



Vlaams
Parlement

ingediend op **37-A** (2015-2016) – Nr. 3
31 maart 2021 (2020-2021)

Verslag

namens de Commissie voor Onderwijs
uitgebracht door Johan Danen, Koen Daniëls, Loes Vandromme
en Jan Laeremans

over het verslag

van het Rekenhof

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

Opvolginsbespreking

Samenstelling van de Commissie voor Onderwijs:

Voorzitter: Karolien Grosemans.

Vaste leden:

Arnout Coel, Koen Daniëls, Karolien Grosemans, Kathleen Krekels, Annabel Tavernier;
Roosmarijn Beckers, Jan Laeremans, Kristof Slagmulder;
Jo Brouns, Loes Vandromme;
Jean-Jacques De Gucht, Sihame El Kaouakibi;
Johan Danen, Elisabeth Meuleman;
Hannelore Goeman.

Plaatsvervangers:

Marius Meremans, Axel Ronse, Nadia Sminate, Kris Van Dijck, Katja Verheyen;
Leo Pieters, Els Sterckx, Sam Van Rooy;
Katrien Schryvers, Brecht Warnez;
Els Ampe, Steven Coenegrachts;
Stijn Bex, Gustaaf Pelckmans;
Steve Vandenberghe.

Toegevoegde leden:

Kim De Witte.

Documenten in het dossier:

- 37-A** (2015-2016) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof
- Nr. 2: Verslag van de gedachtewisseling

INHOUD

I.	Uiteenzetting door minister Ben Weyts	4
1.	Aanbeveling 1. De rechtspositie onderwerpen aan een grondige juridisch technische revisie.....	4
2.	Aanbeveling 2. Responsabilisering scholen versterken door als overheid meer regels centraal te bepalen	4
3.	Aanbeveling 3. Scholen verplichten een open oproep te organiseren voor nieuwe aanwervingen bij aanstellingen vanaf een bepaalde duur met een substantiële omvang	5
4.	Aanbeveling 4. Rechten en plichten vastleggen voor startende leerkrachten met betrekking tot aangepaste lesopdracht en recht op aanvangsbegeleiding	5
5.	Aanbeveling 5. Volledige takenpakket leraar via een schoolopdracht vastleggen	5
6.	Aanbeveling 6. Stelsel van bekwaamheidsbewijzen behouden, maar flexibiliseren waar mogelijk	5
7.	Aanbeveling 7. Evaluatie enkel verplichten voor tijdelijke personeelsleden en minder goed presterende personeelsleden.....	6
8.	Aanbeveling 8. Verlofstelsels vereenvoudigen en harmoniseren	6
9.	Aanbeveling 9. Werking van inspraakorganen versterken door ze te rationaliseren	6
II.	Uiteenzetting door het Rekenhof.....	7
1.	Aanbeveling 1.....	7
2.	Aanbeveling 2.....	7
3.	Aanbeveling 3.....	8
4.	Aanbeveling 4.....	9
5.	Aanbeveling 5.....	9
6.	Aanbeveling 6.....	10
7.	Aanbeveling 7.....	11
8.	Aanbeveling 8.....	11
9.	Aanbeveling 9.....	11
10.	Conclusie	12
III.	Bespreking.....	12
1.	Tussenkomsten van de leden.....	12
1.1.	Jan Laeremans	12
1.2.	Jo Brouns	13
1.3.	Loes Vandromme.....	13
1.4.	Johan Danen	14
1.5.	Karolien Grosemans	14
1.6.	Koen Daniëls	15
2.	Antwoorden van minister Ben Weyts	15
3.	Antwoorden van het Rekenhof	16
	Gebruikte afkortingen	17

Op 4 maart 2021 organiseerde de Commissie voor Onderwijs een opvolgingsbespreking over het verslag van het Rekenhof over de rechtspositie van het personeel van het basis- en secundair onderwijs (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 37-A/1). Een inventarisatie van knelpunten, met Ben Weyts, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand, en Willem Cabooter, eerste-auditeur-revisor van het Rekenhof.

Een opvolgingsbespreking van een verslag van het Rekenhof verloopt volgens een vast stramien, zoals vastgelegd in het protocol tussen het Vlaams Parlement en het Rekenhof. Op 28 oktober 2020 bezorgde de minister de nota over de stand van zaken van de uitvoering van de aanbevelingen van het Rekenhof aan de commissie. Op 2 december 2020 volgde een gesprek tussen het kabinet van minister Weyts en het Rekenhof in het kader van de mondelinge tegensprekelijke procedure. Op basis van die informatie heeft het Rekenhof haar standpunt bepaald.

I. Uiteenzetting door minister Ben Weyts

1. Aanbeveling 1. De rechtspositie onderwerpen aan een grondige juridisch-technische revisie

Minister *Ben Weyts* schetst dat elke hervorming of vereenvoudiging wijzigingen vereist. De decreten Rechtspositie vormen de kern van de personeelsregelgeving en is de resultante van sociaal overleg. Elke wijziging van de personeelsregelgeving vergt heel ingrijpende en langdurige besprekingen. Een complete revisie vergt ook een standstill van de personeelsregelgeving en dus van het beleid. Meer dan 90 procent van de onderwijsmiddelen gaat naar personeel.

Momenteel is een revisie dus geen optie. Het is belangrijk om goed opgeleid en voldoende personeel aan te trekken. Een complete revisie is goed voor een standstill voor een hele legislatuur, stelt de minister, waarbij hij ter illustratie verwijst naar de duur van de besprekingen over de vaste benoeming. Het heeft anderhalf jaar geduurd om over de grote principes van een klein deelaspect van de rechtspositie een akkoord te bereiken.

Ook in het kader van de genummerde onderwijsdecreten worden regelmatig technische aanpassingen doorgevoerd. Daarbij wordt steeds gestreefd naar eenvoud en transparantie. Bij elke wijziging moet ook de afweging worden gemaakt tussen eenvoud, transparantie en toepasbaarheid aan de ene kant en juridisch-technische correctheid aan de andere kant. Die principes zijn niet altijd volledig te verzoenen, betreurt de minister.

2. Aanbeveling 2. Responsabilisering scholen versterken door als overheid meer regels centraal te bepalen

Dit is volgens de minister een fundamentele discussie. Er wordt soms geargumenteed dat er al heel veel regels centraal bepaald worden. Daaruit vloeien ook veel administratieve en andere lasten voort.

Op dit moment worden de aanwervingsvoorwaarden voor het personeel, de bekwaamheidsbewijzen per vak en ambt, de voorrangsregels zoals TADD en de voorrang bij benoeming en het beleidsplan volwassenenonderwijs met betrekking tot vacant verklaren centraal bepaalt.

Het sociaal akkoord over de hervorming van TADD, de vaste benoeming en de evaluatie gaat volgend schooljaar in. Dit gaat volgens de minister in op de opmerkingen van het Rekenhof. Maar nog meer centraliseren, impliceert ook het opnemen van bijkomende specifieke verplichtingen in de decreten Rechtspositie. Dat

doet ook afbreuk aan de notie van vertrouwen geven, de autonomie van de scholen en de focus op outputcontrole. Scholen moeten ook de mogelijkheid hebben om een sterk hr-beleid te voeren naar de eigen inzichten, meent de minister.

Meer centrale regels betekenen ook meer planlast. Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat scholen en schoolbesturen hun autonomie op het vlak van selectie en aanwerving het meest appreciëren.

3. Aanbeveling 3. Scholen verplichten een open oproep te organiseren voor nieuwe aanwervingen bij aanstellingen vanaf een bepaalde duur met een substantiële omvang

Scholen hebben nu al een aantal verplichtingen om vacatures openbaar te maken. De minister is terughoudend om extra regels op te leggen. Het lerarentekort zou een afdoende motivatie moeten zijn voor scholen om zo veel mogelijk kanalen te benutten in de zoektocht naar geschikt onderwijspersoneel.

4. Aanbeveling 4. Rechten en plichten vastleggen voor startende leerkrachten met betrekking tot aangepaste lesopdracht en recht op aanvangsbegeleiding

Door het punt over de aanvangsbegeleiding in het akkoord over de vaste benoeming komt men daaraan tegemoet, stelt de minister. Sinds 2019 is, na het afschaffen van de vroegere mentorplicht, opnieuw beperkte aanvangsbegeleiding mogelijk. Hierop wordt voortgebouwd en de minister zal daar ook extra middelen voor uittrekken. Er is ook een evaluatie van de maatregelen gepland.

5. Aanbeveling 5. Volledige takenpakket leraar via een schoolopdracht vastleggen

Het basisonderwijs kent al lang een schoolopdracht, schetst de minister. Het rapport van het Rekenhof gaat een beetje voorbij aan de werklastmeting uit de vorige regeerperiode. Daarin werd vastgesteld dat in het onderwijs veel meer wordt gewerkt dan de contacturen.

Het is ook niet evident om de schoolopdracht in te voeren in het secundair onderwijs. Er is een link met de omkadering en het vraagt een fundamentele discussie over de financiering. Het is niet eenvoudig om een generieke schoolopdracht uit te werken.

De minister verwijst ook naar het akkoord over de vaste benoeming, waarbij ook de kernopdracht omschreven wordt. Bijkomende schoolgebonden taken en opdrachten vormen voorwerp van lokaal overleg.

In de beleidsnota staat ook dat de opdracht van de leraar herbekeken zal worden. De minister wil het lerarenberoep opnieuw aantrekkelijk maken door de focus op de kernopdracht van leraren, namelijk lesgeven in de brede zin van het woord, te leggen.

6. Aanbeveling 6. Stelsel van bekwaamheidsbewijzen behouden, maar flexibiliseren waar mogelijk

Op dit moment werken er al masters in het basisonderwijs, stipt de minister aan, bijvoorbeeld als zorgcoördinator.

Het is een fundamentele discussie. Als masters in het basisonderwijs dezelfde job doen als niet-masters rijst de vraag of dit geen verdelend effect heeft in de

lerarenkamer. Masters zullen wel extra expertise inbrengen, maar dan wordt nog meer personeel weggetrokken uit het secundair onderwijs, stelt de minister.

SONO heeft recent een literatuurstudie en exploratief onderzoek uitgevoerd naar de tewerkstelling van masters in het basisonderwijs en kwam tot genuanceerde conclusies. De minister staat open voor discussie maar brengt enkele belangrijke kanttekeningen aan, los van de eraan verbonden kosten.

Het is volgens de minister belangrijker om de lerarenopleiding te versterken en ervoor te zorgen dat iedereen afdoende geschoold is in het basisonderwijs. De verruiming van de inzetbaarheid in tso en bso kadert in de modernisering van het secundair onderwijs. Ook bij de verder uitrol van duaal leren in het secundair onderwijs wordt de impact nagegaan op de inzetbaarheid van het onderwijspersoneel in tso- en bso-richtingen.

Er werd een belangrijke maatregel los van de huidige regeling rond nuttige ervaring genomen. Zijinstromers kunnen in knelpuntberoepen (vakken) tot acht jaar ancienniteit meenemen.

Over de vaste benoeming met een 'ander bekwaamheidsbewijs' zegt de minister dat kwaliteit prioritair blijft. Het Rekenhof stelt ook zelf dat het stelsel van bekwaamheidsbewijzen in hoge mate bijdraagt aan het behoud van de onderwijskwaliteit. Ook een pedagogische opleiding is een vereiste voor de meeste ambten, maar er is een mogelijkheid voor een 'ander bekwaamheidsbewijs'.

De bezoldiging van sommige directeursambten is ondertussen geregeld, aldus de minister. In het basisonderwijs is er nog slechts één salarisschaal. Ook het ontwikkelen van een profiel voor schoolleiders komt aan deze aanbeveling tegemoet.

7. Aanbeveling 7. Evaluatie enkel verplichten voor tijdelijke personeelsleden en minder goed presterende personeelsleden

Met het sociaal akkoord over de vaste benoeming wordt aan deze aanbeveling tegemoetgekomen, meent de minister. De evaluatieprocedure en de ingekorte ontslagtermijnen op grond van twee evaluaties, zorgen voor een selectiever evaluatiebeleid. Vooral degenen waarbij problemen worden vastgesteld worden geëvalueerd en daaraan wordt onmiddellijk een verbeteringstraject gekoppeld. Als na de tweede evaluatie blijkt dat het individuele verbeteringstraject geen resultaat heeft gehad, kan men overgaan tot de ontslagprocedure.

Er is meer flexibiliteit en differentiatie mogelijk en de klemtoon ligt op coaching en begeleiding.

8. Aanbeveling 8. Verlofstelsels vereenvoudigen en harmoniseren

Die oefening is al gebeurd in de vorige regeerperiode, merkt de minister op.

9. Aanbeveling 9. Werking van inspraakorganen versterken door ze te rationaliseren

De schoolraden en lokale onderhandelingscomités hebben inzage in de gegevens en kunnen zich de investering van de middelen en de aanwending van de lesuren laten toelichten. Maar dat vergt enige expertise. Daarom kunnen de schoolraden ook vragen om een didactisch overzicht te krijgen en niet enkel de cijfers.

Inspraak zit op het niveau waar het thuishoort, met name de school, het schoolbestuur en de scholengemeenschap. Het inspraakorgaan voor de scholengemeenschap afschaffen is voor de minister ondenkbaar. Gelet op de bevoegdheden van

de scholengemeenschap, bijvoorbeeld over de arbeidsomstandigheden van het personeel, kan dat niet worden afgeschaft. De sociale partners vragen daarentegen versterking en professionele inspraak van het personeel.

II. Uiteenzetting door het Rekenhof

Willem Cabooter licht de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen uit de audit van 2016 toe.

1. Aanbeveling 1

De aanbeveling luidde: "Het is raadzaam dat de decreetgever de rechtspositieregelingen onderwerpt aan een grondige juridisch-technische revisie."

De minister haalde aan dat er regelmatig wijzigingen aan de rechtspositie zijn, na intensief sociaal overleg en advies van de Raad van State. Het is volgens hem ook vaak moeilijk om een evenwicht te vinden tussen transparantie en eenvoud, en juridisch-technische correctheid.

Dat evenwicht is vaak de uitdaging bij de opmaak van regelgeving en kenmerkt net de kwaliteit ervan, meent de spreker.

Het Rekenhof stelde vast dat de personeelsstatuten in het onderwijs zeer omvangrijk en complex zijn en dat er een aantal 'vervuilende' bepalingen in staan: bepaalde overgangsbepalingen en punctuele onjuistheden kunnen worden geschrapt. Voor andere bepalingen kan het misschien volstaan om ze in de genummerde onderwijsdecreten op te nemen in plaats van in de twee decreten uit 1991. De uitvoeringsbesluiten zijn ook soms tientallen pagina's lang.

De kenmerken van goede regelgeving die de Vlaamse overheid zelf naar voren schuift, zeggen dat regelgeving goed begrijpbaar, concreet en vlot toegankelijk moet zijn voor iedereen die er belang bij heeft.

Het Rekenhof twijfelt eraan of dat voor het onderwijspersoneel nog steeds geldt en blijft een revisie aanbevelen. Het is een vrij grote operatie en vergt een aanzienlijke voorbereidings- en uitvoeringstijd, wat niet evident is met veranderingen in het licht van het lerarentekort.

De vraag is hoelang decreten blijven groeien. Er vond wel een vereenvoudiging van het verlofstelsel plaats.

De conclusie van het Rekenhof is dat de aanbeveling beperkt is uitgevoerd.

2. Aanbeveling 2

De aanbeveling luidde: "De overheid wil uitgaan van vertrouwen in de instellingen, responsabilisering en subsidiariteit. Zo bevatten de rechtspositieregelingen bepalingen die eerder de grenzen vastleggen waarbinnen de schoolbesturen de rechtspositie van hun personeel bepalen, dan dat ze zelf de concrete rechten en plichten vaststellen. Die aanpak vereist dat de schoolbesturen instaan voor voldoende inspraak en transparantie en de criteria of motieven van hun beleid expliciteren. De vrijheid die de schoolbesturen op die wijze krijgen, kan hun beleidsvoerend vermogen versterken en een bewuster, objectiever en effectiever personeelsbeleid stimuleren. Die evolutie naar responsabilisering kan worden versterkt. Zo kan de overheid overwegen scholen te verplichten schooleigen selectiecriteria vast te stellen en op voorhand bekend te maken bij zowel tijdelijke aanstellingen als bij vaste benoemingen. Ook kunnen belangrijke rechten, zoals TADD-rechten of een vaste

benoeming, afhankelijk worden gemaakt van een uitdrukkelijke beslissing van het schoolbestuur, eventueel in de vorm van een gunstige evaluatie.”

De minister wees in zijn antwoord op de autonomie van de scholen, binnen een centraal kader aangereikt door de overheid. Bijkomende afspraken zouden afbreuk doen aan de schoolautonomie en voor extra planlast zorgen. Hij wierp ook de vraag op of dergelijke afspraken veel meerwaarde hebben in tijden van een lerarentekort. Kandidaten voor zowel TADD als een vaste benoeming mogen geen negatieve beoordeling hebben.

Volgens het Rekenhof genieten scholen van een zekere autonomie binnen de decretale grenzen. Maar dat moet wel leiden tot een effectief personeelsbeleid. De overheid zou algemene en ruime criteria kunnen definiëren en scholen op die manier aanzetten tot het concretiseren.

Dat zou volgens het Rekenhof niet zorgen voor de inperking van de autonomie, maar zorgen voor een effectief personeelsbeleid dat gericht is op het garanderen van onderwijskwaliteit.

De autonomie die scholen krijgen in het personeelsbeleid dient om het pedagogische project te ondersteunen. Dat zal misschien beter lukken als er duidelijkheid is over de selectiecriteria.

Misschien zorgt het in beperkte mate tot extra planlast, maar het definiëren van selectiecriteria is een basisvoorwaarde voor een degelijk personeelsbeleid.

Met het lerarentekort zijn scholen misschien minder geneigd om criteria vooraf bekend te maken. Maar volgens de spreker kan dat leiden tot een betere match tussen de leerkracht en de school, waaruit een grotere wederzijdse tevredenheid kan volgen in de werkrelatie en uiteindelijk een meer duurzame tewerkstelling.

Er werd recent bepaald dat in het geval er meerdere kandidaten zijn voor een vaste benoeming in eenzelfde betrekking de inrichtende macht criteria moet vastleggen. Dat komt wel tegemoet aan de aanbeveling.

Er wordt een link gelegd tussen een gunstige evaluatie en het verkrijgen van belangrijke rechten zoals TADD of een vaste benoeming. Voor TADD mag het personeelslid geen beoordeling met werkpunten gekregen hebben. Maar als een personeelslid geen beoordeling heeft, wordt de voorwaarde geacht vervuld te zijn. Dezelfde redenering geldt voor de vaste benoeming. Het Rekenhof pleit voor meer duidelijkheid, om te vermijden dat eventueel op sluipende wijze dergelijke rechten worden opgebouwd.

Het Rekenhof concludeert dat de aanbeveling deels is uitgevoerd.

3. Aanbeveling 3

De aanbeveling luidde: “De overheid kan overwegen scholen te verplichten een open oproep te organiseren voor nieuwe aanwervingen bij aanstellingen vanaf een bepaalde duur met een substantiële omvang.”

Zoals de minister zegt, moeten uiteraard eerst de statutaire voorrangsregels en reffectatieregels gevolgd worden vooraleer een open oproep kan gebeuren.

Het gesubsidieerd onderwijs kent de verplichting dat een vacature via VDAB of Actiris bekendgemaakt moet worden, maar die bepaling wordt niet gecontroleerd.

De minister veronderstelt dat omwille van het lerarentekort scholen sowieso alle kanalen zullen uitputten en hij wil zeker nu geen bijkomende planlast opleggen.

Willem Cabooter merkt op dat de aanbeveling van het Rekenhof is ingegeven door een aantal belangrijke principes: gelijke behandeling, verbod van willekeur, onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Voor het officieel onderwijs geldt de verplichte openbare oproep voor overheids-personeel. Voor het gesubsidieerd onderwijs geldt de bepaling over VDAB en Actiris, maar de naleving wordt niet gestimuleerd, niettegenstaande de vermelde belangrijke principes.

Volgens het Rekenhof is de planlast van deze aanbeveling gering. Het gaat bovendien ook om de naleving van een bestaande bepaling.

Het is misschien minder belangrijk in tijden van een lerarentekort, maar de spreker wijst op het kwalitatief selectiebeleid met een betere kans op een goede match tussen de school en de leerkracht en meer kans op een duurzame tewerkstelling.

De conclusie van het Rekenhof is dat de aanbeveling momenteel niet is uitgevoerd.

4. Aanbeveling 4

De aanbeveling luidde: "Het is raadzaam dat de rechtspositiedecreten rechten en plichten voor startende leerkrachten opnemen opdat hen een aangepaste opdracht kan worden gegeven en een recht op aanvangsbegeleiding te garanderen."

Sinds het schooljaar 2019-2020 is het recht op aanvangsbegeleiding er, via het decreet van 15 maart 2019, voor elk personeelslid met een tijdelijke aanstelling voor bepaalde duur. Het is een recht en een plicht, zowel voor het personeelslid als voor het schoolbestuur.

De aanbeveling van het Rekenhof sprak ook over een eventuele aangepaste opdracht. De minister stelt dat de middelen voor de aanvangsbegeleiding kunnen worden aangewend om de opdracht aan te passen. In hoeverre dat zal gebeuren, is nog af te wachten.

Volgens het Rekenhof is de aanbeveling in uitvoering.

5. Aanbeveling 5

De aanbeveling luidde: "Het is wenselijk dat de opdracht van de leraar niet uitsluitend wordt uitgedrukt in lesuren, maar dat rekening wordt gehouden met zijn hele takenpakket. Er kan zowel voor het basis- als voor het secundair onderwijs worden overwogen binnen een schoolopdracht een flexibele hoofdopdracht (lesopdracht) mogelijk te maken en de bezoldigings- en omkaderingsregeling te baseren op de schoolopdracht. Dat kan de jobdifferentiatie bevorderen. Om een betere afstemming op de hedendaagse schoolpraktijk te bekomen, kan eventueel de indeling in personeelscategorieën en omkaderingssystemen worden herbekeken."

De minister stelt dat de opdracht van leraar inderdaad herbekeken moet worden en dat vooral lesgeven de voornaamste tijdsbesteding moet zijn.

De aanbeveling van het Rekenhof over de schoolopdracht vloeide voort uit een aantal vaststellingen. De afstemming tussen personeelscategorieën en omkaderingssystemen is door een aantal evoluties wat artificieel geworden. Er is ook een veelheid aan prestatienoemers zonder duidelijke link met de zwaarte van de opdracht en ook de context speelt een rol in de zwaarte van de opdracht. Daarnaast

is er nood aan meer inhoudelijke jobdifferentiatie. Ook als toekomstige leraren zich meer toeleggen op hun kerntaak, met name lesgeven, zullen er nog altijd taken zijn die vervuld moeten worden om het onderwijs te ondersteunen of die er gewoon bijhoren, zoals klassenraden en vakwerkgroepen.

Het blijft voor het Rekenhof wenselijk dat de opdracht van de leraar niet uitsluitend wordt uitgedrukt in lesuren. Daarnaast biedt de schoolopdracht misschien ook de mogelijkheid om oudere leerkrachten te ontlasten van een aantal lesuren.

Voor het Rekenhof is de aanbeveling momenteel niet uitgevoerd.

6. Aanbeveling 6

De aanbeveling luidde: "Het is raadzaam de garantie op onderwijskwaliteit dankzij de stelsels van bekwaamheidsbewijzen te behouden. Er zijn wel mogelijkheden om de flexibiliteit van de stelsels nog te vergroten. Zo zouden in het basisonderwijs diploma's uit de pedagogische wetenschappen een plaats kunnen krijgen. In technische en beroepsrichtingen van het secundair onderwijs zou de inzetbaarheid over de graden kunnen worden verruimd. Verder kan worden overwogen de opneembaarheid van nuttige ervaring in de geldelijke anciënniteit uit te breiden naar onder meer sommige algemene vakken in het secundair onderwijs. Ook kan worden nagegaan of houders van een ander bekwaamheidsbewijs in uitzonderlijke omstandigheden een vaste benoeming kunnen krijgen. Het is nuttig te onderzoeken of bepaalde ambten (in het bijzonder bepaalde directeurs) niet te laag worden bezoldigd."

Over de masterdiploma's in het basisonderwijs verwijst Willem Cabooter naar onderzoek uit 2019, dat voornamelijk handelt over het masterdiploma van onderwijzer, dat er momenteel nog niet is in Vlaanderen. Het Rekenhof bedoelde ook vooral andere masters, bijvoorbeeld over didactiek en pedagogie, waar bijvoorbeeld in bepaalde methodescholen misschien nood aan kan zijn en die gezien kunnen worden als een voldoende of vereist bekwaamheidsbewijs.

Wat betreft de meer flexibele inzetbaarheid over graden heen, verwijst de minister naar de verdere uitrol van de modernisering van het secundair onderwijs. Het Rekenhof wacht op de concrete aanpassingen die doorgevoerd zullen worden.

De mogelijkheid om nuttige ervaring op te nemen in de geldelijke anciënniteit voor sommige algemene vakken is mogelijk sinds 1 september 2020 en daarmee wordt tegemoetgekomen aan de aanbeveling. Eventueel is een verdere uitrol nog mogelijk.

De aanbeveling dat houders van een ander bekwaamheidsbewijs is sommige omstandigheden een vaste benoeming kunnen krijgen, met een eventuele negatieve impact op de onderwijskwaliteit, geldt ook voor het Rekenhof slechts in uitzonderlijke omstandigheden. Enkele basisscholen zagen bijvoorbeeld een duidelijke meerwaarde in de aanstelling van orthopedagogen. Wellicht kunnen nog andere bekwaamheidsbewijzen in aanmerking komen, zonder kwaliteitsverlies.

De bezoldiging van de directeurs is inderdaad voor een deel aangepast, beaamt de spreker. De vorige onderwijsminister heeft de lonen van de directeurs basisonderwijs gelijkgeschakeld en de bezoldiging van de adjunct-directeurs aangepast. Voor de directeurs van het secundair onderwijs en directeurs van grote scholen in het basisonderwijs is er nog niets veranderd.

Misschien kan nog eens een stand van zaken worden opgemaakt, maar uit het onderzoek van het Rekenhof bleek dat de directeurs op dat moment niet tevreden

waren met de verloning, vooral in combinatie met de taaklast en de verantwoordelijkheid.

Binnen de Europese context situeerden de lonen van de directeurs zich op dat moment ook eerder aan de lage kant.

De conclusie van het Rekenhof is dat de aanbeveling deels is uitgevoerd.

7. Aanbeveling 7

De aanbeveling luidde: "Het is wenselijk te onderzoeken of evaluaties alleen kunnen worden verplicht voor personeelsleden met een tijdelijke aanstelling en voor minder goed presterenden. Er kan ook onderzocht worden of de eerste evaluator niet uit een ruimere groep van personeelsleden afkomstig kan zijn. Het is raadzaam de werking van het College van Beroep te evalueren."

De minister verwijst naar de nieuwe evaluatieprocedure, die tegemoetkomt aan de aanbevelingen.

De absolute verplichting van een evaluatiegesprek voor alle personeelsleden is afgeschaft. Er moeten wel informele functioneringsgesprekken zijn. Vervolgens geldt een formeel functioneringsgesprek alleen voor personeelsleden die onvoldoende functioneren. Dat kan een aanzet vormen tot evaluatie. Door het lager aantal te beoordelen personeelsleden zal de taak van de eerste evaluator verlichten. De spreker verwijst ook nog naar het instrument van beoordeling, met het oog op het verwerven op TADD.

Uit het rapport bleek ook dat directeurs weinig vertrouwen hebben in de kamers van het College van Beroep, omdat beslissingen vaak gebaseerd waren op procedurele kwesties. Dit zou verder bekeken worden, maar de minister gaat daar niet verder op in.

Het Rekenhof concludeert dat de aanbeveling grotendeels is uitgevoerd.

8. Aanbeveling 8

De aanbeveling luidde: "Het is wenselijk de verlofstelsels te vereenvoudigen en te harmoniseren. De overheid kan overwegen stelsels met een variabel volume in te voeren om de schoolorganisatie te vergemakkelijken."

Deze oefening is gebeurd met het besluit van de Vlaamse Regering van 30 augustus 2016. Het besluit heft een aantal oude besluiten op en voert het zorgkrediet in voor het onderwijspersoneel, dat opgenomen kan worden volgens drie stelsels: volledig, halftijds of een vijfde. Het besluit harmoniseert ook de terminologie en de regels van enkele andere besluiten.

Het Rekenhof concludeert dat de aanbeveling is uitgevoerd.

9. Aanbeveling 9

De aanbeveling luidde: "Er kan worden nagegaan of de werking van de inspraakorganen niet kan worden versterkt door ze te rationaliseren."

Nu hangen de inspraakorganen samen met de bevoegdheidsverdeling over de verschillende niveaus. Een eventuele rationalisatie vergt een aantal ingrepen.

Uit het rapport van het Rekenhof blijkt dat, hoewel in het algemeen de mening van de scholen over de werking van de inspraakorganen positief is, net de veelheid aan

organen ervoor zorgt ze niet altijd goed worden georganiseerd en de meerwaarde soms als beperkt wordt ervaren. De veelheid komt de participatie niet altijd ten goede: er zijn soms onvoldoende kandidaten, besprekingen worden herhaald, er ontstaat een gevoel van overbodigheid en er is extra planlast.

Deze vaststellingen kunnen aanleiding zijn om het geheel te herbekijken.

Het Rekenhof concludeert dat de aanbeveling momenteel niet is uitgevoerd.

10. Conclusie

Wat betreft de rechtspositie stelt het Rekenhof dat op bepaalde punten vooruitgang is geboekt. Er is een decretale verankering van de aanvangsbegeleiding, de uitbreiding van de geldelijke anciënniteit, een aanpassing van de evaluatie en harmonisering van de verlofstelsels.

Op andere punten is er volgens het Rekenhof nog werk. Dan gaat het vooral om de verdere vereenvoudiging van de rechtspositieregeling, het werken aan een effectief personeelsbeleid, de goede werving en selectie van de scholen en eventueel het herbekijken van de opdrachtbepaling van het personeel, met misschien een functie voor de schoolopdracht.

III. Bespreking

1. Tussenkomsten van de leden

1.1. Jan Laeremans

Jan Laeremans gaat in op het aanwerven van personeel. In het vrij onderwijs is het voor sollicitanten soms moeilijk. Op de website van de school is wel informatie te vinden over het project, maar bij een sollicitatie is niet duidelijk welke criteria voor een school belangrijk zijn.

Het Rekenhof wijst erop dat de aanwervingscriteria geëxpliciteerd mogen worden. Misschien is opleggen iets te veel, maar algemene criteria definiëren zou een houvast zijn voor jonge leerkrachten. Meer transparantie bij de aanwerving is dus nodig.

Het is volgens het lid ook nodig dat de vacatures op de website van de VDAB worden geplaatst, maar niet als het gaat over een beperkt aantal uur of een heel beperkte periode. De ervaring van sommige leerkrachten is soms dat ze in een school aankomen waar al enkele weken een vak niet wordt gegeven. Dat betekent volgens de spreker toch dat de vacature niet eerder kenbaar is gemaakt.

De spreker is tevreden dat er aanvangsbegeleiding is. Soms wordt een vaste leerkracht als peter/meter aangeduid, maar startersbegeleiding is een teamopdracht. Alle collega's hebben daarin een rol te spelen en dat wordt volgens hem te weinig geëxpliciteerd.

Scholen kunnen de middelen ook gebruiken om een beginnende leerkracht minder uren te geven. Dat is volgens Jan Laeremans verdedigbaar, maar wordt het budget daar soms voor gebruikt? Veel beginnende leerkrachten hebben daar volgens de spreker geen weet van.

Een schoolopdracht die ruimer is dan het aantal lesuren is volgens Jan Laeremans zeker in het basisonderwijs zinvol. In het middelbaar is het misschien moeilijker,

maar het Rekenhof blijft daar aandacht aan besteden in het kader van een effectief personeelsbeleid.

De versnelling van de TADD-procedure en de vaste benoeming is een recente beslissing. Daarover zijn de inzichten van het Rekenhof nog niet gekend, maar misschien volgt een beoordeling als het decreet op tafel ligt.

1.2. Jo Brouns

Jo Brouns wijst op het belang van het beleidsvoerend vermogen van de scholen. Sterke scholen en sterke schoolleiders die over een sterk schoolbestuur beschikken, zijn in staat om snel te schakelen.

Het lid ziet dat in relatie tot een bepaalde schaalgrootte die nodig is om de grote uitdagingen aan te gaan. De grootste uitdaging is de kwaliteit van het onderwijs. Er is een zekere schaalgrootte nodig op bestuurlijk vlak, wat iets anders is dan de schoolgrootte, merkt de spreker op. Een bestuurlijke schaalgrootte die ondersteuning biedt bij het financieel beleid, het personeelsbeleid, het ICT-beleid en het pedagogisch beleid kan de scholen sterker maken en ook attractiever voor leerkrachten. Wat is volgens de minister de relatie van een voldoende grote bestuurlijke schaal in relatie tot een betere kwaliteit van het onderwijs?

De spreker gelooft sterk in een positief verhaal over het personeelsbeleid. In de toelichting werd dat volgens hem negatief gekoppeld aan de versnelde vaste benoeming en het mogelijk ontslag na een negatieve evaluatie. Maar het evaluatie-instrument zou volgens Jo Brouns kansen moeten bieden aan leerkrachten om zich te versterken en moet vertrekken van een competentiebeleid. Als een jonge leerkracht aanklopt bij een school moet hij/zij weten binnen welk competentieprofiel gewerkt moet worden en wat de loopbaanmogelijkheden zijn. In de loop van de loopbaan moeten via persoonlijke ontwikkelingsplannen kansen en perspectief geboden worden. Op die manier kunnen ook sterkere leerkrachten aangetrokken en behouden worden. De spreker is van mening dat dat beter kan in een grotere bestuurlijke context. Hij ziet een relatie tussen sterke scholen en een voldoende groot schoolbestuur.

1.3. Loes Vandromme

Loes Vandromme schetst dat het Rekenhof twijfelt of de rechtspositieregeling transparant is. Het is volgens haar voor iedereen overduidelijk dat het een huzarenstuk is om de rechtspositieregeling helemaal te kennen. Het lid volgt de redenering om het transparanter te maken om planlast en regeldrift tegen te gaan.

Maar zij is ook bezorgd om dat op een goede manier te doen. In het regeerakkoord staat dat een loopbaanpact vorm zal worden gegeven. Haar fractie blijft dit naar voren schuiven en beschouwt het transparanter maken van de rechtspositieregeling als een onderdeel daarvan.

De minister ziet de masters in het basisonderwijs als een bedreiging voor het leraarentekort in het secundair onderwijs. De spreker ziet het anders. Heel veel mensen met een basisopleiding als leraar in het basisonderwijs voelen dat ze nood hebben aan een extra opleiding. Maar na een banaba of master moeten ze vertrekken, want ze worden niet extra verloned en misschien zijn er wel andere instanties die hun expertise nuttig achten. Als mensen de kans krijgen om in het basisonderwijs te blijven met een masterdiploma, blijft ook die extra expertise in het basisonderwijs. Zij vraagt of de minister ook vanuit dat perspectief wil kijken.

Over het openbaar maken van de vacatures op de website van de VDAB zegt Loes Vandromme dat veel directeurs aangeven dat dat planlast is. Er stellen zich dan

erg veel mensen kandidaat met erg uiteenlopende profielen die eigenlijk niet voldoen. Al die kandidaturen moeten ook opgevolgd worden, wat planlast veroorzaakt. Wat is de visie van de minister en het Rekenhof hierover?

1.4. Johan Danen

Johan Danen meent dat sommige maatregelen goed lijken, maar dat bij nader toezien toch niet helemaal zijn. Hij gaat niet verder in op de versnelde vaste benoeming, maar hij vraagt de minister wel om rekening te houden met een aantal opmerkingen uit het veld over de schoolorganisatie.

De minister wil de evaluatieprocedures aanpakken, maar eigenlijk moet het de uitdaging zijn om een feedback- en evaluatiecultuur tot stand te brengen in scholen. Dat is moeilijk met een decreet te verordenen, maar het is van belang om die cultuur in de scholen ingang te doen vinden. Het is onvoldoende om mensen tweejaarlijks te evalueren. Er moet meer gebeuren om de mensen optimaal in te zetten, niet om hen te straffen maar om hen te stimuleren.

Johan Danen vraagt aan het Rekenhof of er indicaties zijn dat de transparantie bij aanwervingen problematisch is. De spreker hoort soms dat scholen de invulling van vacatures voorbehouden voor mensen uit het eigen netwerk. Dat wil niet zeggen dat deze mensen slecht presteren, maar verbreding kan zorgen voor kruisbestuiving. Vacatures breed aankondigen, kan misschien voor planlast zorgen, want er stellen zich profielen kandidaat die niet voldoen. Maar een aanwerving door een school is meestal voor een lange periode. Het is volgens de spreker belangrijk om daar tijd en ruimte voor te nemen. Het beleid moet nadenken hoe directeurs beter ondersteund kunnen worden bij het aanwervingsbeleid. Dat is voor het lid essentieel, want het gaat om een menselijke investering voor een lange termijn. Heeft het Rekenhof indicaties van een gebrek aan transparantie? Is dat generiek of afhankelijk van de school of het net?

1.5. Karolien Grosemans

Karolien Grosemans stelt vast dat al heel wat aanbevelingen uit de rapporten van het Rekenhof zijn uitgevoerd, hoewel het niet eenvoudig en heel complex is. Er is sociaal overleg nodig, alle neuzen moeten in dezelfde richting staan en de regelgeving is complex, maar er worden stappen vooruit gezet.

In aanbeveling 2 heeft het Rekenhof het over het inschrijven van bijkomende verplichtingen over schooleigen selectiecriteria. Die aanbeveling zou het lid niet volgen, zeker niet in tijden van een lerarentekort. Ook de minister is daar voorzichtig in en haar fractie volgt die lijn. Nodeloze planlast moet absoluut vermeden worden.

Ook aanbeveling 3 om vacatures formeel openbaar te maken, ligt moeilijk. De spreker begrijpt waarom de minister die aanbeveling niet volgt. Het is echt nodig om overbodige planlast te vermijden. Scholen zijn zelf het best geplaatst om op zoek te gaan naar de meest geschikte kandidaat. Karolien Grosemans waardeert dat de minister daar geen extra controles of sancties aan zal verbinden. Er mag niet geraakt worden aan de autonomie van de school.

De garantie op onderwijskwaliteit wordt gevrijwaard door de stelsels van de bekwaamheidsbewijzen te behouden, benadrukt de spreker. Zij kijkt ook uit naar de evaluatie van de nieuwe regels inzake TADD tegen het einde van het schooljaar 2021-2022, maar misschien heeft de minister er al zicht op of er eventueel bijstellingen nodig zijn.

1.6. Koen Daniëls

Koen Daniëls gaat in op het bekendmaken van vacatures bij VDAB, Actiris of via andere websites. Het mag geen extra planlast zijn, maar het lid krijgt soms berichten van scholen dat ze niemand vinden. Dan blijkt dat scholen de vacature niet hebben gepubliceerd op de VDAB-site. Als niet alle mogelijkheden worden benut, is het moeilijker om kandidaten te vinden, merkt de spreker op. Als dat wel zou gebeuren, zou het gemakkelijker zijn om zicht te krijgen op de echte knelpunten, ook per regio. Hij volgt de redenering dat veel kandidaturen volgen op een gepubliceerde vacature en dus veel werk moet worden besteed aan de selectie. Maar als een school niemand vindt, kan de vacature beter ruim verspreid worden.

Er is volgens Koen Daniëls een verschil tussen de opdracht van een leerkracht die aan de administratie wordt doorgegeven en de werkelijke opdracht. De creativiteit op dat vlak is heel groot. Maar soms, zeker in het secundair onderwijs, loopt het soms mis. Het is volgens de spreker een interessante oefening om na te gaan welke opdracht wordt doorgegeven aan het departement en wat de werkelijke opdracht is van leerkrachten.

Dat de werkmiddelen van een school ook in de school terecht moeten komen, wordt door iedereen beaamt, stelt de spreker. Voor personeel geldt volgens hem dezelfde redenering. Het personeel dat wordt gegenereerd door de leerlingen in de school, moet ook in de school ingezet worden. Hij volgt het pleidooi over de bestuurskracht. Het personeel dat moet zorgen voor die bestuurskracht moet dan ook geplaatst worden waar de leerlingen en leerkrachten zich bevinden, met name in de school. Bestuurskracht mag niet gelijkgesteld worden met een groot project waarbij leerkrachten in een Excel-tabel komen te staan. In een school zijn niet toevallig een aantal mensen samen. Er is een bepaalde sfeer en een band. In een Exceltabel kan gemakkelijk geschoven worden met mensen, maar dat is niet noodzakelijk ten dienste van de school, het welbevinden van de leerkrachten en de kwaliteit van onderwijs.

Koen Daniëls is tevreden dat iedereen het erover eens is dat de school de plaats is waar het gebeurt en dat de bestuurskracht en de onderwijskracht in de school, de pedagogische eenheid, aanwezig moet zijn.

2. Antwoorden van minister Ben Weyts

Minister *Ben Weyts* is voorstander van een tabula rasa met betrekking tot het decreet Rechtspositie. Hij ziet dat als een mooie opdracht voor zijn opvolger. Het zal zeker een lang traject zijn, maar hij is niet zeker of men erin kan slagen om minder complexiteit te realiseren.

Het geheel is het resultaat van sociaal overleg. De minister verwijst ook naar het resultaat van de recente onderhandelingen over de vaste benoeming en de herziening van de evaluatieprocedure. Daardoor is de complexiteit niet verminderd, maar het is het resultaat van het sociaal overleg.

Uit onderzoek blijkt dat autonomie op het vlak van hr-beleid echt gewaardeerd wordt door directies en schoolbesturen, stelt de minister. Afhankelijk van de functie en de verwachtingen van de school worden de criteria vastgelegd. Een antwoord op de opmerking dat er zich bij publicatie van een vacature op de website van de VDAB veel ongeschikte kandidaten aandienen, is het duidelijker formuleren van de selectiecriteria. Het is een aanbeveling aan de directies dat dit deel uitmaakt van een verstandig hr-beleid, maar de minister hoedt zich voor het invoeren van nieuwe regels, verplichtingen en administratieve lasten.

De aanvangsbegeleiding is geregeld in het akkoord, licht de minister toe, maar er moet er is nog een vertaling in decreten en besluiten nodig. De minister merkt op dat de middelen voor de aanvangsbegeleiding gekleurd zijn. De onderwijsinspectie controleert niet concreet hoe de aanvangsbegeleiding gebeurt, maar kijkt vooral naar de output, dus de onderwijskwaliteit. De middelen zullen toenemen, maar dat is voorwerp van sociaal overleg.

Over de schoolopdracht zegt de minister dat het omschrijven van taken en opdrachten het fundament is van het decreet Rechtspositie. Die onderhandelingen zouden jaren duren. Enige realiteitszin weerhoudt hem ervan om dat aan te pakken.

De vraag naar een betere bezoldiging van de directeurs ziet de minister als een pleidooi van het Rekenhof voor meer uitgaven, wat hij niet alledaags noemt. Er is sociaal overleg over een nieuwe cao gepland. De minister vermoedt dat die vraag wel gesteld zal worden. Rekening houdend met de beperkte financiële middelen is dan de vraag of administratieve ondersteuning of bezoldiging prioritair is.

De minister gaat nog in op het effect van de schaalgrootte op de onderwijskwaliteit. Onderzoek in de vorige regeerperiode van professor Devos heeft gewezen op de afwezigheid van een causale relatie tussen schaal en onderwijskwaliteit.

3. Antwoorden van het Rekenhof

Willem Cabooter schetst dat uit het onderzoek van het Rekenhof bleek dat sommige scholen wel de vacatures publiceerden op de website van de VDAB en andere niet. Maar het is wel een bestaande bepaling, merkt hij op.

Dat er ongeschikte personen zouden inschrijven op een openbare oproep is volgens de spreker een pleidooi voor correcte selectiecriteria. Voor het Rekenhof is het openbaar maken van een vacature de beste manier om een geschikte kandidaat te vinden, wat toch de bedoeling is van de werving.

Het Rekenhof stelde vast dat de transparantie bij werving en selectie soms problematisch is. De aanbeveling is ingegeven door het feit dat het personeelsbeleid best transparant en onpartijdig gebeurt. Dat is de beste manier om een geschikte kandidaat te vinden en bij te dragen aan de onderwijskwaliteit.

Karolien GROSEMANS,
voorzitter

Johan DANEN
Koen DANIELS
Loes VANDROMME
Jan LAEREMANS,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

banaba	bachelor-na-bacheloropleiding
bso	beroepssecundair onderwijs
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
SONO	Steunpunt voor Onderwijsonderzoek
TADD	tijdelijke aanstelling van doorlopende duur
tso	technisch secundair onderwijs
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding