniteit, zoals de opdrachtbreuken en de periode van uitbetaling. Het beperkte de controle tot de opdracht die de personeelsleden in maart 2005 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⁽¹²⁾.

In tien personeelsdossiers vond het Rekenhof bezoldigingsfouten. Over deze fouten heeft het vragen aan de administratie gesteld, die in alle gevallen voor een rechtzetting zorgde. Alle fouten hadden betrekking op een foutief vastgestelde geldelijke anciënniteit. Bij zes personeelsleden diende de administratie achterstallen uit te betalen, bij vier personeelsleden diende zij terug te vorderen.

De steekproef geeft een beeld van het vermoedelijk totaal aantal foutief uitbetaalde personeelsleden van de CLB's. Aangezien de steekproef aangaf dat 8,3 % (10/120) van de personeelsleden foutief werd uitbetaald en uitgaande van een betrouwbaarheid van 99 %, kan worden aangenomen dat in minstens 4,0 % van alle personeelsdossiers een bezoldigingsfout voorkomt.

4.2.3 Interpretatie van de steekproefresultaten

Het Rekenhof heeft in het verleden in een aantal onderzoeken van andere onderwijssectoren op grond van steekproefresultaten ook conclusies getrokken voor de totale populatie. De onderstaande tabel vergelijkt de CLB's met de andere onderwijssectoren. Het onderzoek van het basisonderwijs had betrekking op het schooljaar 1997-1998, dat van het deeltijds kunstonderwijs op het schooljaar 1998-1999, dat van het gewoon voltijds secundair onderwijs op het schooljaar 2001-2002 en dat van het onderwijs voor sociale promotie op het schooljaar 2003-2004. De onderzochte periode was dus niet dezelfde. De cijfers zijn dan ook niet volledig vergelijkbaar.

	% fouten in steekproef	Minimaal % fouten in totale populatie ⁽¹³⁾
Centra voor leerlingenbegeleiding	8,3 %	4,0 %
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. Het onderzoek maakte geen onderscheid tussen lichte en zware fouten. Het totale bedrag van de uitbetaalde achterstallen voor de fouten vastgesteld in de steekproef

¹² In de al verrichte onderzoeken van andere onderwijssectoren werden dergelijke fouten evenmin meegeteld.

¹³ Berekend met een betrouwbaarheid van 99 %.

bedraagt 3.887,77 EUR. 751,62 EUR werd teruggevorderd⁽¹⁴⁾. Een norm voor de beoordeling van het foutenpercentage staat niet vast.

Het foutenpercentage ligt iets lager dan in het gewoon voltijds secundair onderwijs. Voor een vergelijking met andere onderwijssectoren dient de beoordeling de context mee in aanmerking te nemen. Personeelsdossiers van de CLB's zijn in het algemeen minder ingewikkeld dan die van het secundair onderwijs. Het Rekenhof concludeert uit dit alles dat het foutenpercentage relatief hoog ligt. De fouten zijn volgens de administratie meestal te wijten aan het gebrek aan een elektronisch personeelsdossier.

4.2.4 Laattijdige en onduidelijke regelgeving

Bij de steekproefsgewijze controle kwamen enkele problemen van de regelgeving zelf aan het licht. Deze problemen werden niet in aanmerking genomen voor de resultaten van de steekproef. Zo is het onduidelijk welke regeling voor bevallings-, borstvoedings- en ziekteverlof van toepassing is op de tijdelijk aangestelde CLB-personeelsleden. Het is merkwaardig dat het besluit van 22 juli 1993 dat het ziekte-, bevallings- en borstvoedingsverlof regelt voor het tijdelijk personeel van de andere onderwijssectoren, niet van toepassing is⁽¹⁵⁾.

Verder wordt aan tijdelijk aangestelde personeelsleden al de mogelijkheid van een terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden geboden. Die regeling, die de CAO IV-Onderwijs voorzag vanaf 1 september 1999, is evenwel tot op heden nog niet bij besluit bekrachtigd.

Tot slot blijkt dat de coördinatievergoeding niet bij besluit geregeld is, in tegenstelling tot de directeursvergoeding. Alleen het bedrag van de coördinatievergoeding is vastgelegd, namelijk in de bijlagen van een algemeen salarisschalenbesluit.

¹⁴ Deze bedragen houden geen rekening met de weerslag op de patronale bijdrage, het vakantiegeld en de eindejaarstoelage.

¹⁵ De onderwijsregelgeving kent twee besluiten van 22 juli 1993 die het bevallings- en borstvoedingsverlof regelen voor het personeel van het onderwijs. Het ene besluit is van toepassing op de tot de proeftijd toegelaten en vast benoemde personeelsleden, het andere op de tijdelijk aangestelde personeelsleden. Het besluit op de tijdelijk aangestelde personeelsleden regelt tevens het ziekteverlof. De vast benoemde personeelsleden van de CLB's vallen wél onder het toepassingsgebied van het ene besluit van 22 juli 1993.

5 Werkingsbudgetten

Ieder schooljaar ontvangt het bestuur van een CLB een werkingsbudget. Het totale werkingsbudget is een te indexeren vast bedrag voor alle gefinancierde en gesubsidieerde centra dat in het decreet is vastgesteld en jaarlijks wordt ingeschreven op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Het decreet, zoals op 1 december 1998 goedgekeurd, voorzag in een werkingsenveloppe die met het ingaan van de regeling op 1 september 2000 werd vastgesteld op 13.212.724,72 EUR. Dit bedrag zou volgens het decreet jaarlijks worden geïndexeerd met de vastgelegde formule.

5.1 Systeemgerichte controle

Het Rekenhof ging na hoe de administratie de werkingsmiddelen berekent en welke risico's de gevolgde werkwijze inhoudt.

De controle wees uit dat de administratie voldoende controles heeft ingebouwd en werkt met betrouwbare gegevens. Het Rekenhof heeft binnen het bestek van dit onderzoek geen controle op de aanwending van de werkingsuitkeringen uitgevoerd.

5.2 Gegevensgerichte controle

Het bedrag van de werkingsenveloppe evolueerde niet zoals oorspronkelijk voorzien. Een begrotingsmaatregel¹⁶) beperkte de indexering in de periode tot 2004 immers jaarlijks tot 75 %. Die maatregel gold voor alle werkingsmiddelen toegekend aan natuurlijke en rechtspersonen, bestemd voor de eigen werking of die van derden. Daardoor bedroeg het totale werkingsbudget voor 2004 14.230.000 EUR. Bovendien bracht het decreet van 24 december 2004 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005 (artikel 4) het basisbedrag voor de werking met ingang van het begrotingsjaar 2005 terug tot 14.150.000 EUR. De werkingsmiddelen die oorspronkelijk bij de invoering van de regeling waren voorzien, daalden aldus in reële termen.

De administratie verdeelt de totale werkingsenveloppe over de centra en de permanente ondersteuningseenheden correct volgens de reglementaire bepalingen, voor zover het omkaderingsgewicht van elk centrum correct is vastgesteld (zie punt 2). Dat gewicht is immers een van de basiselementen voor de berekening van het individuele werkingsbudget.

Het bijzonder decreet betreffende het gemeenschapsonderwijs kent de Raad voor het Gemeenschapsonderwijs de bevoegdheid toe de dotatie voor het gemeenschapsonderwijs over zijn scholen en centra te verde-

¹⁶ Artikel 15, § 2, van het decreet van 6 juli 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994.

len. De raad is in zijn beslissing houdende de verdeling van de werkmiddelen voor de CLB's van het gemeenschapsonderwijs terecht niet afgeweken van de verdelingscriteria van het decreet betreffende de CLB's.

5.3 Regeling van de controle op de aanwending

Het werkingsbudget moet volgens het decreet worden aangewend voor de werking en de uitrusting van de centra. De administratie keert de werkmiddelen uit aan de inrichtende macht van het centrum. Bij de vrije centra zijn dat meestal rechtspersonen die enkel de begeleiding van leerlingen als doel hebben. Eerder uitzonderlijk is die rechtspersoon ook inrichter van onderwijs. Bij de officiële gesubsidieerde centra is een stad of provincie inrichter en ontvangt die de middelen. De middelen voor het gemeenschapsonderwijs worden uitgekeerd aan de scholengroepen van het gemeenschapsonderwijs.

Het Rekenhof heeft de regeling van de verantwoording van de aanwending nagegaan, zonder de toepassing zelf te controleren.

Ieder bestuur van een gesubsidieerd centrum heeft de verplichting verantwoording af te leggen aan het departement over het gebruik van het ontvangen bedrag. De scholengroepen van het gemeenschapsonderwijs worden niet gevat door deze regeling of door een controle van het departement. De Vlaamse Regering beschikt wel over de controle waarin het bijzonder decreet betreffende het gemeenschapsonderwijs specifiek heeft voorzien voor deze instelling. De controle in het kader van dit bijzonder decreet waakt noch rapporteert echter over de wijze waarop de scholengroepen de middelen voor leerlingenbegeleiding aanwenden. De controle betreft immers het financieel evenwicht van de begroting en de rekeningen, alsook het onderzoek van de rekeningen en de financiële staten.

Voor de middelen die aan het gemeenschapsonderwijs worden verstrekt, is de controle van de aanwending dus niet geregeld. Bovendien heeft de minister aldus geen informatie, nuttig voor het beleid, over de aanwending van de middelen voor leerlingenbegeleiding van het gemeenschapsonderwijs.

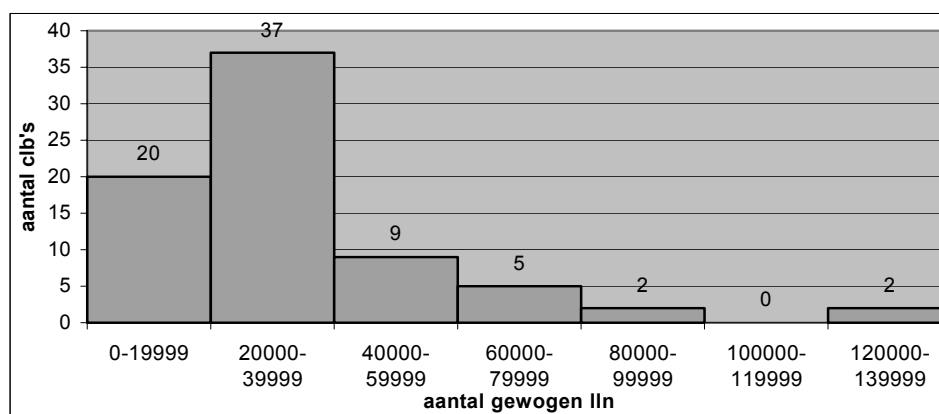
6 Statistische informatie

Het Rekenhof heeft zich voor de statistische informatie gebaseerd op de gegevens in het Excel-berekeningsprogramma⁽¹⁷⁾, het Excel-bestand werkingsbudget 2005 en het bestand van de initiële salarisbetalingen voor de maand maart 2005 van de afdeling Coördinatie Onderwijspersoneel. De bedragen van deze salarisbetalingen werden omgerekend tot jaarbedragen.

6.1 Rationalisatie en programmatie

Een analyse van de verdeling van de centra volgens het aantal gewogen leerlingen die ze begeleiden, geeft aan dat de spreiding van de centra vrij groot is. Het grootste centrum begeleidt 131.550 gewogen leerlingen, het kleinste 12.178 (d.i. 9,26 % van het grootste centrum). Gemiddeld begeleidt een centrum 33.322 gewogen leerlingen, de mediaan ligt op 25.267. Bij oplopende rangschikking van de centra volgens het aantal gewogen leerlingen, ligt de eerste kwartielgrens⁽¹⁸⁾ bijna exact op 20.000 gewogen leerlingen en de derde kwartielgrens op bijna 40.000. Die aantallen komen overeen met de programmatienormen voor de oprichting van een centrum, respectievelijk twee centra van eenzelfde centrumnet in een gemeenschappelijk werkgebied.

Twee centra begeleiden zelfs meer dan 100.000 gewogen leerlingen. De mogelijkheid te splitsen heeft de inrichters er niet toe aangezet bij dergelijk grote aantallen nieuwe centra op te richten. In de praktijk blijken deze mega-CLB's te werken met meer vestigingen.



De bovenstaande grafiek geeft een beeld van de verdeling van de centra volgens de gewogen leerlingen.

¹⁷ Dat ook ter sprake komt in punt 1, 2 en 3 van dit verslag.

¹⁸ Zie glossarium.

De subsidiërings- en financieringsregeling stelt geen optimale centrum-grootte voorop op grond van het aantal begeleide gewogen leerlingen, eens het centrum de ondergrens (rationalisatienorm) haalt. Zowel de personeelsomkadering als de werkingsuitkering van de centra steunen immers voornamelijk op de omkaderingsgewichten, die op grond van het aantal gewogen begeleide leerlingen worden vastgesteld. Het lineair berekende omkaderingsgewicht bevoordeelt kleine noch grote centra.

Door de keuze voor één groot CLB met meer vestigingen boven het alternatief van meer afzonderlijke CLB's beschikt de inrichtende macht over meer keuzevrijheid in de samenstelling van zijn personeelskader (binnen de aanvullende formatie) en bestaan meer mogelijkheden tot ontwikkeling van specialisaties binnen het centrum, en dus tot een aanbod van meer of betere diensten. Zo vond er op 1 september 2006 een eerste fusie van drie centra plaats sinds de invoering van de nieuwe regeling op 1 september 2000. De scholen blijken, beschouwd over de eerste twee cycli, trouw aan de centra uit hun streek en hun net.

Het gemeenschapsonderwijs blijkt relatief meer kleine centra te hebben. Het eerste kwartiel van de verdeling omvat voor de helft centra van het gemeenschapsonderwijs, terwijl deze inrichter maar 32 % van het totaal aantal centra vertegenwoordigt. Bij oplopende rangschikking van de centra volgens het aantal ongewogen leerlingen verscherpt dit beeld nog omdat het gemeenschapsonderwijs dan 70 % uitmaakt van het eerste kwartiel van de verdeling. Het gemiddelde aantal ongewogen begeleide leerlingen bedraagt voor alle centra 14.887, voor de centra van het gemeenschapsonderwijs 8.178.

Gemiddeld krijgt een begeleide leerling een weging van 2,29 (de laagste gemiddelde weging per CLB is 1,87; de hoogste is 3,09). De gemeenschapscentra blijken leerlingen te begeleiden die gemiddeld 2,49 wegen. Die van de vrij gesubsidieerde centra wegen gemiddeld 2,17 en die van de officieel gesubsidieerde centra gemiddeld 2,41.

Kleinere CLB's begeleiden in het algemeen leerlingen met een groter gewicht. Het gaat echter om een zwakke relatie¹⁹).

6.2 Kostenbeeld van de centra

6.2.1 Algemeen

Het Rekenhof heeft de gegevens over de loon- en werkingskosten van de CLB's geanalyseerd en beschreven op grond van de meest essentiële statistische kengetallen (zie het glossarium voor de definities):

¹⁹ De correlatie tussen het *aantal ongewogen leerlingen* en de *gemiddelde weging per CLB* bedraagt -0,23. Vuistregel bij de interpretatie van correlatieparameters: 0,00 tot 0,09 = geen relatie; 0,10 tot 0,29 = zwakke relatie; 0,30 tot 0,49 = matige relatie; 0,50 tot 1,00 = sterke relatie.

- de hoogste en laagste waarde;
- het rekenkundig gemiddelde en de standaardafwijking die de spreiding aangeeft;
- de mediaan, de kwartielen en de interkwartielafstand die de spreiding aangeeft.

De onderstaande tabel omvat voor een aantal belangrijke parameters enkele statistische kengetallen per CLB.

Kostenaspect	Hoogste waarde	Laagste waarde	Rekenkundig gemiddelde	Standaarddeviatie
Totale loonkosten	5.684.695,17	572.839,41	1.525.982,70	976.087,39
Loonkosten per BFT	46.017,01	36.405,47	41.408,73	2.100,50
Totale werkingskosten	740.012,29	78.554,64	187.517,94	126.097,91
Loonkosten/leerling	189,37	74,90	110,15	27,78
Loonkosten/gewogen leerling	67,62	34,96	47,68	7,88
Werkingskosten/leerling	20,08	10,19	13,21	2,25
Werkingskosten/gewogen leerling	6,65	5,30	5,75	0,44
Loonkosten/omkaderingsgewicht	50.600,82	34.590,22	41.523,97	3.398,48

Kostenaspect	Mediaan	Eerste kwartiel	Derde kwartiel	Interkwartielafstand
Totale loonkosten	1.249.147,10	1.004.227,54	1.775.077,01	770.849,47
Loonkosten per BFT	41.605,11	39.641,43	42.579,42	2.937,99
Totale werkingskosten	143.977,18	113.000,48	212.816,47	99.815,99
Loonkosten/leerling	101,58	88,72	123,69	34,96
Loonkosten/gewogen leerling	45,47	40,77	55,00	14,23
Werkingskosten/leerling	12,63	11,38	14,92	3,54
Werkingskosten/gewogen leerling	5,59	5,35	6,13	0,78
Loonkosten/omkaderingsgewicht	41.319,17	39.335,18	43.459,89	4.124,72

6.2.2 Totale loonkosten

De totale loonkosten van een centrum zijn grotendeels het resultaat van het toegekende totale omkaderingsgewicht (verder afgekort tot OG) (lineair OG + OG densiteit + OG GOK). De enige twee variabelen die daarbuiten een rol spelen, heeft het CLB zelf grotendeels in handen: de samenstelling van zijn formatie en de keuze van de personeelsleden.

De totale loonkosten van een centrum bedragen gemiddeld 1.525.982,70 EUR, met als hoogste waarde 5.684.695,17 EUR en als laagste waarde 572.839,41 EUR. Hoe de loonkosten van de verschillende centra rond dit gemiddelde gespreid liggen, geven de standaarddeviatie van 976.087,39 EUR en de interkwartielafstand van 770.849,47 EUR weer.

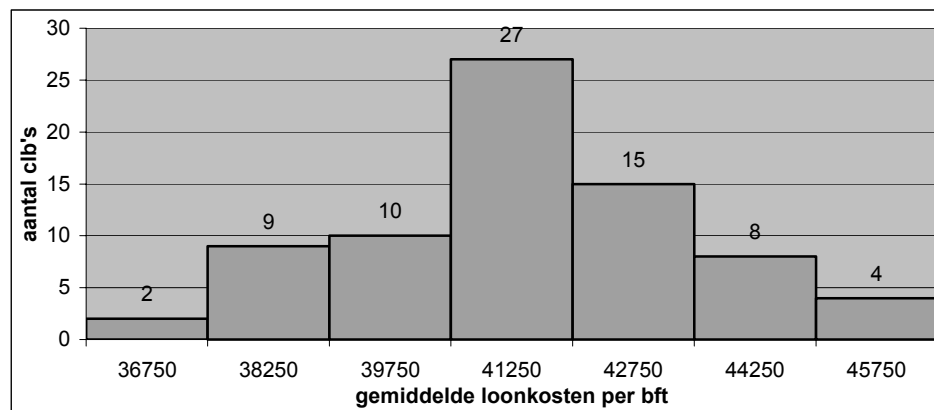
De verhouding tussen het CLB met de hoogste totale loonkosten en de laagste bedraagt afgerond 10/1. Het kleinste centrum (aantal gewogen

leerlingen) ontvangt de op één na laagste loonfinanciering. Het grootste centrum ontvangt ook de grootste loonsubsidie. Er is een zeer groot verband tussen de totale loonkosten van een centrum en het aantal gewogen leerlingen dat het begeleidt⁽²⁰⁾. Deze vaststelling strookt met de verwachtingen, vermits de financiering duidelijk wordt gestuurd door het aantal gewogen leerlingen.

6.2.3 Loonkosten per BFT

De loonkosten per BFT worden bekomen door het totale loon van een centrum te delen door het aantal personeelsleden (omgerekend naar BFT's). De gemiddelde loonkosten per BFT bedragen 41.408,73 EUR.

De loonkosten per BFT van de meeste centra blijken relatief weinig van de gemiddelde waarde af te wijken. De hoogste loonkosten per BFT (46.017,01 EUR) liggen 26 % hoger dan de laagste.



De grootte van het centrum blijkt weinig of geen invloed te hebben op de loonkosten per BFT⁽²¹⁾. De grotere CLB's kiezen bij de invulling van hun aanvullende formatie blijkbaar niet voor personeelsleden met een hogere weddeschaal. Er is een zwakke relatie met de gemiddelde weging van de leerlingen per CLB⁽²²⁾. Hoe lager de weging, hoe hoger de loonkosten per BFT. Er is ook een zwakke en omgekeerde relatie met het OG voor densiteit: hoe kleiner dit OG voor densiteit, hoe hoger de loonkosten per BFT⁽²³⁾.

²⁰ De correlatie tussen de *totale loonkosten* en de *gewogen leerlingen* bedraagt 0,97.

²¹ De correlatie tussen de *loonkosten per BFT* en het *aantal gewogen leerlingen* bedraagt 0,17.

²² De correlatie bedraagt -0,20.

²³ De correlatie bedraagt -0,29.

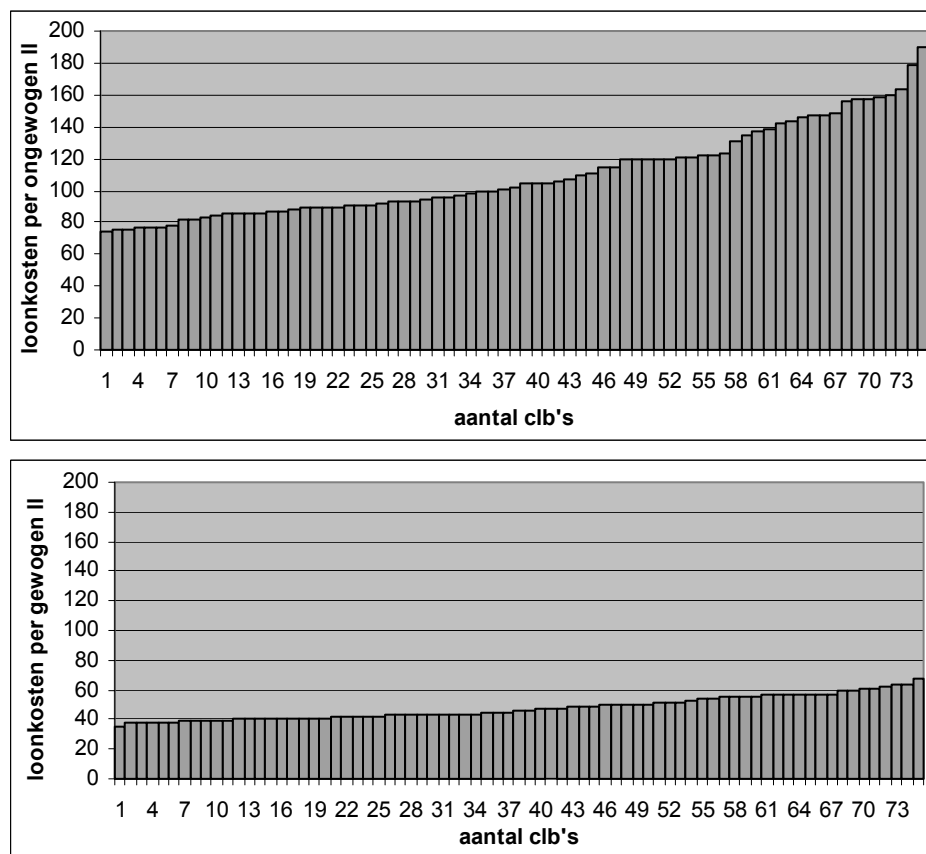
Nader onderzoek wees uit dat de vier centra met de hoogste loonkosten per BFT personeel hebben met een vrij hoge anciënniteit²⁴). De hogere loonkosten per BFT bij bepaalde centra zijn dus voor een groot deel te wijten aan de hogere gemiddelde anciënniteit van hun personeelsleden en minder aan de hoogte van de weddeschalen.

Van de tien centra met de laagste loonkosten per BFT zijn er zes gemeenschapscentra. Deze centra hebben namelijk personeel met een iets lagere anciënniteit (14,6 jaar, tegenover 15,5 jaar bij de vrije centra). Het gemiddelde van de loonkosten per BFT bedraagt voor alle gemeenschapscentra 40.437 EUR, en voor de vrije centra 42.110 EUR.

6.2.4 Loonkosten per leerling

De gemiddelde loonkosten per ongewogen leerling bedragen voor alle centra samen 110,15 EUR (hoogste waarde 189,37 EUR, laagste waarde 74,90 EUR). De loonkosten voor begeleiding van een leerling variëren dus vrij sterk als geen rekening wordt gehouden met het gewicht dat het decreet de verschillende soorten leerlingen toekent. De loonkosten per gewogen leerling bedragen gemiddeld 47,68 EUR en lopen minder sterk uiteen (toch nog van 34,96 EUR tot 67,62 EUR).

²⁴ De correlatie tussen de *anciënniteit* en de *loonkosten per BFT* bedraagt 0,83 en is dus vrij sterk.



De tien centra met de hoogste loonkosten per ongewogen leerling zijn alle gemeenschapscentra (het gemiddelde van alle gemeenschapscentra bedraagt 142 EUR). Ook voor de loonkosten per gewogen leerling vertegenwoordigt het gemeenschapsonderwijs 90 % van de tien hoogste (het gemiddelde van alle gemeenschapscentra bedraagt 57 EUR).

In de kleine CLB's liggen de loonkosten per ongewogen leerling iets hoger dan gemiddeld. Het gaat om een matige en omgekeerde relatie⁽²⁵⁾.

Uiteraard liggen de loonkosten per ongewogen leerling hoog in CLB's die leerlingen met een hogere weging begeleiden⁽²⁶⁾.

Tegen de verwachtingen in, is bij de loonkosten per gewogen leerling het verschil veroorzaakt door de weging, niet helemaal ongedaan gemaakt. De gemiddelde loonkosten per gewogen leerling liggen hoger in

²⁵ De correlatie tussen de *grootte van het centrum* en de *loonkosten per leerling* bedraagt -0,38.

²⁶ De correlatie tussen de *gemiddelde loonkosten per ongewogen leerling* en de *gemiddelde weging per leerling* bedraagt 0,83.

die centra die leerlingen begeleiden met een hogere weging⁽²⁷⁾. De loonkosten per BFT verklaren niet de hogere loonkosten bij die centra⁽²⁸⁾.

Wel een belangrijke invloed op de loonkosten per leerling heeft het OG densiteit⁽²⁹⁾. Er is een samenhang tussen de gemiddelde weging van de leerlingen per CLB en het extra OG voor densiteit⁽³⁰⁾. Extra OG voor densiteit wordt ook voornamelijk aan gemeenschapscentra toegekend⁽³¹⁾. Het gemeenschapsonderwijs kent vooral centra met minder dan 25.000 gewogen leerlingen (19 centra of 79 % van de gemeenschapscentra). Deze centra ontvangen van 3,7 tot 7 extra OG. Kleine tot middelkleine centra (minder dan 25.000 gewogen leerlingen) ontvangen afgerond 27 of minder lineair OG. Voor die centra betekent een extra OG van 3,7 tot 7 een relatief sterke verhoging van het OG, de personeelsformatie en de loonkosten die daarmee samenhangen. De meeste centra die meer dan 5 extra OG densiteit ontvangen, zien daardoor hun lineair OG en de samenhangende totale loonkosten met 30 tot 40 % stijgen, wat hogere loonkosten per gewogen leerling meebrengt⁽³²⁾.

Er kan geconcludeerd worden dat de leerlingen die duur zijn aan loonkosten door hun zwaardere weging, vaak nog duurder uitvallen door het extra OG densiteit. Dit speelt vooral bij de gemeenschapscentra.

²⁷ De correlatie tussen de *gemiddelde loonkosten per gewogen leerling* en de *gemiddelde weging per leerling* bedraagt 0,54.

²⁸ De correlatie tussen de *loonkosten per gewogen leerling* en de *loonkosten per BFT* bedraagt -0,24.

²⁹ De correlatie bedraagt 0,77.

³⁰ De correlatie bedraagt 0,51.

³¹ 33 centra ontvangen OG densiteit, waarvan 23 van het gemeenschapsonderwijs. Slechts één gemeenschapscentrum ontvangt geen OG densiteit.

³² De gesubsidieerde centra die een grote procentuele verhoging van hun OG door de factor densiteit verkrijgen, hebben geen hoge loonkosten per gewogen leerling doordat zij (toevallig) een personeelskader hebben met een lage anciënniteit.

7 Conclusies

De financiering en subsidiëring van de CLB's is voor drie van de vier onderzochte aspecten nagenoeg correct. Zo was de foutenlast vastgesteld bij de toetsing aan de rationalisatienorm beperkt en had die geen invloed op de naleving ervan. Ook de weerslag van gevonden fouten op de omkadering was minimaal. Een steekproefsgewijze controle van de personeelsdossiers toonde aan dat de foutenlast bij de bezoldiging wel vrij hoog was. De werkingsuitkeringen werden dan weer correct over de centra verdeeld.

De administratie levert al veel inspanningen op het vlak van interne beheersing (geverifieerde leerlingengegevens, automatische berekeningsprogramma's, controle op manuele bewerkingen, elektronisch bestand van aangeleverde gegevens, controlelijsten bij de bezoldiging en controle door de interne kwaliteitscel). Toch zou een aantal bijkomende initiatieven de interne beheersing nog kunnen verbeteren. Risicofactoren zijn in hoofdzaak kleinere fouten in de formules van de berekeningsprogramma's, tekortkomingen in het register met personeelsgegevens en onvoldoende toetsing ervan aan de berekende omkadering of de effectieve uitbetalingen, en geen ondersteuning met een elektronisch personeelsdossier.

Verder rijzen er bezwaren tegen de toepassing of interpretatie door de administratie van de regelgeving voor de weging van leerlingen van erkende, niet-gesubsidieerde scholen, de oprichting van een nieuw CLB in een gemeenschappelijk werkgebied en de waarborg voor de begeleiding van scholen met GOK-leerlingen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. De regelgeving is overigens niet altijd even deugdelijk. Tot slot hebben de administratie en de minister niet de mogelijkheid informatie te krijgen over de correcte aanwending van de werkingsbudgetten door de CLB's van het gemeenschapsonderwijs. Bij de gesubsidieerde centra bestaat die mogelijkheid wel.

De programmatienormen zijn strenger dan de rationalisatienorm. De omvorming van de voormalige psycho-medisch-sociale centra en equipes voor medisch schooltoezicht tot CLB's veroorzaakte een schaalvergroting. Sinds de omvorming blijft het CLB-landschap nagenoeg onveranderd. Het is onduidelijk of dat te wijten is aan de hoogte van de programmatienormen en/of de laagte van de rationalisatienorm en wat de intentie van de decreetgever in dat verband is. Er is in elk geval nog geen initiatief genomen om de rationalisatie- en programmatienormen te evalueren.

Het aantal decretaal vastgelegde omkaderingsgewichten is voldoende opdat elk CLB de basisformatie kan realiseren. Nagenoeg alle centra wenden 100 % aan van de hun toegekende omkadering en de overdrachten zijn minimaal. Verdere analyse was niet mogelijk bij gebrek aan gedetailleerde beleidsinformatie. Conclusies over de hoogte van de normen zijn bijgevolg moeilijk te trekken.

Er is een vrij grote variatie in centrumgrootte. De lineaire financieringsregeling gaat niet uit van een optimale centrumgrootte op basis van het aantal begeleide gewogen leerlingen. De loonkosten per ongewogen leerling variëren sterk per CLB en worden vooral bepaald door het lineaire omkaderingsgewicht. Daarbuiten speelt vooral de extra omkadering voor densiteit een rol. Centra met leerlingen met een hoge weging krijgen vaak deze extra omkadering. Als het dan om een vrij klein CLB gaat, is de factor densiteit nog meer doorslaggevend in de loonkosten per leerling. Dat is vooral het geval bij de gemeenschapscentra.

8 Aanbevelingen

- Het is raadzaam dat de administratie en de minister de CLB's nadrukkelijker op hun verantwoordelijkheid wijzen voor de controle van de leerlingengegevens, het doorsturen van personeelsinformatie en de controle van de hun toegestuurde betalingslijsten.
- De invoering van het elektronisch personeelsdossier kan het aantal foutief uitbetaalde personeelsleden van de CLB's terugdringen en bovendien een meer sluitende toetsing aan de berekende omkadering van de centra mogelijk maken.
- De administratie dient de regelgeving voor de weging van leerlingen van erkende, niet-gesubsidieerde scholen en de waarborg voor de begeleiding van scholen met GOK-leerlingen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad correct toe te passen.
- De aangegeven tekortkomingen in de regelgeving dienen te worden weggewerkt.
- Ook kan de (bijzondere) decreetgever overwegen of de minister geen nauwkeuriger zicht behoeft op de aanwending van de werkingsmiddelen in de gemeenschapscentra.
- De administratie moet de normen voor oprichting van een nieuw CLB in een gemeenschappelijk werkgebied correct interpreteren.
- Het is wenselijk de rationalisatie- en programmatienormen te evalueren.
- De overheid dient over de uitvoering van de opdracht van de CLB's over meer en gedetailleerde informatie te beschikken door de centra een uitvoeriger gegevensverzameling en rapportering over hun activiteiten op te leggen. Die informatie moet het mogelijk maken conclusies te trekken over, bijvoorbeeld, de gewichten die aan de verschillende soorten leerlingen worden toegekend en de omvang van de extra omkadering voor densiteit.

9 Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Onderwijs heeft op 22 september 2006 op de bevindingen en aanbevelingen van het Rekenhof gereageerd (zie bijlage).

Hij laat weten dat zijn administratie enkele aanpassingen heeft uitgevoerd aan het Excel-berekeningsprogramma voor de toetsing aan de normen en de berekening van de omkadering. De administratie zal de weging van de leerlingen van twee erkende, niet-gesubsidieerde scholen onderzoeken. Wat de Franstalige basisscholen in de Vlaamse faciliteitengemeenten van de Brusselse rand betreft, is de bemiddelingsprocedure opgestart, maar nog niet volledig afgerond. Twee schoolbesturen lieten de minister al uitdrukkelijk weten dat zij niet ingaan op de vraag zich aan te sluiten bij een CLB, de andere hebben nog geen duidelijk standpunt ingenomen. Verder is de minister van oordeel dat een exacte werkwijze voor de verdeling van het gewaarborgde minimumpakket voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad decretaal niet voorzien is. Hij kondigt aan te onderzoeken of een wijziging in de regelgeving meer duidelijkheid zou kunnen brengen.

De minister engageert zich de rationalisatie- en programmatienormen te evalueren. Verder wijst hij erop dat nu al heel wat inspanningen worden geleverd om de werking van de CLB's te evalueren: NICO-project, CLB-inspectie, vernieuwd 'profiel clb' en twee lopende onderwijskundige beleids- en praktijkgerichte wetenschappelijke onderzoeken.

Met betrekking tot de uitbetaling van de CLB-personeelsleden deelt de minister mee dat het werkstation CLB recent geïntegreerd is binnen het Agentschap voor Onderwijsdiensten. Zo kunnen op termijn interne verschuivingen het personeelsprofiel van het werkstation verbeteren. De medewerkers van het werkstation worden nu ook systematisch betrokken bij alle opleidingen binnen het agentschap. De invoering van het elektronisch personeelsdossier vanaf 1 september 2007 voor alle CLB's zal volgens de minister eveneens het aantal fouten aanzienlijk doen verminderen. Tot slot kondigt de minister aan de CLB's te zullen sensibiliseren rond controle van leerlingengegevens, betalingslijsten en personeelsinformatie.

De minister vindt het vanzelfsprekend de lacunes in de regelgeving weg te werken. De bestaande voorstellen zullen opnieuw worden bekeken en er zullen initiatieven komen om waar nodig nieuwe regelgeving te initiëren.

Hij wijst erop dat het Agentschap voor Onderwijsdiensten niet de bevoegdheid heeft de aanwending te controleren van de werkingsmiddelen die het Gemeenschapsonderwijs ontvangt. Het Gemeenschapsonderwijs beschikt daarvoor over eigen controle-instanties.

Glossarium

Aanvullende formatie

De aanvullende formatie kan om het even welk wervingsambt bevatten: alle wervingsambten van de basisformatie aangevuld met de ambten van consulent en psycho-pedagogisch werker. Zo kan een centrum eigen accenten leggen of tegemoetkomen aan plaatselijke behoeften.

Administratie

Met administratie wordt bedoeld: het gedeelte van het onderwijsdepartement (of IVA) dat bevoegd is voor de werking van de CLB's. Er is een cel CLB en een werkstation 47. De cel is belast met de omkadering van de CLB's, het werkstation met de administratieve afhandeling van de personeelsdossiers en de uitbetaling van de salarissen aan de personeelsleden van de CLB's. Daarbuiten is er een personeelslid dat verantwoordelijk is voor de vaststelling en berekening van de werkingsmiddelen voor de CLB's.

Basisformatie

De basisformatie bestaat uit de volgende volledige betrekkingen: 1 arts, 1 directeur, 2 maatschappelijk werkers, 2 paramedisch werkers, 2 psycho-pedagogisch consulenten en 1 administratief werker of medewerker.

Beleidsplan of beleidscontract

Het centrum en elke school die het begeleidt, stellen een gezamenlijk beleidsplan op als ze tot hetzelfde bestuur behoren of een gezamenlijk beleidscontract in het andere geval, dat de samenwerking regelt voor de duur van drie jaar. Dit is ook één van de financierings- of subsidiëringsvoorwaarden.

Boventallige klerken

De vastbenoemde personeelsleden van de centra van het gemeenschapsonderwijs die het ambt van klerk uitoefenden op 31 augustus 2000, worden gerangschikt in afdalende volgorde volgens leeftijd. De eerste 24 gerangschikte klerken worden beschouwd als boventallig. De omkaderingsgewichten die worden toegewezen voor deze klerken, worden meegeteld bij de berekening van het totaal aantal lineair te verdelen omkaderingsgewichten.

Centrumnet

Een van de volgende soorten centra:

- centrum van het gemeenschapsonderwijs: centrum dat ingericht wordt door een scholengroep van het gemeenschapsonderwijs en dat gefinancierd wordt door de Vlaamse Gemeenschap;
- gesubsidieerd officieel centrum: centrum dat ingericht wordt door openbare besturen, met uitzondering van de centra van het gemeenschapsonderwijs, en dat gesubsidieerd wordt door de Vlaamse Gemeenschap;
- gesubsidieerd vrij centrum: centrum dat ingericht wordt door privaatrechtelijke rechtspersonen en dat gesubsidieerd wordt door de Vlaamse Gemeenschap.

Correlatie

Er is een correlatie als er een samenhang blijkt te zijn tussen twee reeksen metingen. Het verband daartussen kan in een cijfer, de correlatiecoëfficiënt, worden uitgedrukt. De correlatiecoëfficiënt varieert tussen 0 (geen verband) en +1 of -1 (perfect positief/perfect negatief verband). Er is maar sprake van een statistisch verband, en niet van een oorzakelijk verband.

Densiteit

Verhouding tussen het leerlingenaantal van een centrum, het leerlingenaantal buiten het werkgebied uitgezonderd, en de som van de oppervlakten van de gemeenten binnen het werkgebied, de gemeenten waarin het centrum geen enkele school begeleidt uitgezonderd. Op basis van deze verhouding krijgen de centra met de laagste densiteit een extra omkadering.

Erkende school

Opdat een school erkend kan worden, dient zij aan een aantal voorwaarden te voldoen, zoals een beleidscontract of -plan hebben met een centrum voor leerlingenbegeleiding. Een erkenning is nodig om van rechtswege geldende getuigschriften of diploma's te kunnen uitreiken.

Erkende vorming

Door het volgen van een erkende deeltijdse vorming kan voldaan worden aan de deeltijdse leerplicht. Onder erkende deeltijdse vormen wordt verstaan:

- de opleidingsprogramma's in de leertijd, zoals verstrekt door de Syntra's in combinatie met een leercontract in de middenstand;
- de vormingsprogramma's georganiseerd door diverse vzw's die actief zijn in het vormings- en jeugdwerk.

Geïntegreerd onderwijs

Het geïntegreerd onderwijs is een samenwerking tussen het gewoon onderwijs en het buitengewoon onderwijs. Het is bedoeld om jongeren met een handicap en/of leer- en opvoedingsmoeilijkheden tijdelijk of permanent, gedeeltelijk of volledig de lessen of activiteiten te laten volgen in een school voor gewoon onderwijs met hulp vanuit een school voor buitengewoon onderwijs.

Gelijke onderwijskansen

Scholen kunnen gericht en op langere termijn werken aan de onderwijsachterstand van kansarme leerlingen en hun integratie bevorderen. Ze kunnen daarvoor rekenen op aanvullende middelen voor begeleiding en ondersteuning. Kinderen met minder ontwikkelingskansen krijgen zo een betere ondersteuning. De toekenning van de extra middelen gebeurt op basis van punten.

Gemeenschappelijk werkgebied

Als meer centra die behoren tot hetzelfde centrumnet, scholen begeleiden in een gemeente, hebben zij een gemeenschappelijk werkgebied.

Interkwartielafstand

De interkwartielafstand is het verschil tussen het eerste en het derde kwartiel ($Q_3 - Q_1$).

Kwartiel

Een kwartiel is één van de drie waarden die een geordende set in vier gelijke delen opdeelt. Elk deel is dus een kwart van de steekproef of populatie. Het eerste kwartiel (Q_1) is de getalswaarde die de laagste 25 % van de getalswaarden onderscheidt van de hogere waarden. Het tweede kwartiel (Q_2) is de mediaan.

Lineaire omkadering

De omkadering bekomen door leerlingenaantallen te vermenigvuldigen met de overeenkomstige coëfficiënten. De coëfficiënten blijven daarbij onveranderlijk ten opzichte van het leerlingenaantal. Lineair staat in deze context tegenover degressief, waarbij een coëfficiënt in zekere verhouding afneemt, naarmate het leerlingenaantal stijgt.

Mediaan

De mediaan is het midden van een statistische verdeling. Het is de middelste van de (oneven aantal) waarden in de rangschikking naar grootte. Bij een even aantal waarden is de mediaan het gemiddelde van de beide middelste waarden.

Programmatie

De programmatie regelt de oprichting van het CLB-aanbod.

Rationalisatie

De rationalisatie regelt de instandhouding van het CLB-aanbod.

Standaardafwijking

De standaardafwijking of standaarddeviatie meet de spreiding rondom een gemiddelde. De standaardafwijking is de wortel uit de variantie.

Werkgebied

Een geografische omschrijving van aan elkaar grenzende gemeenten.

Zorgondersteuning

Tijdelijk project met als doel om via de CLB's het zorgbeleid binnen de scholen en scholengemeenschappen van het basisonderwijs te ondersteunen, zoals geregeld in het besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 2004.

Bijlage: Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs

22 september 2006

Betreft: Ontwerpverslag over de financiering en subsidiëring van de centra voor leerlingenbegeleiding.

Mijnheer de eerste voorzitter,

Op 21 augustus 2006 ontving ik van uw diensten het ontwerpverslag van het onderzoek over de financiering en subsidiëring van de centra voor leerlingenbegeleiding.

Ik wil u en de medewerkers van het Hof bedanken voor het werk dat zij verricht hebben. Ik ben ervan overtuigd dat dit onderzoek zal bijdragen tot een gerichte verbetering van de werkzaamheden van de betrokken diensten en tot een betere dienstverlening aan de centra voor leerlingenbegeleiding.

In wat volgt wil ik, voor zover nodig geacht, per onderdeel reageren op de bevindingen.

1 Rationalisatie en programmatie

1.1 Rationalisatie

1.1.1 *Systeemcontrole*

Mijn administratie voerde naar aanleiding van de gevonden fouten in het Excel-berekeningsprogramma enkele aanpassingen uit.

De formule die in het Excel-berekeningsprogramma wordt gebruikt om de rationalisatienorm te toetsen, werd volgens de opmerking van het Rekenhof aangepast. Er is daardoor voor de huidige berekening (periode 2006-2009) gebruik gemaakt van het juiste gecorrigeerde gewogen leerlingenaantal. De administratie corrigeerde in dezelfde formule de toepassing van de halvering voor scholen die na bemiddeling buiten het werkgebied van het CLB begeleid worden.

De manuele invoering van de leerlingen geïntegreerd onderwijs werd geautomatiseerd na de berekening van de omkadering voor de periode 2003-2006. Op vraag van de administratie werden deze leerlingen destijds elektronisch geregistreerd. Voor de berekening van de omkadering 2006-2009 werden deze leerlingen dan ook automatisch in het berekeningsprogramma ingevoerd.

1.1.2 Gegevensgerichte controle

Zoals het Rekenhof opmerkt, hebben de twee opmerkingen over de gegevensinvoer geen invloed op het bereiken van de rationalisatienorm en is de invloed op de berekening van de omkadering zeer gering.

De formule in het berekeningsprogramma van de leerlingen die geïntegreerd onderwijs volgen werd aangepast, zodat ze nu op een correcte manier verrekend worden in het gewogen leerlingenaantal per centrum.

Mijn administratie is zich ervan bewust dat zij voor de weging van de leerlingen van 2 erkende, niet-gesubsidieerde scholen niet in voldoende mate steunt op de regelgeving. Er zal intern binnen het beleidsdomein Onderwijs en Vorming onderzocht worden op welke wijze hier eenduidigheid kan komen.

Het Rekenhof wijst ook op het probleem van de acht Franstalige basisscholen in de Vlaamse faciliteitengemeenten van de Brusselse rand die geen beleidscontract- of plan hebben afgesloten met een CLB.

Met ingang van 1 september 2006 is er een nieuwe driejaarlijkse periode ingegaan. Uiterlijk 31 maart 2006 deelden de centra voor leerlingenbegeleiding aan de administratie mee met welke scholen een beleidsplan of -contract was afgesloten of zou worden afgesloten. De administratie stelde vast dat de scholen van het Franstalig onderwijs van de faciliteitengemeenten nog geen contract voor de periode 2006-2009 hadden afgesloten met een centrum voor leerlingenbegeleiding. Conform artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 1999 tot vaststelling van de nadere regels voor het bepalen van de werkgebieden voor de centra voor leerlingenbegeleiding en van de bemiddelingsprocedure werd de bemiddelingscommissie opgestart. Deze bemiddelingsprocedure is nog niet volledig afgerond. Slecht twee schoolbesturen lieten mij uitdrukkelijk weten dat zij niet ingaan op mijn vraag om zich aan te sluiten bij een CLB. De andere schoolbesturen hebben hierover nog geen duidelijk standpunt ingenomen.

1.2 Programmatie

Volgens het Rekenhof zou de onveranderlijkheid van het CLB-landschap erop kunnen wijzen dat de programmatienormen te hoog zijn en/ of de rationalisatienorm te laag.

Het Rekenhof toetste daarom de bestaande centra zonder gemeenschappelijk werkgebied aan de programmatienorm. Daaruit concludeerde zij dat 31 % de norm niet haalde. De suggestie van het Rekenhof om een evaluatie uit te voeren naar de rationalisatie- en programmatienormen zal ter harte worden genomen. Binnen het vrije centrumnet stellen we eerder tendensen vast tot verdere fusies in plaats van verdere programmaties. In het gemeenschapsonderwijs hangt de onveranderlijkheid

samen met de scholengroepen aangezien de CLB's ook hier deel van uitmaken.

2 Berekening omkadering

2.2 Gegevensgerichte controle

De administratie was van oordeel dat er voldoende informatie was waaruit bleek dat het gewaarborgde cijfer niet zou gehaald worden. Het Rekenhof stelt voor om het gewaarborgde minimumpakket voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad op een andere manier te verdelen. Ik ben het met u eens dat er andere berekeningswijzen mogelijk zijn. Ik kan echter alleen maar vaststellen dat de exacte werkwijze decretaal niet voorzien is. De gehanteerde methode wordt door de administratie al verschillende jaren na elkaar toegepast. Ik zal onderzoeken of een wijziging in de regelgeving meer duidelijkheid zou kunnen brengen.

In het berekeningsprogramma werd voor de periode 2006-2009 rekening gehouden met de opmerking van het Rekenhof.

3 Aanwending omkadering

3.1 Systeemgerichte controle

Het Rekenhof stelt vast dat de administratie de controle op de aanwending van de omkaderingsgewichten uitvoert via een elektronisch bestand waardoor vermoedelijke onregelmatigheden zichtbaar worden. Vervolgens wordt aan het betrokken CLB een rechtzetting gevraagd. De administratie zal in de toekomst deze tegensprekelijke procedure nauwgezet ter volgen en bouwt in het elektronisch bestand hiertoe eveneens een extra controle in.

Het Rekenhof merkt op dat de toetsing van het register aan de berekende omkadering of aan de effectieve uitbetalingen te weinig plaats vindt. In de periode van het onderzoek was de interne kwaliteitscel omwille van omstandigheden tijdelijk niet actief. Ondertussen worden de voorziene, systematische kwaliteitscontroles wel terug uitgevoerd.

Ik bevestig de conclusie van het Rekenhof, nl. dat het elektronisch bestand in ieder geval het risico op fouten bij de controle van de aanwending aanzienlijk beperkt.

3.2 Gegevensgerichte controle

Wat de vraag betreft of de omkaderingsgewichten te ruim, voldoende of te krap zijn, laat het Rekenhof weten dat het hierop moeilijk een antwoord kan formuleren aangezien prestatiemeting buiten de scope van het onderzoek viel.

Er worden nu heel wat inspanningen geleverd om de werking van de centra voor leerlingenbegeleiding te evalueren:

1. via het NICO-project (Netoverstijgend ICT-project voor CLB-gegevens in samenwerking met het departement Onderwijs en Vorming) wordt het mogelijk om de gegevens die de CLB's registreren te analyseren. Via deze informatieautomatisering zullen de CLB's efficiënter en effectiever functioneren en zal het werk van de CLB-medewerkers ondersteund worden;
2. via de CLB-inspectie worden de CLB's doorgelicht;
3. er wordt werk gemaakt van een vernieuwd 'profiel clb' om de kerntaken van de CLB's helder te krijgen;
4. er worden 2 onderwijskundige beleids- en praktijkgerichte wetenschappelijke onderzoeken (OBPWO) gewijd aan de CLB's:

05.01 Evaluatie van het CLB-decreet.

Promotoren: Eric Depreeuw (K. U. Brussel) en Hubert Cossey (K U.Leuven)

04.02 Tevredenheid van cliënten in de Centra voor leerlingenbegeleiding: ontwikkeling van een instrumentarium.

Promotoren: Karine Verschueren e.a. (KULeuven)

4 Bezoldiging

4.1 Systeemgerichte controle

4.1.1 Risicofactoren

Als risicofactoren worden onder meer de aanlevering van de gegevens aangegeven en de controle ervan door het werkstation. Momenteel zijn de voorbereidingen volop aan de gang om het elektronisch personeelsdossier (EPD) vanaf 1 september 2007 voor alle CLB's in te voeren. Een aanzienlijk deel van de potentiële fouten bij de invoer zullen hierdoor vermeden worden. CLB's zullen ook dagelijks zelf feedback krijgen over de kwaliteit van hun zendingen. Voor een aantal aspecten moet er uiteraard nog een expliciete controle door de medewerker gebeuren, maar deze zal gericht kunnen gebeuren dan nu het geval is.

Ik wens aan te stippen dat het werkstation CLB in de huidige omstandigheden van manuele dossieraanlevering de afgelopen jaren op eigen initiatief opvolgsystemen heeft opgezet om de kwaliteit van de dienstverlening te optimaliseren. Foutieve aanleveringen werden in een register geregistreerd, maar na correctie niet bewaard. Dit zal in de overgangsperiode naar de introductie van EPD wel systematisch gebeuren, zodat CLB's op basis van concrete vaststellingen kunnen gecoacht worden. Het manueel bijhouden van deze registers houdt inderdaad risico's in qua kwaliteit en volledigheid van de input, maar duidt anderzijds op een groot engagement om met beperkte middelen toch een tijdige, kwaliteitsvolle en systematische opvolging te garanderen.

Er wordt gewezen op het feit dat de vele personeelsswissels en de gevraagde polyvalentie van de medewerkers het risico op fouten verhogen. Het is een vaststelling dat het werkstation CLB de afgelopen jaren in verhouding tot andere administraties minder een beroep heeft kunnen doen op statutaire medewerkers. Er zijn meerdere tijdelijke vervangers, zodat er maar weinig personeelsleden zijn met grote ervaring in de materie. Bovendien waren er tot voor kort geen personeelsleden van niveau B. Naar aanleiding van de laatste personeelsswissel in februari 2006 is men erin geslaagd een personeelslid van niveau B aan te trekken, zodat er een goede mix kan ontstaan van personeelsleden van niveau B en C, net zoals in de andere onderwijsniveaus.

Door de recente integratie van het werkstation CLB in het groter geheel van de afdeling Personeel Basisonderwijs en CLB kan aan dit aspect op termijn geremedieerd worden via interne verschuivingen. Bovendien worden medewerkers van het werkstation CLB nu ook systematisch betrokken bij alle opleidingen die georganiseerd worden voor medewerkers van de werkstations basisonderwijs, zodat hun leercurve kan versneld worden. Het gaat daarbij concreet om opleidingen voor nieuwe medewerkers, opleidingen over nieuwe materies voor alle medewerkers, opfriscursussen voor materies die zich slechts één keer per jaar voordoen, infosessies bij de start van het schooljaar e.d.

Verder geeft het Rekenhof aan dat ook het ontbreken van het elektronisch personeelsdossier mee oorzaak is van de fouten die er gemaakt worden. Het is de bedoeling hiermee in september 2007 van start te gaan. Zoals hierboven al werd aangegeven is het bevoegde agentschap, nl. het Agentschap voor Onderwijsdiensten van oordeel dat het aantal fouten gevoelig zal verminderen bij de invoering van het elektronisch personeelsdossier.

4.1.2 Interne beheersing

Er gebeurt inderdaad geen systematische tweede toetsing van de personeelsdossiers. Hierbij moet erop gewezen worden dat deze werkwijze niet haalbaar is en ook niet gangbaar in de andere administraties, waar nog een aantal betalingen manueel moeten gebeuren. De controle hierop gebeurt in de sector CLB, zoals in andere administraties, aan de hand van de steekproefcontroles door een aparte cel kwaliteitscontrole. Nu deze cel opnieuw volledig bemand is moet het mogelijk zijn om voldoende controles uit te voeren om tegemoet te komen aan de algemeen geldende normen op dat vlak. Er gebeuren daarnaast trouwens ook regelmatig thematische controles.

Het feit dat de volledige afhandeling van de personeelsdossiers van een CLB in handen is van één medewerker wordt gezien als een pluspunt op het vlak van totaaloverzicht, maar als een minpunt voor de mogelijkheid van het ontdekken van fouten. Ook hier wil de administratie verwijzen naar de introductie van het EPD, dat medewerkers zal ondersteunen in

het nemen van cruciale beslissingen. Bij de beslissing in 1990 om over te gaan tot de werkvorm "werkstation" heeft de organisatie expliciet de kaart getrokken van de "jobverruiming" en de "jobverrijking" om medewerkers zeggenschap te geven over het volledige dossier i.p.v. over deelstappen. Doel was ook toe te laten dat zij uitgroeien tot "partners" van de secretariaten van hun CLB's om de kwaliteit van de input te verbeteren. Ook wilde men voor de klant expliciet komen tot "één loket". De mogelijke risico's van deze optie werden tegengegaan door 2 elementen. Enerzijds is het zo dat een werkstation werkt op basis van solidariteit, zodat bij afwezigheden collega's een aantal dossiers overnemen, waardoor fouten kunnen gedetecteerd worden. Daarnaast wil de administratie ook verwijzen naar de steekproefcontroles die gebeuren door de kwaliteitscel.

Verder wordt opgemerkt dat de administratie onvoldoende op de hoogte is van het feit of alle centra de lijsten die ze ontvangen ook effectief nakijken. Hoewel zeker belangrijk voor de kwaliteit, behoort dit aspect integraal tot de verantwoordelijkheid van de betrokken CLB's. Het werkstation kan hen slechts stimuleren de bezoldigingslijsten systematisch te controleren - wat regelmatig gebeurt - en hen ondersteunen wanneer er moeilijkheden zouden zijn bij de interpretatie van de lijsten.

4.2 Gegevensgerichte controle

4.2.2 Resultaten van de steekproef

Het Rekenhof keek in hoofdzaak twee bezoldigingsaspecten na: de toekenning van de salarisschaal en de geldelijke anciënniteit. Op het vlak van salarisschaal werd er geen enkele fout gevonden. Er werden bij de 120 nagekeken dossiers in 10 gevallen bezoldigingsfouten vastgesteld, telkens omwille van een verkeerde geldelijke anciënniteit. Uiteraard dient er alles aan gedaan te worden om dergelijke fouten te vermijden. Het blijkt echter in alle administraties het luik te zijn waarvoor het moeilijk is om de 100 % te behalen. Probleem is ook dat dit aspect slechts kan opgevolgd worden door uitgebreide steekproefcontroles. Om dit na te kijken moet elk individueel dossier immers apart onderzocht worden. Hopelijk kan het elektronisch personeelsdossier ook hier zorgen voor minder fouten. Er is immers gebleken dat in meer dan de helft van de gevallen de gegevens van de elektronisch ondersteunde PD 11 wel correct waren, maar dat de anciënniteit die in de MUTO-betaling werd opgenomen daarvan afweek. In het tijdperk van EPD zouden al deze personeelsleden bijgevolg automatisch de juiste geldelijke anciënniteit toebedeeld krijgen. Er dient ook aangestipt dat het in de meeste gevallen handelde om geringe afwijkingen van 1 of 2 maanden, waardoor de anciënniteit slechts gedurende 1 à 2 maanden per twee jaar foutief was. Het blijven natuurlijk fouten, die waar mogelijk moeten vermeden worden.

4.2.3 Interpretatie van de steekproefresultaten

Het foutenpercentage ligt iets lager dan in het gewoon voltijds secundair onderwijs. Zoals het Rekenhof reeds aangeeft vergt dit een genuanceerde beoordeling. Personeelsdossiers van het CLB zijn minder ingewikkeld dan dossiers van het secundair onderwijs. Anderzijds kan men in het secundair onderwijs al sinds lang steunen op het elektronisch personeelsdossier, maar behandelt elke medewerker ook wel meer dossiers. Ook dient opgemerkt dat de afdeling personeel Secundair onderwijs door zijn grotere schaal ook meer ondersteuning kan bieden aan de werkstations. Het Basisonderwijs scoort op dit vlak een stuk beter en heeft ook een grotere schaal dan het werkstation CLB. Doordat het werkstation CLB recent opgenomen is in de Afdeling Personeel Basisonderwijs en CLB zijn er zeker opportuniteiten qua coaching door ervaren coördinatoren, qua mogelijkheden van permanente ondersteuning en bijscholing e.d., zodat op dit vlak een kwaliteitsverbetering zeker haalbaar is.

4.2.4 Laattijdige en onduidelijke regelgeving

Het spreekt voor zich dat lacunes in de regelgeving dienen aangepast te worden. De bestaande voorstellen zullen opnieuw bekeken worden en er zullen ook initiatieven genomen worden om waar nodig nieuwe regelgeving te initiëren.

5 Werkingsbudgetten

Ik stel met tevredenheid vast dat het Rekenhof concludeert dat de werkingsbudgetten correct over de centra verdeeld werden.

Als reactie op de vaststelling rond de controle van aanwending voor de middelen die aan het Gemeenschapsonderwijs worden verstrekt, verwijs ik naar het feit dat het Gemeenschapsonderwijs daarvoor over eigen controle-instanties beschikt en het Agentschap voor Onderwijsdiensten niet de bevoegdheid heeft om de aanwending van deze middelen te controleren.

6 Statistische informatie

Ik heb met veel belangstelling de statistische analyse gelezen.

7 Conclusies

Ik stel met tevredenheid vast dat het Rekenhof van oordeel is dat er al veel inspanningen geleverd zijn op het vlak van interne beheersing. Zoals al aangegeven, ben ik ervan overtuigd dat de interne beheersing nog aanzienlijk zal verbeterd worden bij de invoering van het elektronisch personeelsdossier.

Zoals eerder gemeld is het CLB-landschap geen statisch gegeven meer. Op 01.09.2006 is een fusie tussen drie centra van start gegaan. Daarboven plant het Agentschap voor onderwijsdiensten in samenspraak met het Departement Onderwijs en Vorming een evaluatie van de rationalisatie- en programmatienormen.

8 Aanbevelingen

De aanbeveling tot evaluatie van de rationalisatie- en programmatienormen neem ik ter harte en ik kan u dan ook aankondigen dat hiervan werk zal gemaakt worden.

Er zal ook werk gemaakt worden om de CLB's te sensibiliseren rond controle van o.a. de leerlingenlijsten, toegestuurde betalingslijsten en de door hen gestuurde personeelsinformatie.

De voorbereidingen van de invoering van het elektronisch personeelsdossier zijn volop bezig en zoals eerder aangegeven engageert de administratie zich om de regelgeving omtrent de GOK-leerlingen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en omtrent de erkende, niet gesubsidieerde scholen na te leven.

In de volgende jaren zal via wetenschappelijk onderzoek enerzijds en via het informatiseringsproject NICO anderzijds voldoende informatie worden verzameld over de werking van de centra voor leerlingenbegeleiding.

Ik hoop dat de geleverde reactie het Hof dienstig is voor de verdere afhandeling van het onderzoek. U kunt steeds beroep doen op het Agentschap voor Onderwijsdiensten voor meer informatie.

Met oprechte hoogachting,
Frank Vandenbroucke,
Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming

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