



Rekenhof



Volwassenenonderwijs

Personeelsfinanciering



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, februari 2013



Volwassenenonderwijs

Personeelsfinanciering



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 26 februari 2013
Vlaams Parlement, Stuk 37-F (2012-2013) – Nr. 1

Inhoud

Lijst met begrippen en afkortingen	5
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Inleiding	11
Hoofdstuk 2	
Situering van het volwassenenonderwijs	13
Hoofdstuk 3	
Financiering van het personeel	17
3.1 Inleiding	18
3.2 Afstemming van de personeelsfinanciering op de flexibiliteit	19
3.2.1 Regelmatige participatie van de cursisten	19
3.2.2 Referteperiode	22
3.2.3 Delers	23
3.2.4 Transitie van de oude naar de nieuwe financiering	24
3.2.5 Procedure tot het verkrijgen van een nieuwe onderwijsbevoegdheid	25
3.2.6 Bijkomende omkadering	26
3.3 Correcte toepassing van de omkaderingsregeling	27
3.3.1 Berekening van de omkadering	27
3.3.2 Aanwending van de omkadering	27
3.4 Conclusie	28
Hoofdstuk 4	
Rechtspositie van het personeel	31
4.1 Aanpassing van de personeelsregelgeving aan de modulaire organisatie	32
4.1.1 Aanpassing van de prestatieregeling	32
4.1.2 Aanpassing van de salarisvaststelling	32
4.2 Correctheid van de salarisvaststelling	33
4.2.1 Inleiding	33
4.2.2 Systeemcontrole	34
4.2.3 Salarisschalen en bekwaamheidsbewijzen	34
4.2.4 Gegevenscontrole	35
4.2.5 Principiële problemen	37
4.3 Flexibiliteit en vaste benoeming	37
4.3.1 Decretale regeling	37
4.3.2 Vaste benoeming in de praktijk	38
4.3.3 Vaste benoeming voor een volledige opdracht	39
4.3.4 Personeelsverloop en vacatures	40
4.4 Gemiddelde loonkosten	40
4.5 Conclusie	42
Hoofdstuk 5	
Begroting en verantwoording van de middelen	43
5.1 Begroting van de middelen	44
5.2 Evaluatie van de personeelsfinanciering en verantwoording	45
5.3 Conclusie	46

Hoofdstuk 6	
Algemene conclusie	47
Hoofdstuk 7	
Aanbevelingen	49
Hoofdstuk 8	
Reactie van de minister	51
Bijlage 1	
Aanbevelingen van het vorige onderzoek van het Rekenhof	56
Bijlage 2	
Beeld van de tewerkstelling in het volwassenenonderwijs	57
Bijlage 3	
Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs	60

Lijst met begrippen en afkortingen

1/3-moment	Moment dat één derde van het minimum aantal lestijden van een module voorbij is
AHOVOS	Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen
CBE	Centra voor basiseducatie
BFT	Budgettaire fulltime equivalent
Coördinatie-uren of lesvrije uren	Toegekende VTE of leraarsuren die niet worden gebruikt voor lesopdrachten, maar voor andere centrumgebonden opdrachten
CVO	Centra voor volwassenenonderwijs
Decreet volwassenenonderwijs	Decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs
Deler	Voor de berekening van de personeelsomkadering wordt een formule toegepast waarin de verantwoorde gemiddelde groepsgrootte in de deler staat
Groeinorm	Percentage waarmee het totale volume aan VTE en leraarsuren voor alle centra samen kan toenemen
HBO5	Hoger beroepsonderwijs
Lesurencursist	Resultaat van de vermenigvuldiging van het aantal lestijden van een module met het aantal financierbare of subsidieerbare cursisten
NT2	Nederlands tweede taal: aanbod Nederlands dat wordt gegeven aan anderstaligen binnen het Nederlandse taalgebied
OBPWO	Onderwijskundig beleids- en praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek
Prestatioenoemer	Aantal prestatie-eenheden per week dat is vereist voor een voltijdse betrekking
Referteperiode	Periode van 1 april tot 31 maart voorafgaand aan het schooljaar waarvoor de personeelsfinanciering wordt toegekend
SLO	Specifieke lerarenopleiding
VTE	Voltijdse eenheden (organiek)

Samenvatting

Het decreet volwassenenonderwijs van 15 juni 2007 beoogde een verregaande flexibilisering en vernieuwing van de leertrajecten, het onderwijsaanbod en de ondersteuning van de cursisten. Het introduceerde daarvoor een nieuw omkaderingssysteem. Het regelde ook de integratie van de basiseducatie in het volwassenenonderwijs. De overheid wil met het decreet de participatie aan levenslang leren verhogen, zoals bepaald in de EU2020-strategie.

Het Rekenhof ging na of de omkadering en de regelgeving voor het personeel in het volwassenenonderwijs afgestemd zijn op de door de overheid beoogde flexibiliteit en innovatie. Tegelijkertijd onderzocht het opnieuw de salarisvaststelling van het bestuurs- en onderwijzend personeel en keek het na in welke mate gevolg gegeven was aan de aanbevelingen die het eerder had geformuleerd. In december 2003 constateerde het Rekenhof namelijk een foutenpercentage van minstens 28,8% in de salarisvaststelling van die personeelscategorieën in het toenmalige onderwijs voor sociale promotie. Ten slotte bekeek het Rekenhof de begroting van de personeelsuitgaven voor het volwassenenonderwijs en de verantwoording die de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement hoort te geven.

De keuze van de overheid voor een modulaire organisatie en de mogelijkheden van openleercentra en afstandsonderwijs maken het volwassenenonderwijs in grote mate flexibel. Niettemin bemoeilijken enkele elementen van de omkaderingsregeling die flexibiliteit. Zo is de vereiste regelmatige participatie van de cursisten niet optimaal afgestemd op de individuele mogelijkheden of noodzaak al dan niet bij alle lessen aanwezig te zijn. Het participatiecriterium is bovendien te vaag geformuleerd. De regelmatige deelname van de cursisten is moeilijk controleerbaar. Het volwassenenonderwijs kent relatief veel cursistenuitval, wat doet vermoeden dat een vrij grote groep cursisten er aan deelneemt als vrijetijdsbesteding, wat niet spoort met de kwalificatiegerichtheid van het decreet. Verder houdt de keuze van de overheid voor een referteperiode uit het verleden als basis voor de berekening van de omkadering te weinig rekening met de jaarlijkse cursistenfluctuaties in de centra. De centra zijn over het algemeen tevreden over de delers van die berekening. Hoewel die een weergave zijn van een verantwoorde gemiddelde groeps grootte, zijn de cursistengroepen in de praktijk vaak groter. Een analyse van de aanwending van de berekende omkadering leverde aanwijzingen op dat bepaalde studiegebieden en centra voor volwassenenonderwijs onder druk zullen komen te staan bij de verdere toepassing van het nieuwe omkaderingssysteem. Om grote verschuivingen op te vangen bij de invoering van het nieuwe omkaderingsmechanisme, heeft het decreet in een lange overgangperiode voorzien voor de centra voor volwassenenonderwijs. Die keuze van de overheid heeft wel tot gevolg dat succesvolle centra hun groei slechts beperkt kunnen valoriseren. De jaarlijkse aftopping van de groei versterkt dat nog. De bijkomende omkadering voor ondersteunend personeel vinden de centra ontoereikend.

De administratie voert de berekening van de omkadering correct uit. De controle of de aangewende omkadering het toegekende omkaderingspakket niet overschrijdt, verloopt daarentegen niet sluitend. De administratie steunt namelijk op documenten die door de centra zelf worden opgesteld, maar die niet altijd betrouwbaar blijken. Bovendien is er geen permanente toetsing van de weddenbetalingen van de personeelsleden aan het toegekende pakket.

Los van de personeelsfinanciering wordt het volwassenenonderwijs geremd in zijn flexibiliteit en in innovatie door de in het decreet opgenomen procedures om een onderwijsbevoegdheid te verkrijgen en nieuwe opleidingsprofielen te ontwikkelen. De centra van het volwassenenonderwijs vonden die procedures te omslachtig. Het is voor de overheid moeilijk het juiste evenwicht te vinden tussen het stimuleren van een vernieuwend aanbod en het bewaken van de rationalisatie en de onderwijskwaliteit.

De overheid heeft de prestatieregeling en de bekwaamheidsbewijzen voor het personeel van de centra voor volwassenenonderwijs goed aangepast aan de modulaire organisatie, in tegenstelling tot het recht op een salaris. De uitgewerkte regeling bepaalt een opdrachtbreuk over de periode van aanstelling van de leraar zonder rekening te houden met de werkelijke periode van de prestaties, wat in sommige gevallen leidt tot overtreding van de wet op de loonbescherming. Bovendien fungeert de opdrachtbreuk van de salarisvaststelling als basis voor de bepaling van de statutaire rechten van de leraar, zonder dat het statuut dit bepaalt.

De vaste benoeming en de ermee samenhangende voordelen zijn een belangrijke troef voor de centra voor volwassenenonderwijs om personeel aan te trekken. De overheid nam voor de vaste benoeming een specifieke maatregel om te verhinderen dat de centra voor volwassenenonderwijs te snel zouden moeten benoemen in nieuw opgestarte opleidingen, maar ze houdt er geen rekening mee dat voltijdse benoemingen moeilijker zijn in het volwassenenonderwijs. Zij nam ook geen specifieke maatregelen om de afbouw van weinig succesvolle opleidingen te versoepelen.

Het personeel van de basiseducatie is aangesteld op basis van een arbeidsovereenkomst waarin de wekelijkse prestaties van het onderwijzend personeel zijn opgenomen in functie van een centrumopdracht. De betaling van het loon wordt er niet gekoppeld aan modules, maar aan de centrumopdracht.

Er is een groot verloop van jonge leerkrachten, wat voor de toekomst een gevaar kan inhouden voor het vinden van voldoende personeel.

Hoewel het aantal salarisschalen niet is afgenomen, ligt het foutenpercentage bij de salarisvaststellingen van het bestuurs- en onderwijzend personeel in de centra voor volwassenenonderwijs momenteel veel lager dan in 2003: minstens 5,2%. De administratie is dan ook grotendeels tegemoetgekomen aan de aanbevelingen die het Rekenhof formuleerde om de foutenlast te reduceren. Het foutenpercentage bij het personeel van de basiseducatie bedraagt in een beperkte steekproef van personeelsdossiers 15%. Voor die personeelsleden is er nog geen elektronisch personeelsdossier. De bezoldigingsbesluiten voor het personeel van de centra voor volwassenenonderwijs en basiseducatie zijn complex en onvolledig.

De gemiddelde loonkosten van een leraarsuur in de centra voor volwassenenonderwijs bedragen in 2010-2011 70 euro. Die kosten zijn, rekening houdend met het aantal cursisten waarvoor dat uur georganiseerd wordt, iets hoger dan in het gewoon voltijds secundair onderwijs, maar lager dan in het deeltijds kunstonderwijs. De administratie begroot de nodige middelen voor de loonkosten goed, hoewel de ramingsmethode nog kan worden verfijnd.

De administratie heeft in 2009 een goede tussentijdse evaluatie van de financiering van het volwassenenonderwijs uitgevoerd, waarvan de modaliteiten echter niet door de Vlaamse Regering waren vastgelegd. De Vlaamse Regering heeft in 2012 geen evaluatie gemaakt.

De minister is het grotendeels eens met de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof. In zijn reactie gaf hij vooral aan hoe hij aan de aanbevelingen tegemoet zal komen.

Inleiding

Hoofdstuk

1

Op 15 juni 2007 kwam een nieuw decreet tot stand voor het volwassenenonderwijs (verder decreet volwassenenonderwijs). Het beoogde een verregaande flexibilisering en vernieuwing van de leertrajecten, het onderwijsaanbod en de ondersteuning van cursisten. Het introduceerde daarvoor een nieuw omkaderingssysteem dat transparant, eenvoudig en gelijkvormig wil zijn. Het Rekenhof ging na of de financiering en de regelgeving voor het personeel in het volwassenenonderwijs afgestemd zijn op de door de overheid beoogde flexibiliteit en innovatie. Het hanteerde daarbij de volgende onderzoeksvragen:

1. Is de personeelsfinanciering degelijk geregeld, afgestemd op de beoogde flexibiliteit en innovatie en wordt ze correct toegepast?
2. Is de personeelsregelgeving degelijk geregeld, afgestemd op de beoogde flexibiliteit en innovatie en wordt ze correct toegepast?
3. Worden de middelen voor het personeel in het volwassenenonderwijs goed begroot en worden ze verantwoord ten aanzien van het parlement?

Het onderzoek van het Rekenhof was deels ook opgevat als een opvolgingsonderzoek van de audit van de bezoldiging van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het onderwijs voor sociale promotie¹.

Het Rekenhof heeft zich bij zijn onderzoek gebaseerd op de regelgeving, officiële documenten en bestanden van de administratie. Het interviewde personeelsleden van het onderwijsdepartement en van het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen (AHOVOS). Het bezocht ook dertien centra voor volwassenenonderwijs (CVO) en drie centra voor basiseducatie (CBE) en interviewde de directeurs. Voor het opvolgingsonderzoek onderzocht het Rekenhof 160 personeelsdossiers.

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek naar het personeel in het volwassenenonderwijs op 28 juni 2011 aangekondigd bij de minister van Onderwijs, de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming, de administrateur-generaal van het AHOVOS en de voorzitter van het Vlaams Parlement. Op 24 juli 2012 werd het voorontwerp van verslag naar de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming en de administrateur-generaal van het AHOVOS gestuurd. Op 6 september 2012 hebben zij samen geantwoord. Hun reactie is verwerkt in het ontwerpverslag dat het Rekenhof op 16 oktober 2012 heeft verstuurd naar de Vlaamse minister van Onderwijs. Zijn antwoord van 15 januari 2013 is integraal opgenomen als bijlage 3 en is samengevat in hoofdstuk 8.

¹ Stuk 37-C (2005-2006) – Nr. 1, 9 februari 2006. Het onderwijs voor sociale promotie is de oude benaming voor het volwassenenonderwijs.

Situering van het volwassenenonderwijs

Hoofdstuk

2

Het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs had een schaalvergroting doorgevoerd en het personeelsstatuut zo veel mogelijk in overeenstemming gebracht met dat van het voltijds secundair onderwijs. Het had ook enkele innovaties geïntroduceerd, zoals de mogelijkheid modulaire opleidingen² op te richten en gecombineerd onderwijs (een mengvorm van contact- en afstandsonderwijs) te organiseren. Het decreet volwassenenonderwijs van 2007 bouwde verder op die innovaties³. Het regelde ook de integratie in het volwassenenonderwijs van de basiseducatie die zich specifiek richt op laaggeschoolde en educatief achtergestelde volwassenen.

Europa moedigt in het kader van zijn streven naar de ontwikkeling van een kennissamenleving, het levenslang leren aan bij zijn inwoners. De EU2020-strategie⁴ bepaalt dat tegen 2020 15% van de bevolking tussen 25 en 65 moet deelnemen aan een vorm van opleiding of cursus. In het Pact 2020⁵ formuleert Vlaanderen dezelfde doelstelling. Verder is het verhogen van de participatie aan levenslang leren opgenomen als operationele doelstelling in de beleidsnota onderwijs 2009-2014. Vlaanderen haalt een percentage van 8,2% op het vlak van levenslang leren⁶. De minister geeft aan dat Vlaanderen zich zowel volgens de Labour Force Study als volgens de Adult Education Study in het midden van de rangschikking situeert wat de globale participatiecijfers betreft. Als het formele leren, waartoe het volwassenenonderwijs behoort, wordt afgezonderd en internationaal vergeleken, behoort Vlaanderen volgens de minister tot de top in Europa op basis van de Adult Education Survey. Het formele leren vertegenwoordigt echter slechts een klein gedeelte van de globale participatie.

Het volwassenenonderwijs waarvan sprake is in dit onderzoek, wordt georganiseerd door de CVO en de CBE. Het volwassenenonderwijs heeft o.a. de opdracht om de participatie aan levenslang leren te verhogen.

Het volwassenenonderwijs heeft een brede maatschappelijke missie⁷. Het brengt de cursisten kennis, vaardigheden en attitudes bij die nodig zijn voor de persoonlijke ontwikkeling, het maatschappelijk functioneren, het verder deelnemen aan onderwijs, het uitoefenen van een beroep of het beheersen van een taal⁸. Kenmerkend voor de opleidingen in het volwassenenonderwijs is dat ze algemeen vormend zijn en gericht zijn op het behalen van specifieke leerdoelen of kwalificaties. Cursisten kunnen in het volwassenenonderwijs erkende studiebewijzen behalen. Daarin verschilt het volwassenenonderwijs van andere opleidingsverstrekkers. Het volwassenenonderwijs biedt de volwassenen een tweede kans om een certificaat of een diploma te behalen.

Het volwassenenonderwijs biedt opleidingen aan op verschillende niveaus:

- De basiseducatie, georganiseerd door de CBE, voor wie een basisvorming nodig heeft, zoals lezen, schrijven, rekenen of andere basisvaardigheden.
- Het secundair volwassenenonderwijs, georganiseerd door de CVO.
- Het hoger beroepsonderwijs (HBO5), georganiseerd door de CVO. Het HBO5 biedt be-

² Bij modulaire opleidingen wordt de opleiding opgedeeld in modules. Een module is het kleinste te certificeren deel van een opleiding, dat overeenstemt met een bepaalde inhoud, omvang en een bepaald niveau.

³ De modularisering werd geleidelijk ingevoerd: eerst met de voorlopige modulaire opleidingen, daarna met de definitieve. Bijna alle opleidingen zijn intussen modulair.

⁴ De EU2020-strategie is de groeistrategie van de EU van 2010 tot 2020. De EU moet een slimme, duurzame en inclusieve economie worden met meer werkgelegenheid, sociale samenhang en hogere productiviteit.

⁵ *Pact 2020: Een nieuw toekomstpact voor Vlaanderen: 20 doelstellingen*, 19 januari 2009.

⁶ Eurostat-website (maart 2012).

⁷ Memorie van toelichting bij het decreet volwassenenonderwijs, Stuk 1201 (2006-2007) – Nr.1, p. 8.

⁸ Opdracht van het volwassenenonderwijs, artikel 3 van het decreet volwassenenonderwijs.

roepsgerichte opleidingen aan die leiden tot het diploma van gegradueerde. Het niveau van de opleidingen bevindt zich tussen secundair onderwijs en professionele bachelor.

- De specifieke lerarenopleiding (SLO), ook georganiseerd door de CVO. De opleiding vervangt het vroegere getuigschrift voor pedagogische bekwaamheid of d-cursus en leidt tot het diploma van leraar.

De centra worden ingericht onder de verantwoordelijkheid van een centrumbestuur en worden gefinancierd⁹ of gesubsidieerd¹⁰ door de Vlaamse overheid. Voorwaarde is dat ze erkend zijn en onder meer voldoende groot zijn of dat ze met andere woorden voldoen aan een rationalisatienorm uitgedrukt in aantal lesuren cursist¹¹.

Het aantal personeelsleden dat de centra kunnen aanwerven en dat wordt gefinancierd of gesubsidieerd door de Vlaamse overheid, wordt voor de leraars in de CVO uitgedrukt in leraarsuren en in de CBE in voltijdse eenheden (VTE). Voor de personeelsleden die zorgen voor de administratieve en pedagogische ondersteuning, wordt het aantal uitgedrukt in punten. Volgens het nieuwe omkaderingssysteem dat het decreet volwassenenonderwijs vaststelde, kunnen de centra de leraarsuren of VTE vrij aanwenden. Voordien hadden de CBE een enveloppenfinanciering. De CVO werden gefinancierd of gesubsidieerd op basis van historisch vastgestelde omkaderingen, wat zorgde voor niet-objectiveerbare verschillen tussen de centra. Het nieuwe omkaderingssysteem wordt voor de CVO maar geleidelijk ingevoerd. Zes overgangsjaren moeten hen in staat stellen hun organisatie bij te sturen. Vanaf het schooljaar 2013-2014 geldt de nieuwe omkadering volledig. Voor de CBE was maar sprake van één overgangsjaar: voor hen geldt de nieuwe omkaderingsregeling al volledig sinds het schooljaar 2009-2010.

Om de begroting niet te laten ontsporen, laat de overheid maar een beperkte groei van de personeelsomkadering van de centra toe. De Vlaamse Regering legt jaarlijks de zogenaamde groeिनorm vast: het percentage waarmee het totale volume aan VTE en leraarsuren voor alle centra samen kan toenemen.

Het statuut van het personeel van de CVO wordt geregeld door de twee rechtspositiedecreten van 27 maart 1991: één voor het gesubsidieerde onderwijs en één voor het gemeenschapsonderwijs. De decreten regelen onder meer de rechten en plichten en de carrièreopbouw van de personeelsleden. De CBE-personeelsleden ressorteren niet onder de rechtspositiedecreten. Op hen is de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten van toepassing¹².

In het schooljaar 2011-2012 werd het volwassenenonderwijs aangeboden door 111 CVO en 13 CBE (zie ook bijlage 2). Alle centra zijn aangesloten bij 1 van de 13 consortia volwassenenonderwijs. Dat zijn regionale en netoverschrijdende samenwerkingsverbanden tussen de CVO en 1 CBE, opgericht met de bedoeling te komen tot een coherent onderwijsaanbod voor volwassenen in de regio door onderlinge samenwerking tussen de centra binnen het consortium.

Zoals blijkt uit de onderstaande tabel, hebben zich tussen 1 april 2010 en 31 maart 2011 341.430¹³

⁹ In het schooljaar 2011-2012 werden 27 CVO van het gemeenschapsonderwijs gefinancierd.

¹⁰ In het schooljaar 2011-2012 werden 58 vrije en 26 officiële CVO gesubsidieerd.

¹¹ Dat begrip wordt bepaald door het aantal cursisten en de duur van een opleiding, zie hoofdstuk 3.

¹² De Vlaamse overheid heeft sinds de incorporatie van de basiseducatie in het volwassenenonderwijs in een aantal decreten aanvullende bepalingen m.b.t. de rechtspositie van het personeel van de basiseducatie opgenomen en die verder uitgevoerd in besluiten.

¹³ Het aantal fysieke personen zal lager liggen omdat cursisten dubbel geteld worden als ze zich inschrijven in verschillende stelsels of opleidingen.

cursisten ingeschreven in een CVO en 45.909 in een CBE. In totaal staan 5.631¹⁴ personeelsleden (BFT's) in voor het onderwijs aan die cursisten, waarvan 76% lesgeeft in het secundair volwassenenonderwijs, 13% in het HBO5 en in de SLO, en 11% in de CBE. De loonkosten van alle personeelsleden samen bedroegen voor 2011 328.256.000 euro.

Tabel 1: Personeelsleden (BFT's) en cursisten in CVO en CBE

	CVO	CBE	Totaal
Centra	111	13	124
Personeelsleden	5.036	595	5.631
Secundair	4.278		
HBO5 + SLO	758		
Loonkosten			328.256.000
Cursisten	341.430	45.909	387.339

Bron: Vlaams onderwijs in Cijfers, 2010-2011.

¹⁴ Bron: Vlaams onderwijs in Cijfers, 2010-2011. Dit zijn de cijfers voor het bestuurs- en onderwijzend personeel voor januari 2011 uitgedrukt in budgettaire VTE.

Financiering van het personeel

Hoofdstuk

3

3.1 Inleiding

Het aantal personeelsleden dat wordt gefinancierd of gesubsidieerd door de Vlaamse overheid, wordt voor de CBE uitgedrukt in VTE, voor de CVO in leraarsuren.

Voor de vaststelling van het aantal VTE¹⁵ waarop een CBE recht heeft, wordt voor de zogenaamde referentieperiode - de periode van 1 april tot 31 maart voorafgaand aan het schooljaar waarvoor de VTE worden toegekend - het aantal lesuren cursist berekend. Het aantal lesuren cursist van één module is het resultaat van de vermenigvuldiging van het aantal lestijden van die module met het aantal financierbare of subsidieerbare cursisten. Van alle modules die werden georganiseerd tijdens de referentieperiode, worden de aantallen lesuren cursist samengevoegd per leergebied¹⁶ en gedeeld door een deler die de uitdrukking is van een verantwoorde gemiddelde groeps grootte. De deler bedraagt, afhankelijk van het leergebied, 6, 8, 10 of 12. Om het aantal VTE te berekenen, wordt het resultaat gedeeld door 667: dat is de opdrachtnoemer die de effectieve lesopdracht van de CBE-leraar uitdrukt op jaarbasis¹⁷.

Het aantal leraarsuren waarop een CVO per studiegebied¹⁸ recht heeft, wordt berekend aan de hand van een gelijkaardige formule, zonder omzetting naar VTE. Er wordt gewerkt met 10 verschillende delers, die afhankelijk van het studiegebied variëren van 7 tot 15¹⁹.

Voor de berekening worden maar die modules meegeteld waarvan het moment dat één derde van het minimum aantal lestijden van de module voorbij is, binnen de referentieperiode ligt. Een cursist komt namelijk maar in aanmerking voor de berekening van het aantal lesuren cursist als hij voor dat 1/3-moment is ingeschreven en als hij regelmatig aan de opleiding participeert vanaf zijn inschrijving tot dat moment²⁰.

De centra krijgen 10% extra omkadering voor de organisatie van individuele leertrajectbegeleiding²¹, voor activerings- en keuzebegeleidingsactiviteiten en openleercentra²² voor alle leergebieden van een CBE en voor de studiegebieden Nederlands tweede taal (NT2)²³ en algemene vorming van een CVO. Voor de organisatie van gecombineerd of afstandsonderwijs kunnen de centra onder bepaalde voorwaarden 20% extra omkadering krijgen.

De omkaderingsregeling is, zoals al aangestipt, sinds het schooljaar 2009-2010 integraal van toepassing op de CBE. Voor de berekening van het aantal leraarsuren van de CVO heeft het decreet volwassenenonderwijs in een overgangsregeling van 6 jaar voorzien. In het eerste overgangsjaar, het schooljaar 2007-2008, werd een zogenaamd *nieuw historisch forfait* vastgelegd per centrum, bestaande uit 70% van de omkadering van het schooljaar 2006-2007 en

¹⁵ Zie artikel 85 van het decreet volwassenenonderwijs.

¹⁶ Een leergebied is een groep van inhoudelijk verwante opleidingen in de CBE.

¹⁷ Zie memorie van toelichting. $667 = (20 \text{ lesuren per week} \times 40 \text{ weken per jaar}) \times (50 \text{ minuten per lesuur in een CVO} / 60 \text{ minuten per lesuur in een CBE})$. De feitelijke opdrachtnoemer kan weliswaar schommelen afhankelijk van de opdracht en het functieprofiel die een leraar in de basiseducatie worden toegekend ter invulling van zijn centrumopdracht.

¹⁸ Een studiegebied is een groep van inhoudelijk verwante opleidingen in de CVO.

¹⁹ Alleen voor de opleidingen vrachtwagenchauffeur en nascholing vrachtwagenchauffeur in het studiegebied bijzondere educatieve noden geldt de lagere deler 4.

²⁰ Zie artikel 99 van het decreet volwassenenonderwijs.

²¹ Leertrajectbegeleiding is de begeleiding van een cursist tijdens het leerproces, waarbij het leertraject kan worden aangepast aan de behoeften van de cursist en de doorstroming naar vervolgoopleidingen of werk wordt ondersteund.

²² Openleercentrum is de didactische term voor een speciaal uitgeruste ruimte in een centrum waar cursisten al dan niet onder begeleiding zelfstandig leren.

²³ Nederlands tweede taal is het aanbod Nederlands dat wordt gegeven aan anderstaligen binnen het Nederlandse taalgebied.

30% van de omkadering berekend op basis van het nieuwe financieringssysteem. Tijdens de schooljaren 2008-2009 tot 2012-2013 wordt dat nieuwe historisch forfait gradueel afgebouwd en vervangen door het nieuwe systeem²⁴:

- Schooljaar 2008-2009:
(leraarsuren 2007-2008 x 0,95) + (leraarsuren volgens nieuwe regeling x 0,05).
- Schooljaar 2009-2010:
(leraarsuren 2007-2008 x 0,90) + (leraarsuren volgens nieuwe regeling x 0,10).
- Schooljaar 2010-2011:
(leraarsuren 2007-2008 x 0,85) + (leraarsuren volgens nieuwe regeling x 0,15).
- Schooljaar 2011-2012:
(leraarsuren 2007-2008 x 0,65) + (leraarsuren volgens nieuwe regeling x 0,35).
- Schooljaar 2012-2013:
(leraarsuren 2007-2008 x 0,35) + (leraarsuren volgens nieuwe regeling x 0,65)²⁵.

De Vlaamse Regering legt bovendien elk jaar het percentage vast waarmee het totale volume aan VTE of leraarsuren maximaal kan toenemen. De Vlaamse Regering heeft de groeinorm voor de CBE vastgelegd op 2,59% en voor de CVO op 2% voor de schooljaren 2007-2008 en 2008-2009, en op 0,8% voor de daaropvolgende schooljaren.

Een centrum kan, na onderhandeling in het lokale comité²⁶, de toegekende VTE of leraarsuren vrij aanwenden. Het kan ook beslissen de VTE of leraarsuren niet aan te wenden voor lesopdrachten, maar voor andere centrumgebonden opdrachten. Dat zijn de zogenaamde coördinatie-uren of lesvrije uren. Bij andere centrumgebonden opdrachten dient nog een onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds onderwijsopdrachten en anderzijds andere opdrachten dan onderwijsopdrachten (bijvoorbeeld administratieve opdrachten). Een centrum kan maximaal 3% van de VTE of leraarsuren aanwenden voor andere opdrachten dan onderwijsopdrachten, tenzij daarover een akkoord wordt bereikt in het lokale comité. Een uitzondering op de vrije aanwending vormt de extra omkadering voor de organisatie van individuele leertrajectbegeleiding, voor activerings- en keuzebegeleidingsactiviteiten en openleercentra. Die gekleurde urenpakketten zijn coördinatie-uren bedoeld voor onderwijsopdrachten en moeten worden gebruikt voor de doelen waarvoor ze zijn toegekend²⁷.

Overdrachten van VTE of leraarsuren, zowel naar een ander centrum als naar het volgende schooljaar, zijn beperkt tot elk 2% van het toegekende aantal. Tot slot kan een centrum maximaal 5% VTE of leraarsuren aanwenden voor de aanwerving van voordrachtgevers.

3.2 Afstemming van de personeelsfinanciering op de flexibiliteit

3.2.1 Regelmatige participatie van de cursisten

Volgens het decreet volwassenenonderwijs is een cursist pas financierbaar of subsidieerbaar als hij regelmatig deelneemt aan de lessen van een module. Dat principe geldt niet alleen in het volwassenenonderwijs, maar is vrij algemeen in alle onderwijsniveaus van het Vlaamse onderwijs. Niet alleen de inschrijving is van belang, maar ook de aanwezigheid of effectieve deelname. Het decreet formuleert het participatiecriterium als *regelmatig aan het geheel van de vorming geparticipeerd hebben vanaf het moment van inschrijving tot het moment dat één*

²⁴ Zie artikel 193 van het decreet volwassenenonderwijs.

²⁵ Het extra omkaderingspakket van 10% is mee in de overgangsregeling vervat.

²⁶ Het lokale comité is het lokaal overlegorgaan of onderhandelingsorgaan bevoegd voor arbeidsvoorwaarden en personeelsaangelegenheden.

²⁷ Sinds het schooljaar 2011-2012 is de 20% extra omkadering voor het gecombineerd onderwijs eveneens gekleurd.

*derde van het minimum aantal lestijden van de module voorbij is*²⁸. Het heeft de term regelmatig niet verder gedefinieerd. De oorspronkelijke versie van het decreet volwassenenonderwijs zoals die op 1 september 2007 van kracht werd, bevatte wel een definitie van het begrip regelmatige participatie²⁹. Deze bepaling werd na één jaar opgeheven en vervangen door de huidige bepaling.

Het volwassenenonderwijs wil het levenslang leren stimuleren en stelt zich tot doel flexibel te zijn. De modulaire organisatie, de oprichting van openleercentra en de organisatie van afstandsonderwijs dienen er onder meer voor te zorgen dat het volwassenenonderwijs beter kan worden gecombineerd met werk, gezin en vrije tijd. De vraag rijst dan ook of de overheid het aanwezigheids- of participatiecriterium goed kan toepassen in het volwassenenonderwijs. Regelmatige aanwezigheid of deelname is niet voor alle cursisten mogelijk. Bovendien moeten zij vaak zelf in staat worden geacht te kunnen beoordelen in welke mate hun aanwezigheid in de lessen noodzakelijk is om het aangeboden curriculum te beheersen. In elk geval situeert het volwassenenonderwijs zich niet in de context van de leerplicht, waar de aanwezigheid van de leerlingen strikter is vereist.

De Vlaamse overheid heeft geen andere aanpak overwogen³⁰, zoals outputfinanciering³¹, financiering per aanwezigheid, of forfaitaire financiering van opleidingsmodules met een minimumaantal inschrijvingen. Het RIA-rapport bij het ontwerpdecreet heeft voor de CVO alleen de regeling zoals opgenomen in het decreet van 2 maart 1999, het systeem van het historisch forfait³², als alternatieve financieringsregeling naar voren geschoven. Voor de CBE vermeldt het rapport alleen de toen bestaande enveloppenfinanciering als alternatief.

Controle van de regelmatige participatie

De regelmatige participatie van de cursisten aan een opleiding wordt gecontroleerd door het verificatiekorps van het AHOVOS. Het beschikt daarvoor over een afsprakenkader dat jaarlijks door het agentschap wordt bijgestuurd. Volgens dat kader is een cursist financierbaar of subsidieerbaar als hij altijd in de les aanwezig was en zijn verantwoorde of niet-verantwoorde afwezigheden *de grenzen van de redelijkheid niet overschrijden*. Het verificatiekorps baseert zich op de aanwezigheidslijsten. Het hanteert bij de beoordeling geen mathematisch criterium, maar houdt rekening met de specifieke situatie van de cursist. Het afsprakenkader geeft niet meer toelichting over het participatiecriterium. Bijgevolg bestaat het risico dat het verificatiekorps er geen objectieve en gelijke invulling aan geeft. Uit de bevraging van de centrumdirecteurs blijkt niettemin dat zij de werking van het verificatiekorps en het gehanteerde

²⁸ Artikel 93 en 99 van het decreet volwassenenonderwijs. Voor het gecombineerd onderwijs moet de cursist aantoonbaar participeren aan de opleiding.

²⁹ Oorspronkelijke versie van de artikelen 93 en 99: ... *aan ten minste 70 procent van de vorming geparticipeerd hebben vanaf het moment van inschrijving tot het moment dat één derde van het minimum aantal lestijden van de module voorbij is. Indien de afwezigheid van een cursist tot het moment dat één derde van het minimum aantal lestijden van de module voorbij is meer dan 30 procent bedraagt maar slechts één dag betreft, komt deze cursist in aanmerking voor de berekening van het aantal lesuren cursist.*

³⁰ De minister stelt dat in 2007 wel degelijk andere modellen van financiering voor het volwassenenonderwijs werden overwogen en onderzocht.

³¹ Outputfinanciering betekent een financiering per cursist die zijn kwalificatie behaalt.

³² Aangezien de gevolgen van het met het decreet van 2 maart 1999 ingevoerde omkaderingssysteem niet goed konden worden ingeschat, verzag dat decreet in garanties om de CVO geen al te grote verliezen aan omkadering te laten kennen. Het decreet bouwde bovendien een bescherming van het volume aan leraarsuren in bij fusie, overheveling en bij de omvorming van lineair naar modulair aanbod. Het systeem beschermde echter vooral de opleidingen die sterk stonden in 1999, maar was nadelig voor alles wat nadien groeide. Het systeem leidde uiteindelijk tot een scheefgegroeide situatie waarbij centra voor dezelfde opleidingen verschillend werden gefinancierd of gesubsidieerd.

afsprakenkader over het algemeen goed vinden: het is voor hen duidelijk welke cursisten meetellen. De beoordelingen van de verificateurs worden meestal als correct beschouwd. Het geringe aantal betwistingen tijdens het schooljaar 2010-2011 bevestigt dat³³.

Uit de tekst van het afsprakenkader blijkt het verificatiekorps naast zijn controlerende ook een uitvoerende functie te hebben. Volgens het afsprakenkader moeten de modaliteiten om een cursist als verantwoord afwezig te kunnen beschouwen, in het centrumreglement zijn vastgelegd. Bij de beoordeling van de regelmatige participatie dragen de centra echter geen verdere verantwoordelijkheid dan het bijhouden van de aan- of afwezigheden. In theorie kan een centrum al zijn cursisten als financierbaar of subsidieerbaar doorgeven aan de administratie voor de berekening van de personeelsfinanciering. Vanaf 1 april 2013 heeft de administratie wel de machtiging de centra te sanctioneren bij onvolledige of laattijdige aanlevering van gegevens³⁴.

Het verificatiekorps erkent overigens dat het eventueel opsmukken van de aanwezigheidslijsten moeilijk te achterhalen valt. Ondanks de ervaring van de verificateurs en de macrogegevens waarover ze beschikken, blijft het systeem op basis van de aanwezigheidslijsten voor een deel fraudegevoelig. Het grootste probleem vormt de controle op het afstandsonderwijs van het gecombineerd onderwijs. Volgens het verificatiekorps bestaat voor die onderwijsvorm geen sluitende controle. Noch de ingelogde tijd op het elektronisch centrumplatform, noch het aantal gemaakte oefeningen zijn volgens het korps valide criteria om over de regelmatige participatie te oordelen. De verificateurs steunen op de opvolging door de centra, die de regelmatige participatie aan het afstandsonderwijs echter zelf ook als moeilijk controleerbaar ervaren.

Het verificatiekorps vindt verder dat de vele teldata van de verschillende modules zijn werk moeilijk maakt. Per centrum voert een verificateur twee tot drie werkbezoeken per jaar uit.

Uitval

Een analyse van de deelnamecijfers aan de examens per module voor de referentieperiode 1 april 2010 – 31 maart 2011 toont aan dat 38% van de cursisten van de CBE en 20% van de cursisten van de CVO niet deelneemt aan de examens en dus uitvalt³⁵. Voor de vorige referentieperiodes beschikt de administratie onvoldoende over betrouwbare en volledige gegevens. De cursisten die niet deelnemen aan de examens, maar wel het 1/3-moment halen, komen ook in aanmerking voor de berekening van het aantal VTE of leraarsuren.

Er zijn grote verschillen in uitval tussen de centra, gaande van 4% tot 67% voor de CBE en van 0% tot 56% voor de CVO. De mediaan ligt voor de CBE op 28% en voor de CVO op 18%. Verder moet de cursistenuitval bij de CVO enigszins worden genuanceerd door enerzijds het grootste studiegebied NT2 dat met zijn hoge uitvalcijfer van 27% het globale uitvalpercentage alleen al met iets meer dan 3% doet stijgen, en door anderzijds de groep cursisten die niet aan examens deelneemt, maar wel de modules tot het einde volgt. Blijkbaar neemt een vrij grote groep cursisten deel aan het volwassenenonderwijs zonder geïnteresseerd te zijn in de kwalificatie

³³ Tijdens het schooljaar 2010-2011 tekenden drie centra beroep aan tegen de beslissing van de verificateur om cursisten te schrappen. Het ging respectievelijk om één, twee en negen cursisten. Het eerste beroep werd niet ingewild, de andere twee wel.

³⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 2012 betreffende de gegevensverstrekking door de centra voor basiseducatie en de centra voor volwassenenonderwijs.

³⁵ De percentages steunen op bestanden van het AHOVOS. Het agentschap beschikt per centrum en per module over het aantal ingeschreven cursisten, het aantal cursisten dat aan examens deelnam en het aantal geslaagden. Het verschil tussen de eerste twee categorieën geeft in principe de uitval weer. Bij de vaststelling van de percentages is alleen rekening gehouden met die modules waarvan zowel het aantal ingeschreven cursisten bekend is als het aantal deelnemers aan de examens.

(certificaat, diploma of getuigschrift)³⁶. Het Rekenhof wijst hierbij op de kwalificatiegerichtheid van het decreet volwassenenonderwijs.

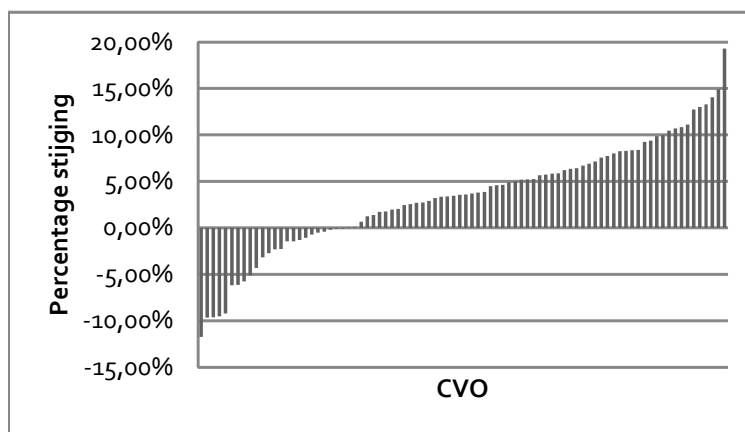
Ondanks de uitval vinden bijna alle bezochte centra de regelmatige participatie als voorwaarde voor de financiering of subsidiëring een goed criterium. Overigens ervaren zij hun cursistenuitval zelf als aanvaardbaar³⁷. De meeste centra zijn niet gewonnen voor het idee van outputfinanciering, aangezien een deel van hun cursisten geen examens aflegt. Zij zijn van oordeel dat ze ook tijd en energie hebben geïnvesteerd in cursisten die niet deelnemen aan examens of niet slagen.

3.2.2 Referteperiode

De referteperiode is een periode van één jaar uit het verleden. Financiering of subsidiëring op basis van een telling in een afgesloten periode is een vrij algemeen principe in het Vlaamse onderwijs. De centra moeten echter soepel kunnen inspelen op nieuwe opleidingsbehoeften. Zij beslissen elk jaar opnieuw welke opleidingen en welke modules tegen welke frequentie zullen worden georganiseerd. De jaarlijkse cursisteninstroom fluctueert er meer dan in de scholen van het leerplichtonderwijs. In het leerplichtonderwijs spelen vooral demografische ontwikkelingen. Voor het volwassenenonderwijs geldt ook de algemene doelstelling van een verhoogde participatie aan levenslang leren.

Figuur 1 brengt de fluctuatie in cursistenaantallen per CVO in beeld tussen de twee opeenvolgende referteperiodes van 1 april 2009 tot 31 maart 2010 en van 1 april 2010 tot 31 maart 2011³⁸. De schommelingen belopen tussen -12% en +19% en maken de bewegingen in de cursisteninstroom duidelijk. De koppeling aan een afgesloten referteperiode als basis voor de financiering remt de centra in hun groei en innovatief vermogen. De financiering gebeurt op basis van het verleden en niet op basis van ontwikkelingen in het heden of voornemens voor de toekomst. Die keuze strookt dan ook niet volledig met het dynamische karakter dat het decreet volwassenenonderwijs voorstaat.

Figuur 1 – Cursistenfluctuatie per CVO



³⁶ De administratie bevestigt dat veel cursisten in het volwassenenonderwijs de opleiding volgen in het kader van vrijetijdsbesteding, maar merkt op dat de oorzaken van uitval in het volwassenenonderwijs reeds meermaals voorwerp van onderzoek zijn geweest, o.a. n.a.v. de doorlichting van de centra. Er werd daarbij nog nooit een onomstotelijk verband vastgesteld tussen het gegeven dat de cursist de opleiding volgt vanuit het oogpunt van vrijetijdsbesteding en vroegtijdige uitval.

³⁷ Drie centra gaven te kennen dat de uitval bij NT2 of bepaalde talen groter is dan bij de overige opleidingen.

³⁸ De figuur bevat alleen die CVO waarbij tussen de twee refertejaren geen omvormingen plaatsvonden van lineaire naar modulaire opleidingen of die betrokken waren bij een fusie.

De Vlaamse overheid heeft er niet voor gekozen het lopende schooljaar als referentieperiode te nemen en te werken met een voorschot op de financiering of subsidiëring totdat de correcte, volledige cursistenaantallen bekend zijn. Bij de bevraging van de centrumdirecteurs pleitten enkele van hen ervoor nieuw ingerichte opleidingen onmiddellijk te financieren of te subsidiëren. De overheid heeft evenmin een uitgebreidere referentieperiode overwogen van bijvoorbeeld de laatste drie schooljaren. Die werkwijze zou de groei niet onmiddellijk vertalen, maar heeft het voordeel dat schommelingen in onderwijsaanbod en cursistenaantallen meer worden uitgevlakt. Dat zou de regeling meer beheersbaar maken voor de centra. Veertien van de zestien bezochte centra vinden een uitbreiding van de referentieperiode echter geen alternatief³⁹. Dat het merendeel van hen de laatste jaren groeiende zijn, biedt uiteraard een verklaring voor die houding. Bijna de helft van de centra pleit wel voor een ruimere mogelijkheid om middelen over te dragen naar het volgende schooljaar. De huidige regelgeving laat in principe maar overdrachten toe tot 2% van het toegekende pakket.

3.2.3 Delers

Eén van de parameters die mee de omvang van de personeelsomkadering bepalen, is de deler die uitdrukking is van een verantwoorde gemiddelde groeps grootte (zie punt 3.1). De overheid heeft de grootte van de delers gebaseerd op een onderzoek van de toestand in het verleden. De CVO-delers werden vastgesteld op basis van de reële groeps groottes per studiegebied tijdens de drie schooljaren vóór de implementatie van het decreet volwassenenonderwijs. De delers werden nog aangepast als uit simulaties bleek dat sommige onderwijsnetten of studiegebieden te sterk zouden verliezen. De CBE-delers werden berekend op basis van de geverifieerde lesuren cursist van het schooljaar 2004-2005. Ook die delers werden nog bijgestuurd, rekening houdend met de budgettaire marges en de inschatting van een pedagogisch verantwoorde groeps grootte.

Uiteindelijk zijn er tien verschillende delers voor de CVO vastgelegd en vier verschillende voor de CBE. Volgens de memorie van toelichting zijn de delers een weergave van een verantwoorde gemiddelde groeps grootte in een bepaald studie- of leer gebied. In de praktijk werken centra echter regelmatig met grotere groepen. Ze schrijven meer cursisten in dan de deler (door de verwachte cursistenuitval voor het 1/3-moment) en splitsen groepen pas als de dubbele deler wordt bereikt. Uit de toegekende pakketten putten ze ook coördinatie-uren (zie 3.2.6). Overigens proberen de CVO zo veel mogelijk cursisten op te vangen in de modules die ze organiseren. Daardoor worden de dertien bezochte CVO niet geconfronteerd met wachtlijsten, in tegenstelling tot de drie CBE. De helft van de bezochte centra vindt dan ook dat ze te kampen heeft met overvolle klassen. Toch delen zeven centra mee ook modules te organiseren met kleine groeps groottes. Enkele centra doen dat om het volledige traject aan hun cursisten te kunnen aanbieden, met dus kleinere groepen in de eindmodules als gevolg. Eén centrum gaf toe dat te doen om geen boventallig vastbenoemd personeel te hebben.

Het Rekenhof heeft niet omvattend onderzocht of de delers juist zijn vastgesteld. Wel heeft het de centrumdirecteurs daarover bevestigd en heeft het de aanwending nagegaan.

De bezochte centra zijn over het algemeen tevreden met de grootte van de delers. Ook het rapport van een tussentijdse evaluatie van het volwassenenonderwijs door de administratie hield een pleidooi voor het behoud van de delers (zie 5.2). In een beperkt aantal specifieke gevallen vinden de centra de delers te hoog. Een vaak gehoorde klacht is dat de deler te hoog is voor de eindmodules, voor heterogene cursistengroepen, voor opleidingen waarbij derden in de

³⁹ Eén centrum is wel voorstander van uitbreiding van de referentieperiode. Als argument verwijst het centrum naar zijn fluctuerend aantal modules waarvan het 1/3-moment na 31 maart valt. De aldus gegenereerde lesuren cursist tellen niet mee voor het volgende schooljaar, maar pas voor het schooljaar erna. Volgens het centrum kan dat tot schommelingen leiden in het toegekende pakket.

les aanwezig zijn⁴⁰ en voor opleidingen met veel stages. Verder vinden de centra het vreemd dat dezelfde modules een verschillende deler hebben naargelang het studiegebied waarin ze voorkomen. Het lijkt evenmin logisch dat de deler voor alle talen dezelfde is. Sommige centra suggereren de deler te laten afhangen van de context van het centrum of van de specifieke situatie in de regio.

De centra kunnen hun leraarsuren of VTE vrij aanwenden, dus voor een andere opleiding dan de opleiding die de middelen heeft gegenereerd. De verdeling bij de aanwending komt dan niet overeen met de verdeling volgens de toegepaste delers. Vijftien van de zestien bezochte centra erkennen leraarsuren of VTE te verschuiven. Doordat de bevroegde centra elk hun eigen specifiek onderwijsaanbod hebben, leveren hun verschuivingen geen eenduidig beeld op. Enkel voor NT2 komt het beeld naar voren van een studie- of leergebied dat leraarsuren of VTE inlevert voor andere opleidingen.

Een analyse van de gegevens van alle CVO voor 2010-2011 toont duidelijkere tendensen⁴¹. De centra bevoordelen de HBO5-studiegebieden en dan vooral handelswetenschappen en bedrijfskunde, industriële wetenschappen en technologie, en sociaal agogisch werk⁴². Binnen het secundair volwassenenonderwijs bevoordelen de CVO vooral de studiegebieden talen, ICT, grafische technieken, lichaamsverzorging, handel en bouw, ten koste van NT2 en enkele *hardere* nijverheidstechnische studiegebieden: koeling en warmte, auto, mechanica-elektriciteit en hout. Die bevindingen stemmen grotendeels overeen met het rapport van de tussentijdse evaluatie van het volwassenenonderwijs waarin een overzichtstabel is opgenomen met de deler en de werkelijke gemiddelde klasgrootte per studiegebied. In de overzichtstabel blijken de studiegebieden handelswetenschappen en bedrijfskunde, industriële wetenschappen en technologie, talen, ICT, lichaamsverzorging, handel en bouw een kleinere klasgrootte te hebben dan de deler vooropstelt en de studiegebieden NT2, koeling en warmte, auto, mechanica-elektriciteit en hout een grotere.

Het systematisch bevoordelen of benadelen van bepaalde studiegebieden geeft een indicatie dat er verder onderzoek nodig is dat nagaat of de delers moeten worden bijgestuurd. Bovendien houdt het een signaal in voor de CVO dat sommige aangeboden opleidingen bij de verdere toepassing van het nieuwe financieringssysteem onder druk kunnen komen te staan.

3.2.4 Transitie van de oude naar de nieuwe financiering

Het decreet volwassenenonderwijs voorziet voor de CVO in een overgangsregeling van zes jaar. Dat lange traject is ingevoerd omdat het zonder meer toepassen van de nieuwe omkaderingsregeling grote verschuivingen zou veroorzaken op het niveau van de centra en de netten. Centra die volgens de uitgevoerde simulaties omkadering zouden verliezen, krijgen zo de tijd om hun onderwijsaanbod bij te sturen. In het schooljaar 2011-2012, waarop het onderzoek betrekking heeft, werd de nieuwe regeling aan 35% toegepast (zie 3.1).

Hoewel de lange duur van de overgangsregeling een duidelijke reden heeft, staat hij op gespannen voet met de flexibiliteit van het volwassenenonderwijs. Centra die hun aantal cursisten zien stijgen, kunnen hun groei maar ten dele valoriseren. Zoals het rapport van de tussentijdse evaluatie van het volwassenenonderwijs aangeeft, hadden de centra die voordeel

⁴⁰ In de opleiding kapper bijvoorbeeld moeten de cursisten kunnen oefenen op modellen.

⁴¹ Doordat het toegekende pakket voor het schooljaar 2010-2011 per CVO nog maar beperkt steunt op het nieuwe omkaderingssysteem en bovendien wordt begrensd door de groeinorm, is bij de vergelijking voorzichtigheid geboden. Voor de CBE beschikt de administratie over onvoldoende gedetailleerde gegevens over de aangewende VTE. Daardoor is een vergelijking met de berekende VTE niet mogelijk.

⁴² Bij de analyse is alleen rekening gehouden met studiegebieden die in voldoende mate worden georganiseerd, d.w.z. meer dan dertien maal.

halen uit het nieuwe financieringssysteem al van bij de start bedenkingen bij de lange overgangperiode. Drie jaar later blijven volgens het rapport de standpunten verdeeld: de centra die baat hebben bij de nieuwe omkaderingsregeling versus de centra die er bij verliezen.

Bij de bevraging door het Rekenhof stelden alle dertien bezochte CVO dat de transitie naar het nieuwe financieringssysteem voor hen haalbaar is. Voor sommige onder hen is dat maar mogelijk door een aanpassing van het opleidingsaanbod. Het nieuwe financieringssysteem noodzaakt dus tot innovatie. Vijf van de bezochte CVO organiseren nieuwe opleidingen om het verlies aan uren door de nieuwe financieringswijze te compenseren. Vaak gaat dat samen met de afbouw van andere opleidingen. Niet alle centra kunnen echter een voldoende groei realiseren om het verlies aan lesuren te compenseren. Een vergelijking voor het schooljaar 2011-2012 van het aantal leraarsuren volgens de overgangsregeling met het aantal leraarsuren volgens de nieuwe regeling geeft aan dat 45% van alle CVO erop achteruitgaat met het nieuwe financieringssysteem⁴³. Het provinciaal onderwijs en het gemeenschapsonderwijs tellen de meeste centra die erop achteruitgaan, respectievelijk 75% en 56% van hun CVO.

Centra die de laatste jaren groeiden, hebben er voordeel bij dat het nieuwe financieringssysteem snel wordt ingevoerd. Zij vinden de overgangperiode van zes jaar dan ook te lang. Sterke groeiers geven zelfs aan problemen te ondervinden om hun aanbod te realiseren: zij krijgen te weinig leraarsuren in verhouding tot het aantal deelnemende cursisten. Ook door de groeionorm kunnen zij hun groei onvoldoende valoriseren. Door de lange overgangperiode en de groeionorm worden centra die sterk meewerken aan de beleidsdoelstelling *meer mensen moeten levenslang leren* maar matig beloond.

3.2.5 Procedure tot het verkrijgen van een nieuwe onderwijsbevoegdheid

Opdat het volwassenenonderwijs voldoende innovatief zou kunnen zijn, moet de procedure om een nieuwe onderwijsbevoegdheid te verkrijgen, voldoende soepel zijn. Het decreet volwassenenonderwijs stelt die procedure vast. Om een bijkomende onderwijsbevoegdheid te verkrijgen voor een elders al georganiseerde opleiding, diende een CVO een advies te vragen aan de algemene vergadering van het consortium volwassenenonderwijs waarbij het is aangesloten. Bij positief advies bij consensus verkreeg het centrum automatisch de onderwijsbevoegdheid voor die opleiding. Bij gunstig advies bij meerderheid moest het CVO de goedkeuring vragen aan de Vlaamse Regering⁴⁴. Bij een negatief advies had het centrum de mogelijkheid in beroep te gaan. In dat geval moest het dossier ook worden ingediend bij de Vlaamse Regering die voorafgaand aan de beslissing een aanvullend advies inwon bij de Vlaamse Onderwijsraad. Bijna alle bezochte centra stonden negatief tegenover de procedure om via de consortia een bijkomende onderwijsbevoegdheid aan te vragen en te verkrijgen omdat het leidt tot zware onderhandelingen tussen de centra.

Op 1 januari 2012 werd door het decreet van 23 december 2011 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2012, een gewijzigde procedure van kracht waarbij de CVO een bijkomende onderwijsbevoegdheid rechtsreeks dienen aan te vragen bij de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering moet wel nog eerst het advies inwinnen van de algemene vergadering van het consortium waarbij het centrum is aangesloten. In de memorie van toelichting bij het voormelde decreet wordt gesteld dat de wijziging een bewarende maatregel vormt in voor-

⁴³ Een vergelijking van de administratie voor het schooljaar 2012-2013 geeft aan dat 42% van de CVO erop achteruit gaat met de nieuwe financieringsregeling.

⁴⁴ Voor sommige opleidingen is het altijd de Vlaamse Regering die de onderwijsbevoegdheid toekent. Dat geldt voor opleidingen die al in voldoende mate worden georganiseerd en waarvoor een verdere uitbreiding van de onderwijsbevoegdheid maar in beperkte mate wenselijk is, alsook voor opleidingen die vanwege onderwijskundige redenen worden afgeschermd van een te flexibele programmering. Het decreet volwassenenonderwijs somt die opleidingen op.

bereiding van de oprichting van de centra voor leerloopbaanbegeleiding en de opheffing van de werking van de consortia volwassenenonderwijs. Volgens de administratie wil de Vlaamse Regering snel werk maken van een volledig nieuwe procedure tot het verkrijgen van onderwijsbevoegdheid in het volwassenenonderwijs.

Om de onderwijskwaliteit te garanderen, mogen opleidingen maar worden aangeboden als ze steunen op goedgekeurde opleidingsprofielen. Volgens de memorie van toelichting heeft het decreet volwassenenonderwijs de procedure om tot nieuwe opleidingsprofielen te komen, vereenvoudigd en de duurtijd ingekort. De procedure is volgens de centra echter nog altijd te omslachtig. Ze staat volgens hen het flexibele en innoverende karakter van het volwassenenonderwijs in de weg.

De mogelijkheden waarin het decreet volwassenenonderwijs heeft voorzien om de onderwijsbevoegdheden van de CVO uit te breiden, komen de flexibiliteit ten goede, maar het blijft moeilijk een aanvaardbaar evenwicht te vinden tussen enerzijds het stimuleren van een vernieuwend aanbod en anderzijds het bewaken van de rationalisatie en de onderwijskwaliteit. De procedures moeten de overheid en de consortia in staat stellen te verhinderen dat bijvoorbeeld opleidingen onverantwoord dubbel worden aangeboden binnen een consortium. Ook moet het aanbod maatschappelijk relevant zijn en moet de kwaliteit ervan gewaarborgd zijn.

3.2.6 Bijkomende omkadering

Voor de organisatie van gecombineerd of afstandsonderwijs krijgen centra onder bepaalde voorwaarden 20% extra omkadering. De snelle groei van het gecombineerd onderwijs wijst erop dat die extra 20% leraarsuren voldoende was. De helft van de centra vindt de extra omkadering nochtans onvoldoende. De omvang van de extra uren werd overigens arbitrair vastgesteld. De overheid heeft niet verantwoord of onderbouwd waarom de extra omkadering 20% bedraagt.

De centra krijgen 10% extra omkadering voor de organisatie van individuele leertrajectbegeleiding, activerings- en keuzebegeleidingsactiviteiten en openleercentra. Voor de vaststelling van dat percentage heeft de overheid zich gebaseerd op de bestaande praktijk, namelijk op het aantal coördinatie-uren waarvan de centra gebruikmaakten. Maar ook over dat percentage zijn de meningen van de centra verdeeld.

Een centrum mag maximaal 5% VTE of leraarsuren aanwenden voor de aanwerving van voordrachtgevers. Geen enkele van de bezochte centra maakt gebruik van dat systeem. Als reden halen ze vooral de rigiditeit van de uitgewerkte regeling aan⁴⁵. In de praktijk doen de centra een beroep op een beperkt aantal gastsprekers die ze elk op een eigen manier al dan niet vergoeden.

Naast de leraarsuren of de VTE heeft elk centrum recht op een bijkomende puntenenveloppe waarmee het ondersteunend personeel mag aanstellen⁴⁶. Twaalf van de zestien bezochte centra vinden de enveloppe te klein. Ze stelt de centra onvoldoende in staat een middenkader uit te bouwen. De meeste centra ervaren de nood aan een of meer van de volgende functies: ICT-

⁴⁵ Het grootste probleem is volgens de centra dat voor 1 oktober van het schooljaar het aantal leraarsuren of VTE al duidelijk moet zijn dat zal worden aangewend om voordrachtgevers aan te werven.

⁴⁶ De puntenenveloppe wordt berekend op basis van het aantal lesuren cursist voor de referentieperiode van 1 april n-1 tot 31 maart n voor de toekenning van de VTE voor het schooljaar n/n+1. De Vlaamse Regering bepaalt het aantal lesuren cursist per toe te kennen punt. Met de puntenenveloppe kan een centrum betrekkingen oprichten. Aan elke betrekking wordt een specifieke puntenwaarde toegekend, afhankelijk van de salarisschaal van het personeelslid dat de betrekking uitoefent. In zijn rapport over de pedagogische en administratieve ondersteuning van basisscholen en secundaire scholen heeft het Rekenhof opgemerkt dat de puntenwaarden niet in een juiste verhouding staan ten opzichte van de salarisschalen (Stuk 37-K (2009-2010) – Nr.1, 17 juni 2010).

coördinator, veiligheids- en preventiecoördinator, openleercentrumcoördinator, kwaliteitszorgcoördinator, cursistenbegeleider en trajectbegeleider. Momenteel nemen sommige directies een deel van die taken op zich. Andere centra wenden een deel van het pakket leraarsuren of VTE aan als coördinatie-uren. Het decreet volwassenenonderwijs heeft weliswaar in die mogelijkheid voorzien, maar de meeste bezochte centra hebben er kritiek op. Het gebruik van coördinatie-uren gaat immers ten koste van leraarsuren of VTE die worden aangewend om les te geven. Tot slot vinden zes CVO de 55%-regel - het minimumpercentage van de enveloppe dat moet dienen voor de aanstelling van administratieve medewerkers met de laagste weddenshalen (dus geen masters) - achterhaald of betuttelend⁴⁷. De CVO vinden zichzelf het best geplaatst om te beslissen over het vereiste kwalificatieniveau van hun ondersteunend personeel.

3.3 Correcte toepassing van de omkaderingsregeling

3.3.1 Berekening van de omkadering

Het AHOVOS berekent de omkadering van de centra op grond van het aantal lesuren cursist per centrum en per leer- of studiegebied. Het agentschap haalt die gegevens op uit een databank met geverifieerde gegevens. Het Rekenhof heeft de formules van de berekeningsbladen voor het schooljaar 2011-2012 nagekeken en geen onregelmatigheden vastgesteld. Het aantal lesuren cursist werd manueel naar de berekeningsbladen overgebracht, wat het risico op fouten verhoogt. Vanaf het schooljaar 2012-2013 gebeurt dat niet meer manueel.

3.3.2 Aanwending van de omkadering

De centra bezorgen het AHOVOS een document 3B dat een overzicht geeft van de aanwending voor het volledige schooljaar. Met dat document gaat het agentschap na of het aangewende pakket leraarsuren of VTE het toegekende pakket niet overschrijdt. Als uit de documenten 3B blijkt dat meer leraarsuren of VTE werden aangewend dan toegelaten, voeren de dossierbehandelaars een extra controle uit. Die extra controle wordt ook uitgevoerd op een steekproef uit de overige centra. Het aantal aangewende leraarsuren wordt voor die centra herkend aan de hand van het elektronisch personeelsdossier. De extra toets is alleen mogelijk voor de CVO. Het agentschap heeft voor de CBE nog geen elektronisch personeelsdossier ingevoerd. De informatieoverdracht van de aanstellingsopdrachten verloopt er nog via de papieren weg met de zogenaamde PERS-formulieren.

Voor het schooljaar 2010-2011 stelde het AHOVOS bij zeven CVO vast dat het aantal aangewende leraarsuren op de documenten 3B het aantal toegekende uren overschreed. De extra controle leidde bij acht⁴⁸ centra tot een correctie van het opgegeven aantal aangewende leraarsuren. Uiteindelijk had maar één CVO de toegekende uren overschreden. Bij de CBE stelde het agentschap verschillende kleine overschrijdingen vast: in zes centra werden te veel VTE aangewend voor een totaal van 1,2 VTE. Het agentschap heeft het teveel aan leraarsuren en VTE bij de centra teruggevorderd.

Het AHOVOS voert ook een controle uit op de urenpakketten voor de organisatie van leertrajectbegeleiding, voor activerings- en keuzebegeleidingsactiviteiten en openleercentra. Die uren moeten worden gebruikt voor de doelen waarvoor ze zijn bedoeld. Het agentschap gaat voor de CVO alleen na of er voldoende coördinatie-uren zijn gebruikt, zonder na te gaan of ze werden aangewend zoals bedoeld. Voor vier CVO heeft het AHOVOS vastgesteld dat in het

⁴⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2007 tot regeling van een aantal aangelegenheden voor de Centra voor Volwassenenonderwijs.

⁴⁸ Twee centra waren afkomstig uit de steekproef.

schooljaar 2010-2011 te weinig leraarsuren als coördinatie-uren werden aangewend, waardoor het mogelijk is dat hiertoe toegekende leraarsuren voor andere doeleinden werden aangewend. Aangezien die inbreuken geen budgettaire gevolgen hebben, werd er verder geen actie ondernomen. Voor de CBE voert het agentschap de controle niet uit. De aanwending van de coördinatie-uren wordt niet opgevraagd.

Een centrum kan maximaal 3% van de VTE of leraarsuren aanwenden voor andere opdrachten dan onderwijsopdrachten. Geen enkel CBE overschrijdt dat percentage, maar 35 CVO doen dat wel. Aangezien die overschrijding geen inbreuk is als dat werd afgesproken in het lokaal overlegcomité, onderneemt het AHOVOS geen verdere acties. Het agentschap kijkt niet na of er een afspraak voorhanden is.

Centra mogen niet meer dan 2% van hun leraarsuren of VTE overdragen naar het volgende schooljaar. Bij zes CVO werden minimale overschrijdingen vastgesteld, wat te verklaren valt door afrondingsfouten.

Aangezien de centra nauwelijks gebruik maken van het systeem van voordrachtgevers, wordt de 5%-grens niet overschreden.

De controle op de aanwending vindt voornamelijk plaats op basis van de documenten 3B. Het AHOVOS voert geen controles uit op de aanwending in de centra zelf. De extra toets aan het elektronisch personeelsdossier bij de CVO (zie hoger) gaf aan dat de documenten 3B niet altijd betrouwbaar zijn, terwijl de controle op de aanwending door het agentschap voornamelijk steunt op die documenten. Een permanente, automatische toetsing van de weddenbetalingen aan het toegekende pakket leraarsuren of VTE vindt evenmin plaats⁴⁹.

3.4 Conclusie

De vereiste regelmatige participatie voor het in aanmerking nemen van de cursisten voor de personeelsfinanciering strookt niet met de beoogde flexibiliteit en innovatie in het volwassenenonderwijs. Het participatiecriterium is bovendien vaag, waardoor de administratie en het verificatiekorps er mogelijk geen objectieve en gelijke invulling aan geven bij hun controletaak. De centra vinden de werking van het verificatiekorps nochtans over het algemeen goed. Het verificatiekorps erkent dat de regelmatige participatie van de cursist voor een deel fraudegevoelig is omdat de controle steunt op gegevens van de centra zelf. De niet-deelname aan examens varieert sterk van centrum tot centrum. Een vrij grote groep van de niet-deelnemers volgt wel het volledige curriculum, vermoedelijk als vrijetijdsbesteding. Dat spoort niet met de kwalificatiegerichtheid van het decreet volwassenenonderwijs.

Ook de keuze van de overheid om de omkadering te baseren op een referperiode uit het verleden rijmt moeilijk met de gewenste flexibiliteit van het volwassenenonderwijs. Ze bemoeilijkt de centra innovatief te zijn. Het aantal cursisten fluctueert overigens sterk van referperiode tot referperiode, wat het systeem voor de centra moeilijk beheersbaar maakt. De overheid heeft geen alternatieven voor de personeelsfinanciering overwogen. Enkele centra pleiten voor een onmiddellijke financiering of subsidiëring van nieuw opgerichte opleidingen. Bijna de helft van de centra is voorstander van een ruimere mogelijkheid om middelen over te dragen naar het volgende schooljaar.

⁴⁹ De minister deelt in zijn reactie op het ontwerp van verslag mee dat de administratie intussen een tool heeft ontwikkeld die toelaat een geautomatiseerde controle uit te voeren (zie bijlage 3).

Hoewel de formule om de omkadering te berekenen rekening houdt met een verantwoorde gemiddelde groepsgrootte, zijn de cursistengroepen in de praktijk vaak groter dan de gehanteerde delers in de formule. Door de cursistenuitval moeten centra meer cursisten inschrijven dan de deler. Ook het systeem van coördinatie-uren leidt tot grotere groepen. Verder streven de centra ernaar elke cursist een plaats aan te bieden, wat soms tot overvolle klassen leidt. De keuze om volledige trajecten aan te bieden, leidt dan weer tot kleine klassen. Niettemin zijn de centra over het algemeen tevreden over de grootte van de delers. Slechts in een aantal specifieke situaties vinden zij de delers te hoog. Toch toont de vergelijking van de berekende leraarsuren voor 2010-2011 met de in 2010-2011 aangewende uren aan dat bepaalde studiegebieden leraarsuren inleveren voor andere.

In tegenstelling tot de CBE bevinden de CVO zich momenteel nog in een overgangsfase tussen de oude en nieuwe omkaderingsregeling. Door de geleidelijk invoering van het nieuwe omkaderingssysteem en de groeinorm kunnen sterk groeiende CVO hun groei verhoudingsgewijs niet volledig valoriseren. Een vergelijking voor het schooljaar 2011-2012 van het aantal leraarsuren volgens de overgangsregeling met die volgens de nieuwe regeling toont aan dat 45% van alle CVO erop achteruitgaat.

Los van de personeelsfinanciering wordt het volwassenenonderwijs volgens de centrumdirecteurs geremd in zijn flexibiliteit en in innovatie door de procedures om een onderwijsbevoegdheid te verkrijgen en nieuwe opleidingsprofielen te ontwikkelen. Het blijft voor de overheid moeilijk een evenwicht te vinden tussen enerzijds het stimuleren van een vernieuwend aanbod en anderzijds het bewaken van de rationalisatie en de onderwijskwaliteit. Voor de aanvraag van een bijkomende onderwijsbevoegdheid is sinds 1 januari 2012 een nieuwe voorlopige regeling van toepassing.

De beoordeling van de bijkomende omkadering levert een geschakeerd beeld op. Hoewel de meningen van de centra verdeeld zijn, wijst de snelle groei van het gecombineerd onderwijs erop dat de 20% extra omkadering voldoende stimulerend heeft gewerkt. Voor de 10% extra omkadering voor individuele leertrajectbegeleiding, activerings- en keuzebegeleidingsactiviteiten en openleercentra is de uitkomst minder duidelijk. Van het systeem van voordrachtgevers maken de bezochte centra geen gebruik wegens te rigide. De puntenenveloppe voor ondersteunend personeel wordt als te klein ervaren. De centra lossen dat op door coördinatie-uren in te zetten, maar dat gaat ten koste van het lesurenpakket.

Het AHOVOS berekent de omkadering voor de centra correct. Het agentschap controleert of het toegekende pakket leraarsuren of VTE niet wordt overschreden. Dat resulteerde in enkele terugvorderingen bij de centra. Het agentschap gaat voornamelijk uit van door de centra zelf opgestelde documenten om al dan niet extra controles uit te voeren. Die controles wijzen echter uit dat de aangeleverde documenten niet altijd betrouwbaar zijn.

Rechtspositie van het personeel

Hoofdstuk

4

4.1 Aanpassing van de personeelsregelgeving aan de modulaire organisatie

Zolang de CVO lineair waren georganiseerd, leunde hun personeelsregelgeving sterk aan bij die van het voltijds secundair onderwijs. De rechten en plichten van de leraar zijn er verbonden met het vak dat hij geeft. Het vak wordt daarbij een vast aantal lestijden per week aangeboden, het hele schooljaar lang. In het modulaire onderwijs zijn de rechten en plichten van de leraar in de CVO verbonden met opleidingen en modules. De module kan starten op elk ogenblik van het schooljaar en worden gespreid over een aantal dagen of weken, zoals het centrum dat nodig acht. De Vlaamse Regering heeft onder meer de prestatieregeling en de salarisvaststelling aangepast aan het modulair georganiseerde onderwijs.

4.1.1 Aanpassing van de prestatieregeling

De Vlaamse Regering bepaalt⁵⁰ het aantal prestatie-eenheden dat is vereist voor een voltijdse betrekking in de CVO: de prestatienoemer. De prestatie-eenheid is de lestijd per week. Toen het volwassenenonderwijs nog lineair was, hing het aantal vereiste lestijden per week voor een voltijdse betrekking af van de aard van het vak: voor algemene vakken en technische vakken waren het 20 lessen per week en voor praktische vakken 25 lessen per week. Er waren dus twee prestatienoemers: 20 en 25. Nu heeft de Vlaamse Regering zes prestatienoemers ingevoerd: de opdracht van een leraar secundair volwassenenonderwijs wordt uitgedrukt in 20-, 21-, 22-, 23-, 24- of 25-sten, afhankelijk van het studiegebied waarin hij lesgeeft. Voor een lector in het HBO5 of de SLO wordt de opdracht altijd uitgedrukt in 20-sten. Bij de keuze van de prestatienoemers hield de Vlaamse Regering rekening met het praktisch gehalte van de opleidingen van het studiegebied. Hoe praktischer de opleidingen, hoe hoger de prestatienoemer.

Voor de CBE heeft de Vlaamse Regering het aantal prestatie-eenheden voor personeelsleden aangesteld in een voltijdse betrekking vastgesteld op 36 klokuren per week. Het onderwijzend personeel in de CBE heeft er een centrumopdracht. Ze omvat de lesopdracht, de lesvoorbereiding, de overlegmomenten en de verplaatsingstijd naar andere lesplaatsen.

4.1.2 Aanpassing van de salarisvaststelling

Het salaris van de leraar in het lineair georganiseerde volwassenenonderwijs wordt vastgesteld op basis van een opdrachtbreuk op weekbasis. De noemer van de breuk is de prestatienoemer. De teller van de breuk is het aantal lestijden per week waarmee het personeelslid is belast. Een vak van bijvoorbeeld 10 lestijden per week met een prestatienoemer van 20, zal het personeelslid een opdrachtbreuk van 10/20-sten bezorgen. Het salaris dat hij ontvangt, stemt daarmee overeen.

Voor het modulair georganiseerde onderwijs heeft de Vlaamse Regering voor de salarisvaststelling een formule bepaald die de lestijden van het personeelslid van de CVO omzet naar een opdrachtbreuk op weekbasis over de periode van zijn aanstelling. Binnen een aanstellingsperiode kan een module immers over de hele duur van die periode worden verspreid of geconcentreerd in enkele weken. Als het personeelslid is aangesteld voor de duur van een volledig schooljaar, is de teller van de opdrachtbreuk het aantal lestijden per module gedeeld door 40⁵¹. Zo zullen de lestijden van een personeelslid dat instaat voor een module van 240 lestijden als volgt worden omgezet: $240/40 = 6$ lestijden per week. In de noemer komt de prestatienoemer van het studiegebied. In een studiegebied met prestatienoemer 20, zal het personeelslid dat een module geeft van 240 lestijden, een salaris ontvangen van 6/20-sten gedurende het hele schooljaar. De toepassing van de formule heeft als gevolg dat het salaris dat het personeelslid

⁵⁰ Op grond van de artikelen 128, §1, en 130 van het decreet volwassenenonderwijs.

⁵¹ Een volledig schooljaar omvat 40 weken. Als het personeelslid wordt aangesteld voor een periode die minder lang is dan een volledig schooljaar, wordt een aangepaste formule toegepast.

ontvangt, niet noodzakelijk overeenstemt met zijn werkelijke prestaties. Het kan zijn dat hij de module geeft over het hele schooljaar gespreid aan 6 lestijden per week. Maar het is even goed mogelijk dat hij de module geeft in 12 weken aan 20 lestijden per week. Die werkwijze roept vragen op. Als de salarisbetalingen niet overeenstemmen met de werkelijke prestaties, kan dat namelijk in strijd zijn met de wet op de loonbescherming. Die bepaalt dat reglementen de datum van uitbetaling van het loon niet later mogen vaststellen dan *de zevende dag na de arbeidsperiode waarover de uitbetaling geschiedt*⁵². De arbeidsperiode is de periode waarin de prestaties effectief zijn geleverd. De overtreding van de bepaling is strafbaar.

Bovendien wordt de opdrachtbreuk die als basis dient voor de vaststelling van het salaris, in de praktijk als basis gebruikt voor de vaststelling van de statutaire rechten en plichten van het personeelslid. In het voorbeeld van de module van 240 uren, zal de betrokkene, hoe hij ook zijn prestaties verricht, vast benoemd worden aan 6/20-sten per week. Dat is niet zo geregeld in de rechtspositiedecreten⁵³. Die bepalen dat de onderwijsopdracht van een personeelslid *het aantal prestatie-eenheden is per week* verricht in een bepaalde opleiding of in een bepaalde module. Volgens de rechtspositiedecreten is de prestatie-eenheid de basiseenheid die voor een bepaald ambt door de Vlaamse Regering wordt vastgesteld. Het besluit van 26 februari 2010 heeft hieraan in hoofdstuk 2 uitvoering gegeven⁵⁴ (zie 4.1.1.). De decreten voorzien niet in een formule die de uren van de module of de opleiding omzet naar een opdrachtbreuk op weekbasis over de hele periode van aanstelling⁵⁵.

Het personeel van de CBE valt niet onder die regeling. Het salaris van de leraar in een CBE wordt berekend op basis van het aantal uren van de afgesloten arbeidsovereenkomst op weekbasis uitgedrukt in 36-sten⁵⁶. De opdracht van een leraar in het CBE is niet bepaald in lesuren. De betaling van het loon wordt niet gekoppeld aan modules en opleidingen, maar aan de centrumopdracht⁵⁷.

4.2 Correctheid van de salarisvaststelling

4.2.1 Inleiding

Het Rekenhof voerde in december 2003 een audit uit naar de salarisvaststelling van het bestuurs- en onderwijzend personeel in het onderwijs voor sociale promotie⁵⁸. Op basis van een steekproef van 120 personeelsdossiers concludeerde het dat uitgaande van een betrouwbaarheid van 99% in minstens 28,8% van alle personeelsdossiers een fout voorkwam tegen de

⁵² Artikel 9 van de wet betreffende de bescherming van het loon der werknemers.

⁵³ Een gelijkaardig probleem doet zich bijvoorbeeld voor bij de vaststelling van het recht op een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur.

⁵⁴ Hoofdstuk 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2010 bepaalt weliswaar de omzettingsformule die de lestijden van het personeelslid van de CVO omzet naar een opdrachtbreuk op weekbasis over de periode van zijn aanstelling, maar dit hoofdstuk geldt uitdrukkelijk voor de vaststelling van het recht op een salaris. Ook voor de andere onderwijssectoren wijken salarisvaststellingsregels soms af van de regels voor statutaire rechten.

⁵⁵ De minister stelt in zijn reactie op het ontwerp van verslag dat zich hier geen probleem voordoet (zie hoofdstuk 8).

⁵⁶ De rechtspositie van de CBE-personeelsleden is geregeld door de wet op de arbeidsovereenkomsten, aangevuld met enkele sectorale cao's. In uitvoering van de CAO II - basiseducatie van 10 december 2010 hebben onderhandelingen plaatsgevonden om een mogelijke overgang te regelen van de CBE-personeelsleden naar het onderwijsstatuut met behoud van de eigenheid van de sector. Op dit ogenblik ligt een voorstel klaar, maar wordt gewacht op de beslissingen die de Vlaamse Regering nog moet nemen voor de andere onderwijsniveaus over de eindloopbaanregeling en het ziekteverlof.

De Vlaamse Regering heeft vanaf 1 september 2008 de geldelijke bepalingen voor het CBE-personeel vastgesteld: besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 houdende de geldelijke bepalingen voor de personeelsleden van de Centra voor Basiseducatie en tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 april 1958.

⁵⁷ De oorspronkelijke versie van het ontwerpdecreet voor het volwassenenonderwijs wou voor de leraars in een CVO ook een centrumopdracht invoeren, maar dat idee werd niet behouden tijdens de onderhandelingen.

⁵⁸ Stuk 37-C (2005-2006) – Nr. 1, 9 februari 2006.

salarisschaal of de geldelijke anciënniteit. Het weet dat hoge foutenpercentage onder meer aan de complexiteit van de personeelsregelgeving. Het Rekenhof formuleerde een aantal aanbevelingen om de foutenlast te reduceren (zie bijlage 1). Het onderzocht voor dit verslag de correctheid opnieuw.

4.2.2 **Systeemcontrole**

De administratie heeft grotendeels gevolg gegeven aan de aanbevelingen van het Rekenhof. Het elektronisch personeelsdossier is ingevoerd voor het personeel van de CVO, nog niet voor het personeel van de CBE. Behalve tot een efficiëntere controle op de aangeleverde informatie vanuit de centra en een grotere zekerheid op een correcte verwerking ervan, heeft de invoering van het elektronisch personeelsdossier geleid tot een betere samenwerking tussen het AHOVOS en het Agentschap voor Onderwijsdiensten⁵⁹.

Bij de invoering van het elektronisch personeelsdossier heeft de administratie de centra nadrukkelijk gewezen op hun verantwoordelijkheid: zo moeten de CVO de hun toegestuurde betalingslijsten sneller en grondiger controleren. Het AHOVOS is gestart met de organisatie van cursussen om beginnende administratieve personeelsleden van de CVO te informeren over de te bezorgen gegevens en de regelgeving. Het agentschap doet echter geen beroep op zijn verificatiekorps om een controle ter plaatse te organiseren op de aanlevering van de gegevens. Via het afsprakenkader kan het zo nodig wel een verificateur belasten met bijkomende opdrachten.

Het AHOVOS heeft ook intern enkele maatregelen getroffen om de risico's op fouten te beperken, zoals uitbreiding van de gehanteerde balanced scorecard met de parameter terugvordering⁶⁰, screening van de personeelsdossiers op veel voorkomende fouten, regelmatig overleg tussen collega's en reorganisatie van de cel kwaliteitsbewaking die nu maandelijks rapporteert aan het afdelingshoofd⁶¹.

4.2.3 **Salarisschalen en bekwaamheidsbewijzen**

Het Rekenhof had o.a. aanbevolen te overwegen het aantal salarisschalen te verminderen. Volgens de memorie van toelichting bij het decreet volwassenenonderwijs is de uitbouw van de modulaire structuur gebruikt om de toekenning van een salarisschaal transparanter en eenvoudiger te maken.

Het onderwijsdecreet XIII-Mozaïek geeft de Vlaamse Regering de bevoegdheid de salarisschalen vast te stellen en somt daarbij referentiepunten op waarmee zij rekening kan houden⁶². De oude regelgeving, nog steeds geldig voor de uitdovende lineaire en voorlopig modulaire opleidingen, koppelt het recht op een bepaalde salarisschaal aan het bekwaamheidsbewijs waarover het personeelslid beschikt in relatie tot zijn ambt en het onderwezen vak. De nieuwe regeling koppelt de salarisschaal alleen aan het bekwaamheidsbewijs⁶³, één van de referentiepunten uit het mozaïekdecreet. De opleiding of module vormt de basis voor de indeling van de bekwaamheidsbewijzen.

⁵⁹ Het Agentschap voor Onderwijsdiensten is verantwoordelijk voor het beheer van de personeelsdossiers van het basis-, secundair en deeltijds kunstonderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding.

⁶⁰ Zo volgt de administratie op of fouten die aanleiding geven tot een terugvordering zijn te wijten aan vergissingen van de dossierbehandelaar of van het centrum en spreekt zij de verantwoordelijken erop aan.

⁶¹ De beheersovereenkomst die het AHOVOS met de Vlaamse Regering heeft afgesloten voor de periode van 1 januari 2011 tot 31 december 2015, bevat de kwaliteitsnormen die de kwaliteitscel moet halen bij haar controles.

⁶² De aard van het ambt, het onderwijsniveau, de onderwijsvorm, de graad, het HBO5, de cyclus of de opleidingsvorm waar het ambt wordt uitgeoefend, de bekwaamheidsbewijzen die er toegang toe verlenen en het te onderwijzen vak.

⁶³ Besluit van de Vlaamse Regering van 23 april 2010 betreffende de bekwaamheidsbewijzen en de salarisschalen voor de personeelsleden van de centra voor volwassenenonderwijs.

Ondanks bovenstaande aanpassingen heeft de nieuwe organieke regelgeving niet tot een reductie van het aantal salarisschalen geleid, zoals blijkt uit de volgende tabel.

Tabel 2 – Aantal salarisschalen volgens organieke regeling

	Organieke regelgeving geldig in 12/2003	Organieke regelgeving geldig in 04/2011
Onderwijzend personeel	6	5
Gemeenschappelijk voor bestuurs- en onderwijzend personeel	4	4
Bestuurspersoneel	8	10
Totaal	18	19

Er zijn momenteel negen verschillende salarisschalen voor het onderwijzend personeel en veertien voor het bestuurspersoneel. Vier salarisschalen zijn gemeenschappelijk voor beide personeelscategorieën. Voor het onderwijzend personeel komt dat in vergelijking met december 2003 neer op een vermindering met één salarisschaal, voor het bestuurspersoneel op een vermeerdering met twee.

In de maand april 2011 werden aan de hand van in totaal 28 verschillende schalen salarissen uitbetaald. Dat is het gevolg van de overgangsmaatregelen waarbij een personeelslid zijn rechten behoudt op een oude salarisschaal als die gunstiger is dan de huidige organieke. Slechts een halve procent van alle opdrachten wordt nog uitbetaald aan die oude salarisschalen.

4.2.4 Gegevenscontrole

Samenstelling van de steekproeven

Uit de bestanden van de administratie heeft het Rekenhof aselect twee steekproeven van personeelsdossiers samengesteld, waarmee het de bezoldiging van het bestuurs- en onderwijzend personeel in de CVO en in de CBE afzonderlijk controleerde. De bestanden bevatten in totaal 9.303 verschillende personeelsleden van de CVO en 797 verschillende personeelsleden van de CBE, die respectievelijk 5.934,66 en 638,05 BFT's vertegenwoordigen.

Het Rekenhof koos een steekproefgrootte van 120 personeelsleden van de CVO en van 40 personeelsleden van de CBE. Het keek in hoofdzaak dezelfde twee bezoldigingsaspecten na als in 2003, namelijk salarisschaal en geldelijke anciënniteit. Het betrof, zoals in 2003, ook aspecten bij het onderzoek die daar nauw mee verbonden zijn, zoals de opdrachtbreuken en de periode van uitbetaling. Het beperkte de controle tot de opdracht die de personeelsleden in maart (CBE) of april (CVO) 2011 uitvoerden. De 120 geselecteerde CVO-personeelsleden vertegenwoordigden in totaal 75,00 BFT's. De gemiddelde omvang van de opdracht per personeelslid bedroeg dus 0,59. Voor de hele populatie ligt de gemiddelde omvang op 0,64. Bij de CBE ligt de gemiddelde omvang van de opdracht per personeelslid hoger: 0,73 voor de steekproef (40 personeelsleden die 29,05 BFT's vertegenwoordigen) en 0,80 voor de hele populatie.

Het resultaat van de controle van de 120 CVO-personeelsleden kan worden vergeleken met het resultaat van 2003. De CBE-personeelsleden maakten in 2003 geen deel uit van het toenmalige onderwijs voor sociale promotie en waren toen dus niet opgenomen in het onderzoek van het Rekenhof. Voor hen geldt een andere, eenvoudigere bezoldigingsregeling. Om die redenen controleerde het Rekenhof die personeelsleden afzonderlijk en in een kleiner aantal.

Resultaten van de steekproeven

Het Rekenhof vond in 12 van de 120 onderzochte CVO-personeelsdossiers een fout. Het heeft daarover vragen gesteld aan het AHOVOS, dat voor de nodige rechtzettingen zorgde. De fouten konden als volgt worden gerubriceerd.

Tabel 3 – Verdeling van de vastgestelde fouten in de steekproef van 120 CVO-personeelsdossiers

Geconstateerd probleem	Aantal personeelsleden
Regeling bij een tijdelijk andere opdracht	4
Vaststelling geldelijke anciënniteit	6
Toekenning salarisschaal	2
Totaal problemen	12

Gelet op het foutenpercentage van 10% in de steekproef en uitgaande van een betrouwbaarheid van 99%, kan worden aangenomen dat minstens 5,2% van alle CVO-personeelsdossiers een bezoldigingsfout bevat. Dat foutenpercentage ligt beduidend lager dan in 2003. Het is van een vergelijkbare grootteorde als de gevonden foutenpercentages in het gewoon voltijds secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding⁶⁴. De invoering van het elektronisch personeelsdossier en de door de administratie genomen acties hebben dus een gunstig effect gehad.

Vijf fouten waren te wijten aan een vergetelheid van de dossierbehandelaars om manueel in te grijpen in de betrokken elektronische personeelsdossiers. Volgens de administratie kunnen zulke fouten niet meer voorkomen omdat de elektronische personeelsdossiers sinds mei 2011 automatisch worden herbekeken in dergelijke situaties. Het aantal fouten zou bijgevolg in de toekomst nog verder moeten afnemen.

In twee foutief bezoldigde personeelsdossiers gebeurden de nodige rechtzettingen in eerste instantie niet volgens de geldende verjaringstermijnen. De dossierbehandelaars hadden zich gebaseerd op het elektronisch personeelsdossier, dat weliswaar rekening houdt met de verjaringstermijnen, maar zij hadden zo vroegere (manuele) ingrepen in het automatisch systeem over het hoofd gezien.

Het Rekenhof vond in 6 van de 40 onderzochte CBE-personeelsdossiers een fout. Alle fouten hadden betrekking op de vastgestelde geldelijke anciënniteit. Over die fouten heeft het Rekenhof eveneens vragen gesteld aan het AHOVOS, dat voor de nodige rechtzettingen zorgde.

De CBE-steekproef geeft een foutenpercentage van 15% aan. Hoewel de steekproefgrootte te klein is om het resultaat te extrapoleren tot de hele populatie, is het percentage een indicatie van een relatief hoge foutenlast. De CBE-personeelsdossiers zijn nochtans over het algemeen minder ingewikkeld. Het aantal verschillende salarisschalen is beperkt. Ze worden toegekend volgens een systeem van functieverloning⁶⁵. De loopbanen zijn relatief eenvoudig. De administratie is pas sinds 1 september 2008 (overnamedatum van de personeelsdossiers van de CBE met verworven geldelijke anciënniteit) verantwoordelijk voor het verdere verloop van de geldelijke loopbanen. De personeelsdossiers van de CBE worden, in tegenstelling tot die van de CVO, nog manueel beheerd bij gebrek aan een ondersteunend elektronisch personeelsdossier⁶⁶.

⁶⁴ Het verslag van het Rekenhof over de financiering en subsidiëring van de centra voor leerlingenbegeleiding bood een overzicht van de resultaten van andere steekproeven die het Rekenhof al uitvoerde, Stuk 37-A (2006-2007) – Nr.1, 24 november 2006.

⁶⁵ De functie van leraar kent maar twee salarisschalen:
 – salarisschaal 346 voor de houders van een bekwaamheidsbewijs van ten minste professionele bachelor + een bewijs van pedagogische bekwaamheid,
 – salarisschaal 301 voor de houders van enkel een bekwaamheidsbewijs van ten minste professionele bachelor.

⁶⁶ De administratie wijst op een aantal elementen die de afhandeling van CBE-personeelsdossiers bemoeilijken: een overgangsregeling, bepaalde bezoldigingsaspecten zoals eindejaarstoelage en vakantiegeld, regeling van het ziekteverlof, verlofstelsels, enz.

4.2.5 Principiële problemen

Uit de controle van de personeelsdossiers blijkt dat de personeelsregelgeving voor de CBE nog niet sluitend is en dat het AHOVOS bepaalde principes gewoonweg naar analogie met andere onderwijsniveaus toepast⁶⁷.

Verder is er een anomalie als een personeelslid verschillende opdrachten combineert in een CVO of een opdracht in een CVO combineert met een opdracht in een ander onderwijsniveau. Als een personeelslid meer dan een voltijds ambt uitoefent, bezoldigt het AHOVOS het personeelslid in hoofdamt voor de prestaties tot de eenheid⁶⁸. De resturen boven de eenheid betaalt het agentschap uit in bijambt voor zover die prestaties de cumulatiegrens van 40% niet overschrijden⁶⁹. De bezoldigingsbesluiten bepalen welke opdrachten het eerst voor betaling en voor hoofdamt in aanmerking komen. Er wordt bepaald dat een voltijds ambt binnen één onderwijsniveau (volledig leerplan versus beperkt leerplan) altijd voorrang heeft om het hoofdamt te bepalen. Als het personeelslid geen voltijds ambt presteert binnen één onderwijsniveau, is het hoofdamt een combinatie van opdrachten uit diverse onderwijsniveaus die de eenheid bereikt. Aangezien soms verschillende combinaties mogelijk zijn, leggen de bezoldigingsbesluiten een volgorde vast. Prestaties in het volledig leerplan hebben voorrang, gevolgd door de prestaties in het deeltijds kunstonderwijs, en als laatste de prestaties in een CVO. In tweede orde hebben de opdrachten gekoppeld aan de kleinste prestatieoemer voorrang, gevolgd door die met de gunstigste weddenschaal. Dezelfde volgorde geldt om te bepalen welke uren kunnen worden bezoldigd als het personeelslid boven 140% presteert. Door de in de regelgeving bepaalde prioriteit, krijgt het personeelslid niet altijd de best bezoldigde opdrachten eerst uitbetaald. Het is zelfs mogelijk dat het personeelslid beter bezoldigd zou worden indien hij minder uren presteerde. De minister stelt dat het een beleidskeuze is geweest de prestaties in het volledig leerplan voorrang te geven⁷⁰. Volgens hem zorgt de regeling voor duidelijkheid voor alle betrokkenen, zodat zij vooraf kennis kunnen nemen van alle gevolgen van hun beslissing om al of niet een bepaalde opdracht in een onderwijsniveau te aanvaarden. Die duidelijkheid is er volgens het Rekenhof echter niet voldoende.

4.3 Flexibiliteit en vaste benoeming

4.3.1 Decretale regeling

De rechtspositie van het CVO-personeel is gelijkaardig als die van het personeel in het basisonderwijs, het secundair onderwijs, het buitengewoon onderwijs, het deeltijds kunstonderwijs, de centra voor leerlingenbegeleiding en de internaten. Ze wordt bepaald door de decreetgever⁷¹. De rechtspositiedecreten bevatten de basisregels voor aanwerving, benoeming, selectie, bevordering, evaluatie en tucht van het onderwijspersoneel. De rechtspositie garandeert de personeelsleden rechtszekerheid en biedt hen stabiliteit van betrekking. Een personeelslid in het onderwijs wordt normaal na verloop van tijd vast benoemd. Een vaste benoeming geeft werk- en loonzekerheid en geeft recht op een aantal verlofstelsels, bezoldigd ziekteverlof en een overheidspensioen. De rechtspositie van het CBE-personeel is geregeld door de wet op de arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978, aangevuld met sectorale cao's. Deze rechtspositie kent geen vaste benoeming.

⁶⁷ Zo wordt in de CBE het ouderschapsverlof in aanmerking genomen voor de berekening van de geldelijke anciënniteit zonder dat het besluit dat dit verlof regelt, verwijst naar artikel 16 van het koninklijk besluit van 15 april 1958.

⁶⁸ Met eenheid wordt gepondereerde eenheid bedoeld: rekening houdend met de prestatieoemers worden zoveel lestijden in aanmerking genomen zodat de eenheid wordt bereikt of juist wordt overschreden.

⁶⁹ Daarop is één uitzondering, namelijk de combinatie van een voltijdse opdracht aan een CVO met een deeltijdse opdracht in het deeltijds kunstonderwijs. De regelgeving laat niet toe dat de prestaties in het deeltijds kunstonderwijs als bijbetrekking worden bezoldigd.

⁷⁰ Zie hoofdstuk 8.

⁷¹ Decreten van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs/respectievelijk het gemeenschapsonderwijs. De hogescholen en universiteiten hebben een aparte rechtspositie.

De decreetgever verwachtte⁷² dat de combinatie van flexibel opleidingen opstarten en stopzetten, met de huidige verplichtingen inzake vaste benoeming zou kunnen leiden tot een onverantwoorde toename van het aantal vastbenoemde personeelsleden en nam daarom specifiek voor het volwassenenonderwijs de regels inzake vacantverklaring over die al van kracht waren door het decreet van 2 maart 1999⁷³. De centra moeten niet alle openstaande betrekkingen vacant verklaren. Het centrumbestuur bepaalt voor zijn centra jaarlijks op basis van een beleidsplan en na onderhandelingen in het bevoegd lokaal comité welke openstaande betrekkingen het vacant verklaart of meedeelt. Het centrumbestuur is echter verplicht om de openstaande betrekkingen waarover in het bevoegde lokaal onderhandelingscomité geen akkoord is bereikt, vacant te verklaren als het gaat om betrekkingen die gedurende de drie voorafgaande schooljaren ook open stonden.

4.3.2 Vaste benoeming in de praktijk

In het algemeen zijn alle CVO positief over de vaste benoeming omdat het een belangrijke troef is die hen als werkgever aantrekkelijk maakt. Toch wordt in het volwassenenonderwijs niet even vlot benoemd als in de andere onderwijsniveaus. Het benoemingspercentage bedraagt 63,85% voor het secundair volwassenenonderwijs en 59,00% voor het HBO⁵ en de SLO samen⁷⁴. Die cijfers liggen lager dan het benoemingspercentage in het gewoon secundair onderwijs (74,57%) en het deeltijds kunstonderwijs (75,12%).

De CVO geven aan dat aan de vaste benoeming in de huidige vorm enkele nadelen verbonden zijn die de gewenste flexibiliteit van het volwassenenonderwijs bemoeilijken. De soepelere benoemingsregeling waarin de decreetgever voorziet in het volwassenenonderwijs, neemt niet weg dat soms toch in opleidingen met onzekere toekomstperspectieven moet worden benoemd. Als het lokaal onderhandelingscomité niet tot een akkoord komt, is het centrum immers na drie jaar verplicht vacant te verklaren en te benoemen.

De CVO vinden ook dat de vaste benoeming in de huidige vorm de afbouw van weinig succesvolle opleidingen afremt en bijgevolg ook het opstarten van nieuwe toekomstgerichte opleidingen. Als een centrum beslist lesuren niet meer te organiseren, wordt de leraar als hij vastbenoemd is voor die uren ter beschikking gesteld wegens ontstentenis van betrekking en kan hij worden gereffecteerd of wedertewerkgesteld. De centra nemen niet zo snel hun toevlucht tot een terbeschikkingstelling⁷⁵. Ze geven daar verschillende redenen voor:

- Terbeschikkingstelling kan een overdracht van leraarsuren uitsluiten. Een overdracht van leraarsuren naar een ander centrum mag immers volgens het decreet volwassenenonderwijs niet tot gevolg hebben dat personeelsleden ter beschikking worden gesteld wegens ontstentenis van betrekking. Ook bepaalt het decreet dat de overdracht van leraarsuren tijdens een bepaald schooljaar naar het daaropvolgende schooljaar alleen mogelijk is als tijdens dat schooljaar in het CVO in kwestie geen nieuwe of aanvullende terbeschikkingstellingen wegens ontstentenis van betrekking moeten worden uitgesproken.
- Het centrum wordt voor een eventuele terbeschikkingstelling eerst verplicht (competente) tijdelijke personeelsleden te ontslaan.

⁷² Memorie van toelichting bij het decreet volwassenenonderwijs, Stuk 1201 (2006-2007) – Nr.1, p 13.

⁷³ Artikel 33, §4, rechtspositiedecreet gesubsidieerd onderwijs en artikel 28, §1, rechtspositiedecreet gemeenschaps-onderwijs

⁷⁴ *Vaste benoemingen in 2010 en 2011*, publicatie van het Vlaams Ministerie van Onderwijs & Vorming, Agentschap voor Onderwijsdiensten.

⁷⁵ De minister wijst in zijn reactie op het ontwerp van verslag op de moeilijkheden bij de toepassing van de regelgeving van de terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking in het volwassenenonderwijs (zie hoofdstuk 8).

- Door de regels van re-affectatie en wedertewerkstelling kunnen de terbeschikkinggestelde personeelsleden verplicht worden ingezet voor een opdracht waarvoor ze minder geschikt zijn. Het is niet omdat een leraar over het vereiste bekwaamheidsbewijs beschikt dat hij er ook de meest competente kandidaat voor is.
- Een personeelslid is na vele schooljaren gehecht aan zijn opdracht. Hier speelt het menselijk aspect, waar directies niet ongevoelig voor zijn.

De centra zoeken dan naar andere oplossingen, hoewel het in de praktijk niet altijd goede oplossingen zijn. Hierna volgt een overzicht van de mogelijkheden⁷⁶:

- De personeelsleden aanstellen in coördinatie-uren ter ondersteuning van het personeel van het volwassenenonderwijs. Die taken zijn specifiek en dienen om de kwaliteit te borgen. Centra zouden voor die taken echter beter gerichte aanwervingen doen en zoeken naar kandidaten met het gewenste profiel. Hoe meer leraarsuren overigens worden aangewend als coördinatie-uren, hoe minder lesuren overblijven, wat dan weer leidt tot grotere cursistengroepen.
- De personeelsleden tewerkstellen in het studiegebied NT2 als dat kan. Dat studiegebied heeft een sterke groei gekend en biedt tewerkstellingskansen, maar vereist specifieke expertise van de leerkracht. Het is een kwalijke zaak als vastbenoemden nieuwe leerkrachten NT2 met de vereiste expertise verdringen. Ze beschikken niet altijd over de nodige competenties of vaardigheden. Bovendien is de groei van het studiegebied afhankelijk van beslissingen die in andere beleidsdomeinen en –niveaus worden genomen.

In de maand april 2011 stelden in totaal 64 van de 111 centra onderwijzend personeel ter beschikking wegens ontstentenis van betrekking. Gemiddeld ging het om 1,17 BFT's per CVO⁷⁷. Het is opmerkelijk dat er (nog) geen verband is tussen het aantal terbeschikkinggestelde personeelsleden en het verlies aan leraarsuren door de invoering van het nieuwe omkaderingssysteem⁷⁸. De studiegebieden met het grootste aantal ter beschikking gestelde personeelsleden zijn talen richtgraad 1 en 2 (9,3 BFT's), huishoudelijk onderwijs (16,1 BFT's) en ICT (20,8 BFT's). Die drie studiegebieden kennen een dalend volume aan lesurencursist. Twee van die drie studiegebieden krijgen overigens meer uren bij dan ze zelf genereren om het dalende volume enigszins te compenseren (zie 3.2.3).

4.3.3 Vaste benoeming voor een volledige opdracht

Voor heel wat cursussen beperken de lesmomenten zich tot vijf weekavonden en de zaterdagvoormiddag. Dat brengt met zich dat een centrum onvoldoende lesmomenten heeft om een leraar een volledige opdracht te geven en voor een volledige opdracht te benoemen. De meeste personeelsleden in de CVO werken onder meer om deze reden deeltijds. De gemiddelde opdracht van een personeelslid in een CVO bedraagt 0,64. Slechts 30% van het personeel presteert er een voltijdse opdracht of meer. De rechtspositiedecreten verlenen echter aan een personeelslid dat al deeltijds vastbenoemd is, voorrang voor een uitbreiding van zijn benoeming op tijdelijke personeelsleden. Omdat een benoeming voor een voltijdse opdracht vaak moeilijk is, duurt het dan ook lang voor tijdelijke personeelsleden kans krijgen op een eerste (deeltijdse) benoeming. Dat is een mogelijke oorzaak van het lage percentage vastbenoemd personeel. De regeling bemoeilijkt ook een aangepast benoemingsbeleid van de CVO dat de juiste persoon op de juiste plaats beoogt. Verschillende centra pleiten er dan ook voor niet te

⁷⁶ De administratie meldt aanvullend aan de (uitwijk)oplossingen die de centra vermelden om de terbeschikkingstellingen te vermijden, dat ook het stelsel van het verlof tijdelijk andere opdracht wordt gebruikt. Dit is af te leiden uit de vragen aan de medewerkers van de werkstations.

⁷⁷ Berekend op de 111 centra gaat het om een gemiddelde van 0,676 BFT's.

⁷⁸ De correlatie bedraagt 0,06. 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.

benoemen voor een volledige opdracht en de voorrang van deeltijdse vastbenoemden voor een uitbreiding van hun benoeming op te heffen.

4.3.4 Personeelsverloop en vacatures

Ondanks de hiervoor geschetste problemen ervaren de meeste van de bezochte centra geen tot weinig personeelsverloop. Als er toch een zeker verloop is, is dat meestal naar het leerplichtonderwijs waar de kans op voltijdse tewerkstelling groter is. De uitstroom van jonge leerkrachten binnen de vijf jaar na hun eerste indiensttreding in de CVO ligt wel beduidend hoger dan in het basisonderwijs en het secundair onderwijs, zoals blijkt uit de volgende tabel.

Tabel 4 – Percentage jonge leerkrachten dat na vijf jaar het onderwijs heeft verlaten in Vlaanderen

Onderwijsniveau	2009
Gewoon basisonderwijs	21%
Buitengewoon basisonderwijs	25%
Gewoon secundair onderwijs	38%
Buitengewoon secundair onderwijs	29%
CVO	55%

Bron: Stafdiensten, Departement Onderwijs en Vorming

Het overgrote deel van de bezochte centra ondervindt geen problemen om geschikt personeel te vinden, tenzij in heel specifieke of technische modules en voor bepaalde vervangingen. De centra doen een beroep op hun eigen databanken met spontane sollicitaties en pas in tweede instantie op de leerkrachtendatabank om hun vacatures in te vullen.

De volgende tabel over het aantal openstaande vacatures in de leerkrachtendatabank bevestigt dat de centra relatief weinig moeite hebben om geschikte lesgevers te vinden. Veel vacatures betreffen taal-, technische of heel specifieke modules. Het grote verloop van jonge leerkrachten kan echter op langere termijn een gevaar inhouden voor het vinden van voldoende personeel.

Tabel 5 – Vacatures van het volwassenenonderwijs in de leerkrachtendatabank

	Toestand 09/05/2010	Toestand 05/10/2011	Toestand 26/01/2012
Secundair volwassenenonderwijs	17	17	27
HBO5	2	7	9
Specifieke lerarenopleiding	1	1	1
Totaal	20	25	37
Aantal centra	11	15	18

4.4 Gemiddelde loonkosten⁷⁹

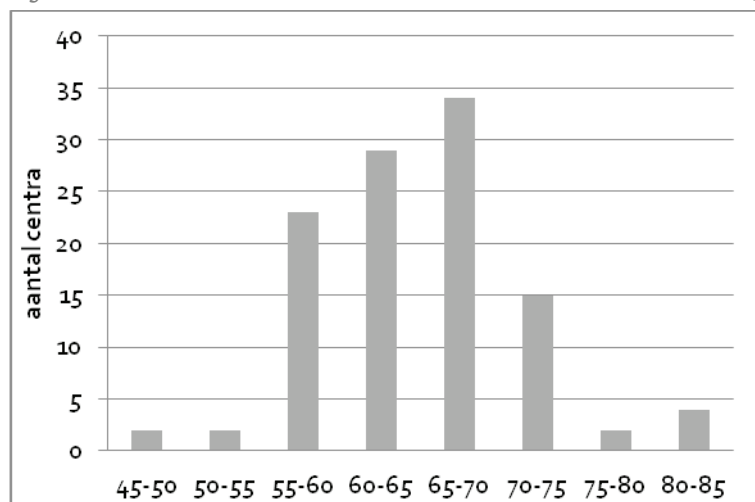
Het Rekenhof berekende de gemiddelde loonkosten van een leraarsuur van alle CVO voor het schooljaar 2010-2011. Zoals de onderstaande figuur aangeeft, bestaan er grote verschillen tussen de CVO. Een leraarsuur in het duurste CVO kost bijna dubbel zo veel als in het goedkoopste CVO. Een gemiddeld leraarsuur kost in 2010-2011 70 euro⁸⁰. De verschillen worden veroorzaakt door de gehanteerde delers en de samenstelling van het onderwijskorps wat betreft bekwaamheidsbewijzen en anciënniteit⁸¹.

⁷⁹ De ratio's in dit onderdeel zijn berekend op basis van macro-gegevens.

⁸⁰ Bedrag inclusief werkgeversbijdragen.

⁸¹ Verschillen kunnen ook worden veroorzaakt door het aanbod van HBO5 en specifieke lerarenopleidingen.

Figuur 2 – Gemiddelde loonkosten van een leraarsuur in 2010-2011 (in euro)



Om te beoordelen of de loonkosten in het volwassenenonderwijs, beperkt tot de CVO, hoog liggen, moeten ze worden vergeleken met andere onderwijsniveaus of -sectoren, bijvoorbeeld het gewoon voltijds secundair onderwijs en het deeltijds kunstonderwijs. Het eerste is van hetzelfde onderwijsniveau (HBO5 en SLO uitgezonderd), het tweede wordt eveneens via een deeltijdse structuur aangeboden.

Tabel 6 – Vergelijking van de gemiddelde loonkosten per leraarsuur (in euro)

CVO	Gewoon voltijds secundair onderwijs	Deeltijds kunstonderwijs
70	68	63

Het gemiddelde aantal uren dat per financierbare inschrijving in de CVO wordt toegekend, bedraagt maar een fractie van wat in het gewoon voltijds secundair onderwijs of het deeltijds kunstonderwijs wordt gegeven (op schooljaarbasis).

Tabel 7 – Vergelijking van het gemiddelde aantal leraarsuren per financierbare inschrijving

CVO	Gewoon voltijds secundair onderwijs	Deeltijds kunstonderwijs
5,17	92,66	18,04

Op het eerste gezicht lijkt het volwassenenonderwijs per leraarsuur ongeveer even duur als het gewoon voltijds secundair onderwijs en iets duurder dan het deeltijds kunstonderwijs (tabel 6), maar het telt uiteraard minder uren per financierbare cursist. Om de hoogte van de kosten van het volwassenenonderwijs in de CVO te kunnen beoordelen, dient ook de klasgrootte in rekening te worden gebracht: voor hoeveel leerlingen of cursisten worden die kosten gemaakt? De gemiddelde klasgrootte in het gewoon voltijds secundair onderwijs en het deeltijds kunstonderwijs bedraagt ruw geschat respectievelijk 14 en 8. De gemiddelde financierbare groepsgrootte van een module in een CVO kan op 13 cursisten worden geschat⁸². Een uur in een CVO is dan 11% duurder dan in het gewoon voltijds secundair onderwijs (70/13 ten opzichte van 68/14). In vergelijking met het deeltijds kunstonderwijs (63/8) is een uur in een CVO dan weer 32% goedkoper.

⁸² Dit gemiddelde is afgeleid door de gemiddelde klasgroottes per studiegebied, terug te vinden in tabel 37 van het rapport van de tussentijdse evaluatie van het volwassenenonderwijs, te vermenigvuldigen met het relatief aandeel van elk studiegebied ten opzichte van het totaal aantal cursisten.

Tabel 8 – Vergelijking van de gemiddelde loonkosten per leraarsuur en per financierbare inschrijving (in euro)

CVO	Gewoon voltijds secundair onderwijs	Deeltijds kunstonderwijs
5,38	4,86	7,88

4.5 Conclusie

De overheid heeft de personeelsregelgeving van de CVO goed aangepast aan de modulaire organisatie. Ze deed dat onder meer voor de prestatieregeling en de bekwaamheidsbewijzen. Maar de salarিসvaststelling voor een leraar in een CVO heeft ze minder goed aangepast aan de modularisering. Voor zijn recht op een salaris bepaalt ze een opdrachtbreuk over de periode van zijn aanstelling, zonder rekening te houden met de periode van de werkelijke prestaties. Als de salarisbetalingen niet overeenstemmen met de werkelijke prestaties, is dat in sommige gevallen in strijd met de wet op de loonbescherming die vereist dat het salaris wordt betaald onmiddellijk na de werkelijke prestaties. Bovendien past de overheid de opdrachtbreuk van de salarিসvaststelling toe voor de bepaling van de statutaire rechten van de leraar, zonder dat dit zo geregeld is in de rechtspositiedecreten.

De personeelsregelgeving van de CVO is met de vaste benoeming en de voordelen die daaraan verbonden zijn, een belangrijke troef om personeel aan te trekken. De decreetgever nam een specifieke maatregel om te verhinderen dat de CVO te snel zouden moeten benoemen in nieuw opgestarte opleidingen. De rechtspositiedecreten houden er echter geen rekening mee dat het in de CVO moeilijker is om voltijds te benoemen. Ze geven voorrang aan deeltijds vastbenoemden voor een uitbreiding van hun benoeming, waardoor tijdelijke personeelsleden langer moeten wachten op een eerste benoeming. Om de afbouw van weinig succesvolle opleidingen te versoepelen, nam de overheid geen specifieke maatregelen met betrekking tot de rechtspositie.

Het volwassenenonderwijs kent een groot verloop van jonge leerkrachten. Dat kan in de toekomst een gevaar inhouden voor het vinden van voldoende personeel.

In december 2003 constateerde het Rekenhof een hoog foutenpercentage (minstens 28,8%) in de salarিসvaststelling van het bestuurs- en onderwijzend personeel in het onderwijs voor sociale promotie. De administratie is grotendeels tegemoet gekomen aan de aanbevelingen die het Rekenhof formuleerde om de foutenlast te reduceren. Hoewel de regelgeving over de salarisschalen intussen vereenvoudigd is, is het aantal salarisschalen niet afgenomen. In zijn opvolgingsonderzoek stelde het Rekenhof een veel lager foutenpercentage vast voor de bezoldiging van het bestuurs- en onderwijzend personeel in de CVO (minstens 5,2%). De CBE onderzocht het Rekenhof niet in 2003. Voor die groep stelde het nu in een beperkte steekproef van personeelsdossiers een foutenpercentage vast van 15%. Voor de CBE is er nog geen elektronisch personeelsdossier. Het Rekenhof stelde vast dat de bezoldigingsbesluiten complex en nog onvolledig zijn.

De gemiddelde loonkosten van een leraarsuur in de CVO bedroegen in 2010-2011 70 euro. Achter dat gemiddelde schuilt echter een grote variatie. De gemiddelde groepsgrootte mee in acht genomen, zijn de CVO iets duurder dan het gewoon voltijds secundair onderwijs, maar goedkoper dan het deeltijds kunstonderwijs.

Begroting en verantwoording van de middelen

Hoofdstuk

5

5.1 Begroting van de middelen

De overheid moet zo nauwkeurig mogelijk de middelen bepalen die nodig zijn voor de lonen van het personeel in het volwassenenonderwijs. De omkadering van de centra wordt berekend op basis van het aantal lesuren cursist van de referentieperiode. Dat leidt tot een open financiering. Neemt het aantal lesuren cursist van een centrum sterk toe, dan zal zijn financiering ook sterk toenemen. Om de budgettaire impact van de groei in de hand te kunnen houden, bepaalt de Vlaamse Regering jaarlijks een totale maximale groei voor de CVO en een totale maximale groei voor de CBE, de zogenaamde groeïnorm⁸³. Het AHOVOS betaalt de lonen rechtstreeks uit aan de personeelsleden.

Voor de begroting baseert de Vlaamse Regering zich op de berekeningen van de administratie. Die verricht haar berekeningen voor de initiële begrotingen van het jaar n in de maand juni van het jaar n-1. Voor de begrotingscontroles van het jaar n vinden de berekeningen plaats in de maand februari van het betreffende jaar n. De begroting gebeurt voor de CVO per net en voor de CBE in hun geheel⁸⁴. In de werkwijze van de administratie valt op dat zij de gemiddelde loonkosten berekent voor de verschillende ambten samen. In het algemeen gaat het om een weinig genuanceerde raming, die bijvoorbeeld nauwelijks rekening houdt met de evolutie van het aantal lesuren cursist per deler.

Om na te gaan of de Vlaamse overheid de lonen goed begroot, heeft het Rekenhof de kredieten van de initiële begrotingen (tabel 9) en van de begrotingscontroles (tabel 10) van de jaren 2009, 2010 en 2011 vergeleken met de lonen die in die jaren werkelijk zijn betaald. Daaruit blijkt dat de berekeningen van de administratie ondanks bovenstaande opmerking leiden tot betrouwbare voorspellingen. Voor de begrotingscontroles liggen de afwijkingen tussen 0,16% en 1,40%. Voor de initiële begrotingen zijn de afwijkingen groter, maar die berekeningen vinden al plaats in de maand juni van het voorgaande jaar. Bij de begrotingscontrole beschikt de administratie over betere gegevens. De verschillen tussen begrotingscontrole en begroting worden toegelicht in de documenten van de administratie, door onder meer te verwijzen naar het gebruik van provisies.

Tabel 9 – Vergelijking van de begrotingscijfers voor de lonen met de uitbetaalde lonen van het personeel van het volwassenenonderwijs (in duizend euro)

Lonen	Begroting	Uitvoering ⁸⁵	Afwijking
2009			
CVO Gemeenschapsonderwijs	82.593	86.174	4,34%
CVO Officieel Gesubsidieerd Onderwijs	63.766	65.149	2,17%
CVO Vrij Gesubsidieerd Onderwijs	106.391	113.681	6,85%
CBE	30.125	30.454	1,09%
2010			
CVO Gemeenschapsonderwijs	86.755	90.715	4,56%
CVO Officieel Gesubsidieerd Onderwijs	65.822	69.498	5,58%
CVO Vrij Gesubsidieerd Onderwijs	114.126	119.419	4,64%
CBE	32.860	32.822	-0,12%

⁸³ Artikelen 90 en 107 van het decreet volwassenenonderwijs.

⁸⁴ De administratie raamt het aantal BFT's voor het jaar n op basis van het aantal BFT's van het jaar n-2 bij de initiële begroting en op basis van het jaar n-1 bij de begrotingscontrole. In de mate van het mogelijke maakt zij gebruik van de bekende gegevens voor de leraarsuren (pakket voor schooljaar n/n+1 wordt toegekend op basis van aantal cursisten schooljaar n-1/n). Verder baseert ze zich op de groeïnorm. Vervolgens raamt zij de gemiddelde loonkosten per BFT voor het jaar n op basis van de gekende en geraamde gegevens voor de jaren n-2 (initiële begroting) en n-1 (begrotingscontrole). Daarop voorziet ze een indexaanpassing en past ze een vergrijzingscoëfficiënt toe. De behoefte voor het jaar n is dan het product van de geraamde loonkosten per BFT van het jaar n met het geraamde aantal BFT's van het jaar n. Op het resultaat passen de administratie en de Vlaamse Regering nog een aantal correcties toe, bijvoorbeeld voor de kinderbijslag.

Lonen	Begroting	Uitvoering ⁸⁵	Afwijking
2011			
CVO Gemeenschapsonderwijs	91.115	94.048	3,22%
CVO Officieel Gesubsidieerd Onderwijs	69.845	72.926	4,41%
CVO Vrij Gesubsidieerd Onderwijs	120.624	124.994	3,62%
CBE	33.625	35.387	5,24%

Tabel 10 – Vergelijking van de cijfers van de begrotingscontrole voor de lonen met de uitbetaalde lonen van het personeel van het volwassenenonderwijs (in duizend euro)

Lonen	Begrotingscontrole	Uitvoering	Afwijking
2009			
CVO Gemeenschapsonderwijs	85.869	86.174	0,36%
CVO Officieel Gesubsidieerd Onderwijs	65.048	65.149	0,16%
CVO Vrij Gesubsidieerd Onderwijs	112.477	113.681	1,07%
CBE	30.444	30.454	0,03%
2010			
CVO Gemeenschapsonderwijs	90.278	90.715	0,48%
CVO Officieel Gesubsidieerd Onderwijs	68.915	69.498	0,85%
CVO Vrij Gesubsidieerd Onderwijs	118.365	119.419	0,89%
CBE	32.397	32.822	1,31%
2011			
CVO Gemeenschapsonderwijs	93.396	94.048	0,70%
CVO Officieel Gesubsidieerd Onderwijs	72.653	72.926	0,38%
CVO Vrij Gesubsidieerd Onderwijs	124.600	124.994	0,32%
CBE	34.898	35.387	1,40%

5.2 Evaluatie van de personeelsfinanciering en verantwoording

De Vlaamse Regering moest volgens het decreet volwassenenonderwijs in 2012, in overleg met de consortia en de centra, de financiering en subsidiëring van het volwassenenonderwijs evalueren. De resultaten van die evaluatie moet de Vlaamse Regering meedelen aan het Vlaams Parlement.

In 2009 moest de Vlaamse Regering al een tussentijdse evaluatie organiseren. Zij moest de nadere modaliteiten bepalen, maar heeft dat niet gedaan⁸⁶. De administratie heeft de evaluatie wel uitgevoerd⁸⁷, in opdracht van de minister bevoegd voor Onderwijs. Er werd op regelmatige basis afgestemd en teruggekoppeld met de leden van de Vlaamse Regering over de uitvoering en resultaten ervan. Een evaluatie van de financiering en subsidiëring betekent in principe dat de bijdrage ervan aan de doelstellingen van het decreet wordt nagegaan. Het decreet wil komen tot een onderwijsaanbod dat kwaliteitsvol, rationeel en flexibel is. De administratie lichtte slechts beperkt de keuze toe van haar evaluatiecriteria. Zij stelde voor de personeelsfinanciering de volgende onderzoeksvragen:

1. In welke mate beantwoorden de delers aan de omkaderingsnood in het volwassenenonderwijs?
2. Hoe evolueerde het aanbod (zowel qua breedte als qua regionale spreiding) als gevolg van het nieuwe financieringssysteem? Is er opleidingsaanbod verdwenen en zijn er tekorten in het huidige opleidingsaanbod?

⁸⁵ Gegevens uit het financieel systeem van de Vlaamse overheid (Orafin).

⁸⁶ Artikel 96 en 113 van het decreet volwassenenonderwijs.

⁸⁷ Rapport van de tussentijdse evaluatie in 2009-2010, zie: http://ond.vlaanderen.be/volwassenenonderwijs/beleid/evaluatie_regelgeving.htm.

De eerste vraag gaat na of de financiering en subsidiëring kwaliteitsvol onderwijs mogelijk maken, maar beperkt zich tot het delermechanisme. De tweede vraag gaat na of de financiering en subsidiëring leiden tot een rationalisatie van het aanbod en gaat slechts gedeeltelijk na of het voldoende flexibel is. Het onderzoek zelf en de verslaggeving erover heeft de administratie goed verricht.

In dit Rekenhofrapport werd al naar enkele bevindingen verwezen in verband met de delers en de omkaderingsnood (zie punten 3.2.3 en 3.2.4). De tussentijdse evaluatie beval aan de huidige delers te behouden, maar de evolutie de komende jaren te monitoren. Zij beval ook aan de verdere evolutie van het gebruik van de coördinatie-uren op te volgen. Op die aanbevelingen is de Vlaamse overheid niet ingegaan.

Wat betreft de evolutie van het aanbod, kwam de tussentijdse evaluatie tot de bevinding dat een dalend aantal cursisten de belangrijkste reden is voor de centra om een opleiding stop te zetten. Tegelijk stelde ze echter vast dat het aantal centra dat een bepaald studiegebied aanbiedt, in veel gevallen is toegenomen. Dat is bijvoorbeeld zo voor talen, ICT en huishoudelijk onderwijs, die (daardoor) een dalend aantal cursisten per centrum hebben. Ook de nijverheidstechnische studiegebieden hebben een dalend aantal cursisten en ook de HBO5-opleidingen worden aangeboden aan een klein aantal cursisten. De tussentijdse evaluatie ging ook na of er opleidingen zijn met te veel cursisten en te weinig aanbod. Zij stelde vast dat dit het geval is in de meeste leergebieden van de CBE en de studiegebieden NT2, personenzorg en algemene vorming.

Wat de in 2012 voorziene evaluatie betreft, stellen de administratie en de minister dat de Vlaamse Regering twee keer een aanbesteding tot onderzoeksopdracht heeft uitgeschreven in het kader van OBPWO. De onderzoeksopdracht werd telkens niet toegekend omdat geen voorstellen werden ingediend die voldeden aan de criteria van wetenschappelijke kwaliteit en beleidsrelevantie. Dat heeft er toe geleid dat de opzet van de evaluatie van het decreet volwassenenonderwijs inmiddels is bijgestuurd. De minister geeft in zijn reactie op het ontwerp van verslag toelichting over hoe hij de evaluatie verder opvat (zie hoofdstuk 8 en bijlage 3).

5.3 Conclusie

De Vlaamse overheid begroot de nodige middelen voor de loonkosten in het volwassenenonderwijs goed, hoewel de gebruikte methode kan worden verfijnd.

De administratie heeft in 2009 een tussentijdse evaluatie uitgevoerd van de financiering van het volwassenenonderwijs. De Vlaamse Regering heeft daarvoor niet de nadere modaliteiten bepaald. De administratie heeft de tussentijdse evaluatie zelf uitgewerkt, maar heeft de keuze van de evaluatiecriteria onvoldoende toegelicht. Haar onderzoek zelf en de verslaggeving erover heeft de administratie goed verricht.

De Vlaamse overheid heeft geen gevolg gegeven aan de aanbevelingen van de administratie om het gebruik van de delers en van de coördinatie-uren te monitoren.

Algemene conclusies

Hoofdstuk

6

De omkaderingsregeling is niet volledig afgestemd op de door de decreetgever beoogde flexibiliteit en innovatie in het volwassenenonderwijs. Zo strookt de vereiste regelmatige participatie van de cursisten voor de financiering en subsidiëring niet altijd met de noodzaak of mogelijkheden van de cursist al dan niet bij de cursussen aanwezig te zijn. Het participatiecriterium zoals het is geformuleerd, is overigens moeilijk controleerbaar en de uitval van cursisten, van wie een deel wordt gefinancierd, is relatief groot. De flexibiliteit wordt ook geremd doordat de personeelsfinanciering steunt op een voorbije, afgesloten periode. Verder zijn de delers uit de berekeningsformule voor de omkadering niet de juiste weerspiegeling van de reële groepsgroottes en kunnen zij worden heroverwogen. Door het nieuwe financieringssysteem geleidelijk in te voeren, heeft de overheid de CVO de tijd gegeven hun aanbod bij te sturen, maar voor sterk groeiende CVO is de lange overgangsregeling nadelig. De CVO kloegen over de lange procedure om een onderwijsbevoegdheid te bekomen, maar die spruit voort uit de bekommernis van de overheid de kwaliteit en rationalisatie van het opleidingsaanbod te bewaken. Het AHOVOS berekent de omkadering correct, maar controleert de aanwending alleen op grond van door de centra zelf opgemaakte documenten die niet altijd betrouwbaar zijn.

De overheid heeft de personeelsregelgeving van de CVO goed aangepast aan de modulaire organisatie. Dat geldt onder meer voor de prestatieregeling en de bekwaamheidsbewijzen. De salarisvaststelling voor de leraar in een CVO heeft ze minder goed aangepast aan de modularisering. Bovendien past de overheid de opdrachtbreuk van de salarisvaststelling ook toe om de statutaire rechten van de leraar vast te stellen, zonder dat de rechtspositiedecreten dat zo bepalen.

De overheid heeft de personeelsregelgeving van de CVO maar ten dele afgestemd op de gewenste flexibiliteit. De decreetgever nam voor de vaste benoeming een specifieke maatregel om te verhinderen dat de CVO te snel zouden moeten benoemen in nieuw opgestarte opleidingen, maar hield er geen rekening mee dat voltijdse benoemingen moeilijker zijn in het volwassenenonderwijs. De overheid nam geen specifieke maatregelen met betrekking tot de rechtspositie om de afbouw van weinig succesvolle opleidingen te versoepelen. Het grote verloop van jonge leerkrachten kan voor de toekomst een gevaar inhouden voor het vinden van voldoende personeel.

Het Rekenhof stelt een veel lager foutenpercentage vast bij de bezoldiging van het bestuurs- en onderwijzend personeel in de CVO dan in 2003. De administratie is dan ook grotendeels tegemoet gekomen aan de aanbevelingen die het Rekenhof toen formuleerde om de foutenlast te reduceren. Voor de CBE stelt het Rekenhof in een beperkte steekproef van personeelsdossiers een iets groter foutenpercentage vast. Voor de CBE is er nog geen elektronisch personeelsdossier. Niet alle aspecten van de bezoldiging van het personeel van zowel de CVO als de CBE zijn sluitend geregeld.

De gemiddelde loonkosten van een leraarsuur in de CVO bedragen in 2010-2011 70 euro. Achter dat gemiddelde schillen echter grote verschillen tussen de centra. De CVO zijn, de gemiddelde groeps grootte mee in acht genomen, op het vlak van loonkosten iets duurder dan het gewoon voltijds secundair onderwijs, maar goedkoper dan het deeltijds kunstonderwijs.

De Vlaamse overheid begroot de middelen voor het personeel in het volwassenenonderwijs goed, hoewel de ramingsmethode kan worden verfijnd. In 2012 had de Vlaamse Regering de financiering en subsidiëring moeten evalueren. De resultaten van de evaluatie moet zij meedelen aan het Vlaams Parlement.

Aanbevelingen

Hoofdstuk



Decreetgever

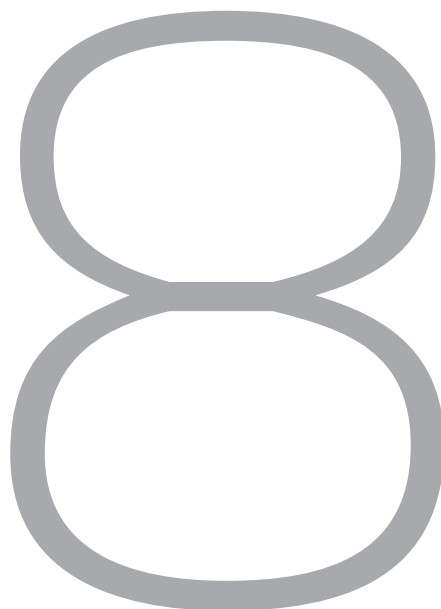
- De regeling van de personeelsomkadering kan met betrekking tot de regelmatige participatie van de cursisten, de referentieperiode, de delers, de coördinatie-uren en de omkadering voor het ondersteunend personeel worden heroverwogen met het oog op een betere afstemming op de gewenste flexibiliteit.
- Het criterium van de regelmatige participatie kan duidelijker worden bepaald en meer controleerbaar gemaakt.
- Ook de regeling van de vaste benoeming in de CVO kan beter worden afgestemd op de gewenste flexibiliteit. Het gebruik van een specifieke prestatieregeling voor de vaststelling van statutaire rechten vergt een aanpassing in de rechtspositiedecreten.

Vlaamse Regering en administratie

- Het recht op een salaris van de leraar in de CVO moet in overeenstemming met de wet op de loonbescherming beter worden afgestemd op de modularisering.
- De administratie moet een sluitende controle organiseren van de aanwending van de omkadering. Een permanente, automatische toetsing van de weddenbetalingen aan de toegekende omkadering kan worden overwogen.
- Voor de CBE is de invoering van een elektronisch personeelsdossier noodzakelijk.
- Een verdere vereenvoudiging en vervollediging van de bezoldigingsregeling dienen te worden overwogen.
- De Vlaamse Regering en de administratie kunnen verder nagaan hoe de procedure voor het bekomen van een onderwijsbevoegdheid kan worden verkort, zonder dat de bewaking van de kwaliteit, de kwalificatiegerichtheid en de rationalisatie van het opleidingsaanbod in gevaar komt.
- De administratie kan overwegen om haar ramingsmethode bij de begroting nog te verfijnen.
- De Vlaamse Regering moet de financiering en subsidiëring evalueren en de resultaten van die evaluatie meedelen aan het Vlaams Parlement. Het is raadzaam daarbij uit te gaan van de doelstellingen van het volwassenenonderwijs. In het bijzonder kan bijkomend worden onderzocht waarom er een groot personeelsverloop is bij jonge leerkrachten.

Reactie van de minister

Hoofdstuk



De Vlaamse minister van Onderwijs ging op 15 januari 2013 akkoord met de meeste conclusies en aanbevelingen. Hij verstrekke ook bijkomende informatie en gaf aan hoe hij aan de aanbevelingen tegemoet zal komen. Het Rekenhof heeft zijn verslag aangepast aan het antwoord van de minister. Het heeft onder meer genuanceerd dat Vlaanderen niet goed scoort op het vlak van de participatie aan levenslang leren. De onderstaande paragrafen vatten de reactie van de minister op de aanbevelingen samen.

De minister toonde zich bereid de regeling van de personeelsomkadering te herzien aangaande cursistenparticipatie, referentieperiode, delers, coördinatie-uren en omkadering voor ondersteunend personeel. Hij zal een ambtelijke werkgroep opdracht geven een nieuw financieringssysteem uit te werken. Zijn voorkeur gaat echter niet naar een uitbreiding van de referentieperiode van één tot drie jaar, noch naar een onmiddellijke financiering en subsidiëring van nieuw ingerichte opleidingen. Hij wil ook nagaan hoe de overheidsmiddelen voor volwassenenonderwijs efficiënter en effectiever kunnen worden ingezet. Het voorontwerp van decreet betreffende de versterking van het hoger beroepsonderwijs in Vlaanderen voorziet volgens de minister in een aantal nieuwe rationalisatienormen voor de CVO en HBO5-opleidingen zullen vanaf 1 september 2014 alleen nog kunnen worden ingericht in het kader van een samenwerkingsverband tussen hogescholen, CVO en/of instellingen van het secundair onderwijs verpleegkunde. Het flexibele en innoverende karakter van het volwassenenonderwijs zal volgens de minister baat vinden bij een kortere procedure voor de ontwikkeling van opleidingsprofielen, wat mogelijk wordt met de uitrol van de Vlaamse kwalificatiestructuur. De minister wees er wel op dat de opleidingsprofielen kwaliteitsvol moeten zijn en een civiel effect en voldoende draagvlak in het afnemend veld moeten genereren, wat afstemming en overleg vraagt.

Om de regelmatige participatie van de cursist controleerbaar te maken zal het verificatieproces de komende jaren grondig hertekend worden in de richting van een procesaudit, met meer gerichte outputcontroles en klasbezoeken, op basis van rapporten en benchmarking. DAVINCI, de nieuwe databank volwassenenonderwijs, die o.a. de participatie van cursisten aan de lessen in de CVO en CBE registreert, maakt die werkwijze mogelijk.

De minister bevestigde dat de grote versnippering van de bekwaamheidsbewijzen over opleidingen en modules de toepassing van de regeling van de terbeschikkingstelling bij ontstentenis van betrekking bemoeilijkt. Hij verwees naar het rapport van de Vlaamse Reaffectatiecommissie over het schooljaar 2011-2012 en de werkzaamheden van de commissie voor de toewijzing van de opdrachten aan ter beschikking gestelde personeelsleden voor het schooljaar 2012-2013. De minister acht een rechtspositieregeling wenselijk die beter aansluit bij de specifieke context van de centra. Hij ziet een eerste aanzet in de discussie met de sociale partners over de eventuele statutarisering van basiseducatiepersoneel, ter uitvoering van cao II Basiseducatie. Daarbij wordt ook gezocht naar harmonisering van de CVO- en CBE-personeelsregelgeving. Ook in het licht van het ontwerp van decreet betreffende de versterking van het hoger beroepsonderwijs in Vlaanderen zal deze oefening moeten plaatsvinden. Zowel bij de ambtelijke werkgroep als in het kader van de grondige evaluatie van het decreet, zal de personeelsregelgeving van het volwassenenonderwijs bekeken worden.

De minister betwistte dat de overheid de statutaire rechten van de leraar vaststelt met de opdrachtbreuk van de salarisvaststelling zonder dat de rechtspositiedecreten dat zo bepalen. Hij stelde dat de opdrachtvaststelling overeenkomstig het besluit van 26 februari 2010 plaatsvindt. Dat besluit bevat de formule die personeelsprestaties in het modulaire systeem omrekenet naar opdrachten op weekbasis. Het Rekenhof merkt echter op dat die formule alleen slaat op de vaststelling van het salarisrecht en niet van andere statutaire rechten.

De minister wil het lerarenrecht op een CVO-salaris op langere termijn beter afstemmen op de wet op de loonbescherming. Hij wees er evenwel op dat de regelgeving tot op heden de toets van de Raad van State heeft doorstaan, dat individuele klachten uitbleven en dat de sociale partners met de regeling akkoord gingen. Niettemin beloofde de minister bij een algehele wijziging van de prestatieregeling in het onderwijs met de wet op de loonbescherming rekening te zullen houden.

Sinds het vorige Rekenhofonderzoek boekte de administratie een grote vooruitgang bij de correcte bezoldiging van CVO-personeel. Dat de bezoldiging van CBE-personeel nog een relatief hoge foutenlast vertoont, wijt de minister vooral aan de problematische inbreng van de geldelijke anciënniteit bij de overname van de personeelsdossiers op 1 september 2008. De administratie zou haar controle daarop al hebben verscherpt. De invoering van elektronische communicatie met elektronische personeelsdossiers wacht echter op de afloop van de onderhandelingen over de mogelijke statutarisering van de basiseducatiepersoneelsleden.

De minister deelde mee dat de administratie voor de controle op de omkadering intussen een tool heeft ontwikkeld die geautomatiseerde controle toelaat. Zij wil de aanwending van de toegekende omkadering frequenter automatisch controleren en die controle op termijn alleen nog baseren op de geregistreerde zendingen. De minister onderstreepte daarbij het belang van een correcte gegevensverstrekking door de centra. Over de controle op de coördinatie-uren stelde de minister dat de administratie geen toezicht mag uitoefenen op de vrije aanwending van de VTE of leraarsuren. Het Rekenhof wijst er echter op dat volgens de regelgeving deze uren niet vrij kunnen worden aangewend en dat bijgevolg de administratie hun aanwending moet opvolgen.

Volgens de minister bevat de bezoldigingsregeling geen anomalie. Dat een personeelslid dat verschillende opdrachten combineert in een CVO of dat een opdracht in een CVO combineert met een opdracht in een ander onderwijsniveau, niet altijd de best bezoldigde opdrachten eerst uitbetaald krijgt, is volgens hem het gevolg van de beleidskeuze om de prestaties in het volledig leerplan voorrang te geven. Het Rekenhof vindt deze regeling onduidelijk voor de betrokkenen en beveelt een betere communicatie van deze beleidskeuze aan.

Volgens de minister daalde het aantal salarisschalen eerst wel, maar steeg dat weer door de uitvoering van cao VII. Meer eenvormige en dus minder salarisschalen zouden volgens hem aanzienlijke budgettaire inspanningen vergen, aangezien doorgaans de meest gunstige salarisschaal per ambt behouden zou blijven.

Dat de CVO iets duurder zijn dan gewoon voltijds secundair onderwijs, maar goedkoper dan deeltijds kunstonderwijs, betreft alleen de personeelskosten. Het volwassenenonderwijs kent geen werkingsmiddelen of infrastructuurmiddelen. Als alle middelen verrekend worden, zijn de CVO en het deeltijds kunstonderwijs volgens de minister goedkoper dan het gewoon voltijds secundair onderwijs.

Hoewel de Vlaamse Regering de financiering en subsidiëring van het volwassenenonderwijs in 2012 diende te evalueren, hebben de belangrijke wijzigingen aan het decreet sinds 2007 een globale evaluatie van de initiële beleidsdoelstellingen volgens de minister zinloos gemaakt. Hij wil voor de grondige evaluatie van het decreet daarom een andere, tweeledige aanpak: enerzijds een klantentevredenheidsmeting bij de cursisten en anderzijds een focus op een nieuwe, globale beleidsvisie voor het volwassenenonderwijs in Vlaanderen op middellange termijn.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Aanbevelingen van het vorige onderzoek van het Rekenhof⁸⁸

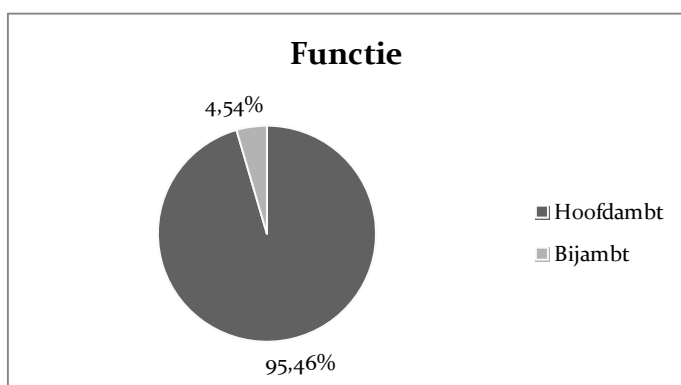
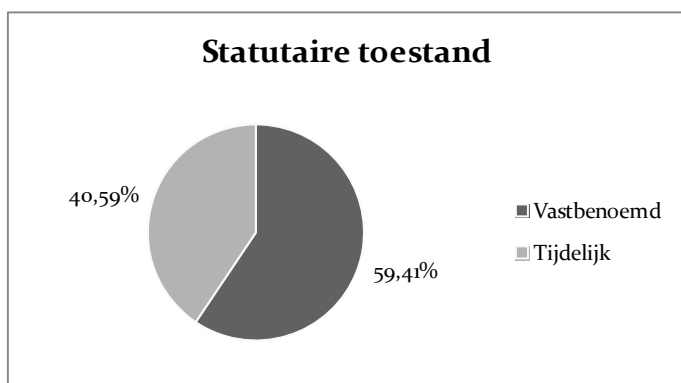
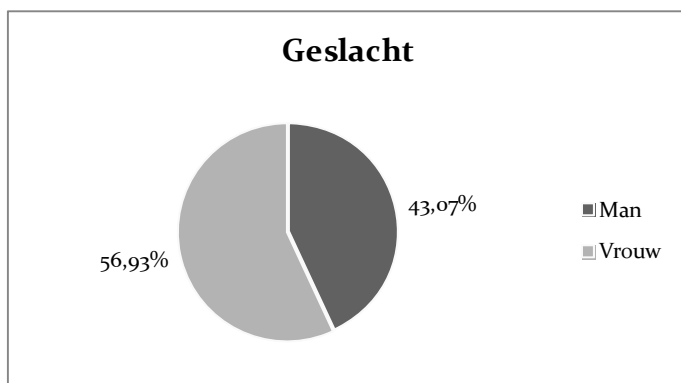
- De decreetgever en de Vlaamse Regering dienen erover te waken dat nieuwe regelgeving, maar ook wijzigende bepalingen en overgangsmaatregelen, zorgvuldig, eenduidig en transparant zijn opgesteld, en dat complexiteit in de mate van het mogelijke wordt vermeden. Zij kunnen overwegen het aantal weddenschalen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

⁸⁸ Verslag van het Rekenhof over de bezoldiging van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het onderwijs voor sociale promotie, Stuk 37-C (2005-2006) – Nr. 1, 9 februari 2006.

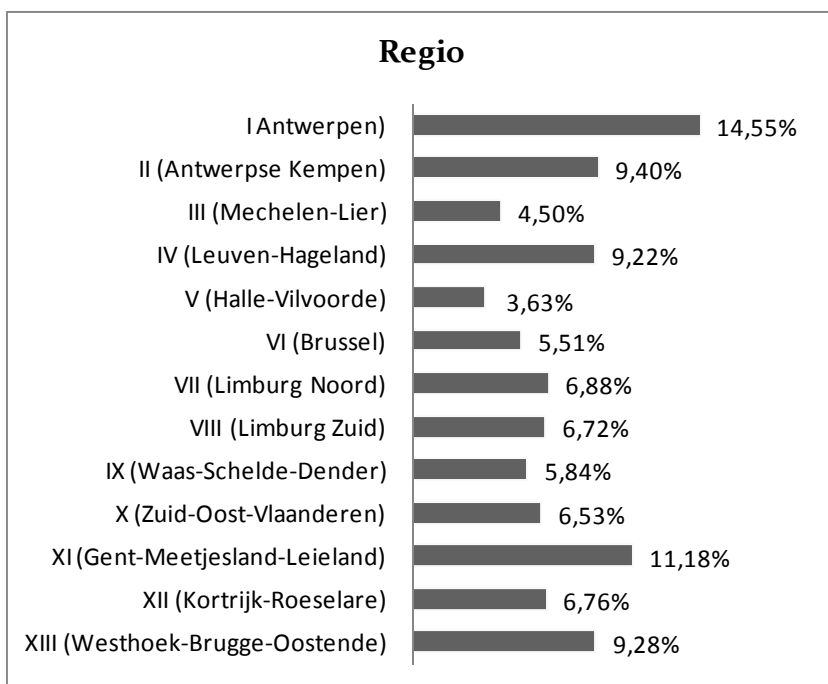
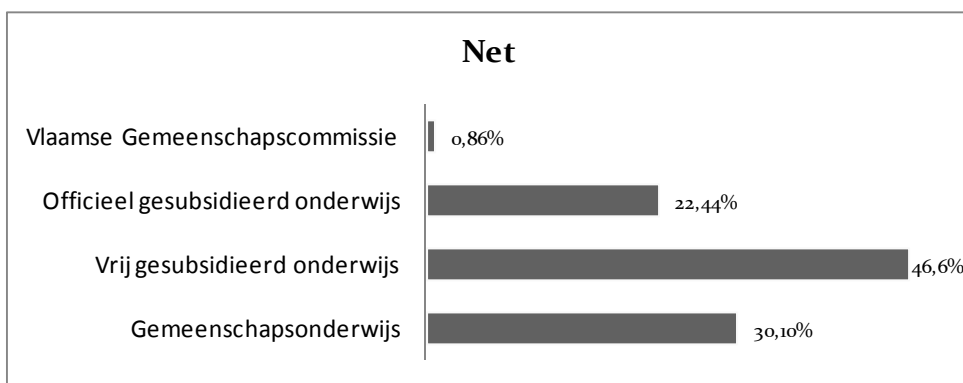
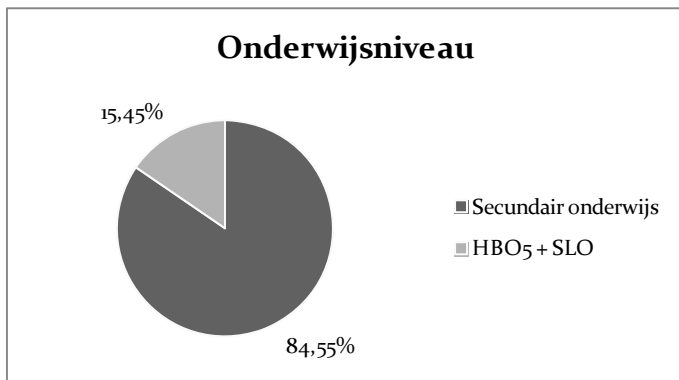
BIJLAGE 2

Beeld van de tewerkstelling in het volwassenenonderwijs⁸⁹

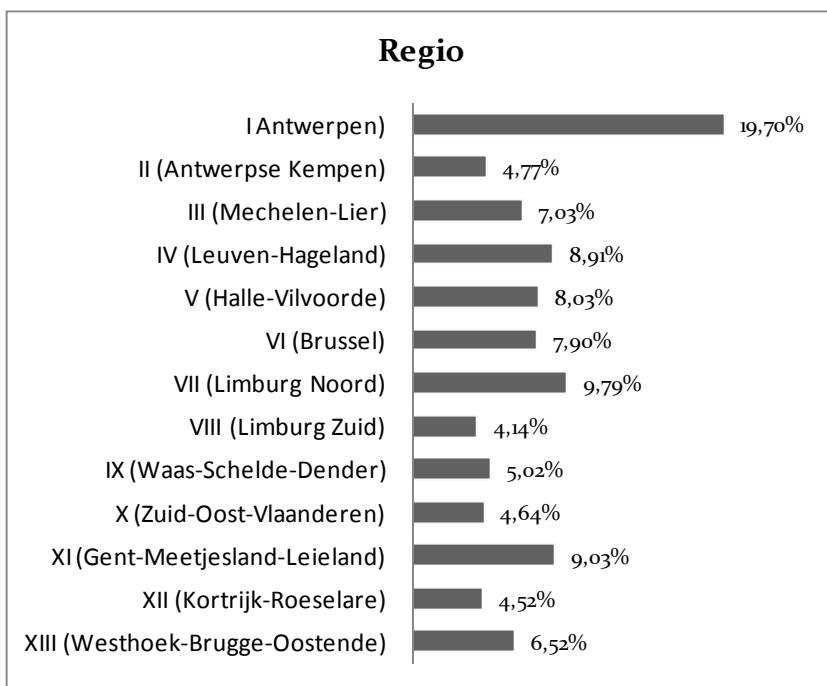
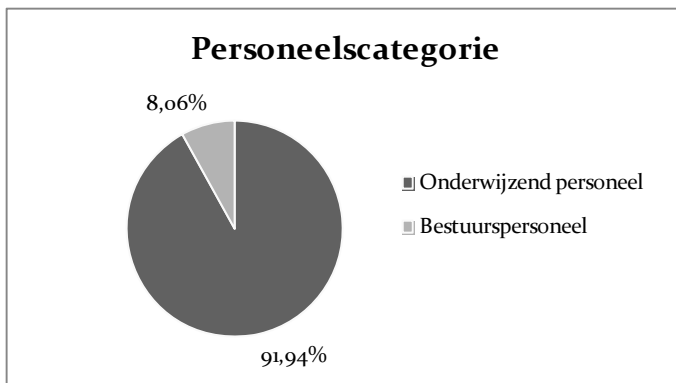
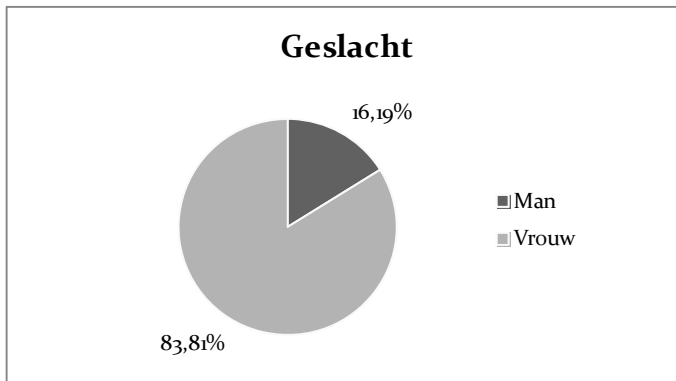
CVO



⁸⁹ Bron: uitbetalingsbestanden maart en april 2011.



CBE



BIJLAGE 3

Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs

15 januari 2013

Betreft: reactie op de conclusies en aanbevelingen van het ontwerpverslag van het Rekenhof over de personeelsfinanciering in het volwassenenonderwijs

Geachte heren

Eerst en vooral mijn verontschuldiging voor de vertraging die mijn antwoord op de conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de personeelsfinanciering in het volwassenenonderwijs heeft opgelopen.

Het ontwerpverslag met betrekking tot de audit van de personeelsfinanciering in het volwassenenonderwijs heb ik in goede orde ontvangen en met veel belangstelling gelezen. Samen met mijn administratie ben ik van mening dat dit een waardevol rapport is dat ons kan helpen bij de voorbereiding van een nieuwe toekomstvisie voor het volwassenenonderwijs. Zoals het Rekenhof heeft vastgesteld, heeft het vorige onderzoek over de bezoldiging van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het toenmalige onderwijs voor sociale promotie tot een grote vermindering van de foutenlast bij de salarisvaststellingen geleid. Ik ben ervan overtuigd dat ook het voorliggende rapport een aanzet zal zijn tot verdere verbeteringen. Ik kan mij als minister van onderwijs akkoord verklaren met de meeste conclusies en aanbevelingen. Voor een aantal punten wens ik echter graag gebruik te maken van de mogelijkheid tot reactie.

Participatiecijfers

In de eerste plaats wil ik de stelling dat Vlaanderen niet goed scoort op het vlak van participatie aan levenslang leren nuanceren. In Vlaanderen voorzien verschillende actoren in een aanbod voor levenslang leren. Zo zijn er de strikt publieke aanbieders (de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) en SYNTRA Vlaanderen), de volwassenenvorming in publieke onderwijsinstellingen (Secundair volwassenenonderwijs, Basiseducatie, Hoger beroepsonderwijs, Deeltijds Kunst Onderwijs (DKO) en Landbouwvorming), de non-profit organisaties (beroeps- en werkgeversorganisaties, sectorale opleidingsfondsen, derdeorganisaties, o.a. sociaal-culturele vormingsinstellingen) en de private opleidingsverstrekkers. Deze aanbieders organiseren samen verschillende leeractiviteiten, die al dan niet leiden naar een diploma. Erkende diplomagerichte opleidingen behoren tot de formele volwasseneneducatie. In participatiestatistieken worden deze twee vormen samengenomen. Vlaanderen vindt u zowel in de Labour Force Study (LFS) als in de Adult Education Study (AES) in het midden van de Europese rangschikking wat de globale participatiecijfers betreft, ondanks het verschil in referentieperiode (respectievelijk vier weken en 12 maanden voor afname).

In de Adult Education Survey is het echter mogelijk om de participatie aan verschillende vormen van levenslang leren en doelgroepen van elkaar te onderscheiden. Uit de ratio van participatie aan formele versus non-formele educatie blijkt dat er grote verschillen zijn tussen landen, ongeacht hun plaats in de algemene rangschikking. Zo is de participatie aan non-formele educatie algemeen sterker dan de participatie aan formele educatie. Wordt het formele leren afgezonderd en internationaal vergeleken, dan behoort Vlaanderen duidelijk tot de top in Europa, samen met de Scandinavische regio en het Verenigd Koninkrijk (zie http://www.steunpuntloopbanen.be/publi_upload/OD2_2011_27BoerenBenchmarkLLL.pdf).

Personeelsfinanciering

De aanbeveling van het Rekenhof om de regeling van de personeelsomkadering m.b.t. de regelmatige participatie van de cursisten, de referteperiode, de delers, de coördinatie-uren en de omkadering voor het ondersteunend personeel te heroverwegen met het oog op een grotere flexibiliteit en een hogere effectiviteit, treed ik bij. Inmiddels hebben wij zowel beleidsmatig als in de uitvoering vastgesteld dat de huidige invulling van regelmatige participatie moeilijk toe te passen is op nieuwe vormen van innovatief en flexibel onderwijs die bij uitstek geschikt zijn voor volwassenen, zoals gecombineerd leren, afstandsleren en werkplekleren.

Wat het gebruiken van een voorbije afgesloten referteperiode betreft, wil ik wel opmerken dat sommige alternatieven die hiervoor in het rapport gesuggereerd worden, de flexibiliteit niet ten goede zullen komen. Een uitbreiding van de referteperiode van één jaar naar drie jaar zou bijvoorbeeld betekenen dat groeiende centra langer moeten wachten op de overeenstemmende financiering. Nieuw ingerichte opleidingen onmiddellijk financieren of subsidiëren, impliceert dat hiervoor een voorafname op de beschikbare middelen moet gebeuren terwijl het niet zeker is of deze nieuwe opleidingen wel succesvol zullen zijn.

Ik ben het dus eens met de conclusie dat het huidige financieringssysteem voor het volwassenenonderwijs moet bijgestuurd worden. In tegenstelling tot wat in het eindrapport staat, werden in 2007 wel degelijk andere modellen van financiering voor het volwassenenonderwijs overwogen en onderzocht. Toen bleek het huidige model van financiering het hoogst haalbare, zowel naar draagvlak bij de betrokken centra en sociale partners als op technisch vlak.

In de komende jaren wil ik niet alleen onderzoeken hoe het financieringssysteem in de toekomst beter kan afgestemd worden op de gewenste flexibiliteit, maar moeten we ook nagaan hoe we de overheidsmiddelen voor volwassenenonderwijs efficiënter en effectiever kunnen inzetten. We hebben alvast enkele nieuwe beleidsmaatregelen in die richting genomen. In het voorontwerp van decreet betreffende de versterking van het hoger beroeps onderwijs in Vlaanderen worden een aantal nieuwe rationalisatienormen voor de Centra voor Volwassenenonderwijs voorzien en zullen HBO5-opleidingen vanaf 1 september 2014 enkel nog kunnen ingericht worden in het kader van een samenwerkingsverband tussen hogescholen, CVO en/of instellingen van het secundair onderwijs verpleegkunde.

Bovendien wordt er ook een nieuw financieringssysteem, gebaseerd op studiepunten, voor alle HBO5-opleidingen in het vooruitzicht gesteld. Hiervoor zal een ambtelijke werkgroep aangevuld met experts en vertegenwoordigers van de sector opgericht worden.

Dit voorontwerp van decreet wordt momenteel met de sociale partners onderhandeld.

Op basis van de resultaten van het auditrapport van het Rekenhof, zal ik de ambtelijke werkgroep de opdracht geven om ook voor basiseducatie en het secundair volwassenenonderwijs een nieuw financieringssysteem uit te werken. Deze werkgroep moet tegen 2016 ook een meer op elkaar afgestemde rechtspositieregeling voor het personeel bestuderen om een kwalitatieve samenwerking voor HBO5-opleidingen mogelijk te maken.

Het flexibele en innoverende karakter van het volwassenenonderwijs zal inderdaad wel gebaat zijn bij een kortere procedure voor de ontwikkeling van opleidingsprofielen. Een zo kort en eenvoudig mogelijke procedure realiseren, is dan ook ons streefdoel. Maar het is ook belangrijk dat de opleidingsprofielen kwaliteitsvol zijn en een voldoende civiel effect en draagvlak in het afnemend veld genereren. Dit impliceert dat er voldoende afstemming en overleg moet ingebouwd worden in de procedure om tot nieuwe opleidingsprofielen te komen, wat tijd

vraagt. Met de uitrol van de Vlaamse Kwalificatiestructuur zal de beschikbaarheid van beroepskwalificatiedossiers met competentiebeschrijvingen de duur om tot opleidingsprofielen te komen, wel sterk inkorten.

Participatiecriterium

Het Rekenhof stelt dat de regelmatige participatie van de cursist als criterium in het financieringssysteem moeilijk controleerbaar is. Volgens het decreet volwassenenonderwijs is een cursist pas financierbaar of subsidieerbaar, als hij regelmatig deelneemt aan de cursus. De oorspronkelijke versie van het decreet bevatte wel een geobjectiveerde omschrijving van het begrip regelmatige participatie. Deze regeling leidde echter tot een sterk toegenomen administratieve last, zodat deze regeling op uitdrukkelijke vraag van de sociale partners en de centra al na één jaar werd opgeheven en vervangen door de huidige bepaling. De term 'regelmatig' wordt nu dus niet meer kwantitatief omschreven, wat volgens het Rekenhof tot ongelijkheid zou kunnen leiden bij de controle van het criterium door de verificatie. Uit de bevraging van de centrumdirecteurs blijkt dat ze de beoordelingen van de verificateurs meestal echter wel als correct beschouwen. In het rapport merkt het Rekenhof ook op dat de centra geen verdere verantwoordelijkheid hebben dan het bijhouden van de aan- of afwezigheden en wijst het op de fraudegevoeligheid van dit systeem op basis van de aanwezigheidslijsten.

Om aan deze opmerkingen tegemoet te komen zal het verificatieproces de komende jaren grondig hertekend worden in de richting van een procesaudit, aangevuld met meer gerichte outputcontroles (inclusief klasbezoeken) op basis van rapporten en benchmarking. Die werkwijze wordt mogelijk gemaakt door DAVINCI, de nieuwe databank volwassenenonderwijs, waarin o.a. de participatie van cursisten aan de lessen in de CVO en CBE in detail zal worden geregistreerd. Ten slotte geeft ook het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 2012 betreffende de gegevensverstrekking door de CVO en de CBE de administratie de mogelijkheid om die centra te sanctioneren die hun gegevens niet, laattijdig of foutief zenden.

Regeling van de vaste benoeming

De directeurs van de Centra voor Volwassenenonderwijs geven aan dat de vaste benoeming een belangrijke troef is die hen als werkgever aantrekkelijk maakt. Tegelijkertijd wordt uit het rapport van het Rekenhof duidelijk dat de huidige vorm van vaste benoeming in het volwassenenonderwijs de gewenste flexibiliteit van het aanbod bemoeilijkt. Zo worden de voorrangregeling voor deeltijds vast benoemden en de toepassing van de regelgeving met betrekking tot terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking (TBSOB) door de directies expliciet als een probleem omschreven.

Wat het principe van voorrang voor deeltijds benoemde personeelsleden betreft, is het inderdaad zo dat dit soms tot problemen in het volwassenenonderwijs leidt. De decreten rechtspositie bevatten regels die eenvormig van toepassing zijn op de personeelsleden en onderwijsniveaus die ressorteren onder die rechtspositie. Waar nodig en nuttig zijn er tot nu toe - na het nodige overleg - afwijkingen op die algemene regels ingebouwd. In het volwassenenonderwijs geldt zo al een afwijking op het algemene principe van de decreten rechtspositie dat een inrichtende macht jaarlijks verplicht om haar vacante betrekkingen aan haar personeelsleden mee te delen met het oog op vaste benoeming op 1 januari. Een centrumbestuur van een CVO kan op basis van lokaal onderhandelde criteria beslissen of ze al of niet tot vacantverklaring overgaat. Als er echter geen akkoord in het LOC wordt bereikt, moet het centrumbestuur de betrekkingen die drie opeenvolgende schooljaren vacant zijn, toch in aanmerking nemen voor vaste benoeming. Deze regel betekent uiteindelijk toch nog een verplichting tot benoeming en biedt volgens het Rekenhof nog niet voldoende flexibiliteit.

Wat de problematiek van de terbeschikkingstellingen wegens ontstentenis van betrekking betreft, bemoeilijkt de grote versnippering van de bekwaamheidsbewijzen over de opleidingen en modules heen de toepasbaarheid van deze regelgeving. Voor verdere duiding verwijs ik naar het rapport van de Vlaamse Reaffectatiecommissie over het schooljaar 2011-2012 en de huidige werkzaamheden van de commissie voor de toewijzing van de opdrachten aan ter beschikking gestelde personeelsleden voor het schooljaar 2012-2013. De moeilijke toepasbaarheid van de huidige TBSOB-regelgeving toont aan dat het wenselijk is om te streven naar een rechtspositieregeling die beter is afgestemd op de specifieke context waarbinnen de Centra voor Volwassenenonderwijs moeten opereren. Een eerste aanzet hiertoe vormt de discussie die ik momenteel met de sociale partners voer m.b.t. de eventuele statutarisering van de personeelsleden van de basiseducatie (uitvoering van cao II basiseducatie) waarbij er tevens wordt gezocht naar een harmonisering tussen de personeelsregelgeving van CVO en CBE. Ook in het licht van het ontwerp van decreet betreffende de versterking van het hoger beroepsonderwijs in Vlaanderen zal deze oefening moeten worden gemaakt. Bovendien zal zowel in het kader van de ambtelijke werkgroep voor de HBO5-opleidingen als in het kader van de grondige evaluatie van het decreet de personeelsregelgeving van het volwassenenonderwijs onder de loep genomen worden.

Salarisvaststelling

Het Rekenhof merkt op dat de overheid de opdrachtbreuk van de salarisvaststelling toepast om de statutaire rechten van de leraar vast te stellen zonder dat de rechtspositiedecreten dat zo bepalen. De aanstelling van een personeelslid wordt door een CVO meegedeeld op basis van de opdracht op weekbasis. De vaststelling van die opdracht gebeurt conform het besluit van 26 februari 2010⁹⁰. Die opdracht wordt vervolgens gebruikt om de statutaire rechten van het personeelslid te bepalen. Het besluit van 26 februari 2010 bevat de formule die de prestaties van het personeelslid in het modulaire systeem 'herreken' naar een opdracht op weekbasis en dit op basis van de prestatieregeling die voor een voltijdse betrekking in het besluit is opgenomen. De decreten rechtspositie bepalen het statuut van het personeelslid niet op basis van de effectieve prestaties, maar wel via de betrekking waarin een personeelslid is aangesteld. Hoe die betrekking wordt omschreven en wordt gemeld aan de overheid is vastgelegd in het besluit van 26 februari 2010. Er is dus wel degelijk een regelgevend kader dat de statutaire rechten van de personeelsleden in een CVO onderbouwt.

Een andere opmerking van het Rekenhof betreft de noodzaak om het recht op een salaris van de leraar in de CVO, in overeenstemming met de wet op de loonbescherming, beter af te stemmen op de modularisering. De formule van het besluit van 26 februari 2010 spreidt soms het salaris van een personeelslid in de tijd en dit stemt dan niet overeen met de werkelijk gepresteerde periode. Dit strookt niet met de wet op de loonbescherming waarvan artikel 9 stelt dat een reglement de datum van uitbetaling van het loon niet later mag vaststellen dan de zevende dag na de arbeidsperiode waarover de uitbetaling geschiedt⁹¹. Het Rekenhof wijst er ook op dat overtreding van die bepaling strafbaar is. De Raad van State heeft echter m.b.t. het besluit van 26 februari 2010 en de daarin opgenomen formule voor de vaststelling van het salaris geen opmerkingen geformuleerd (advies 47.743/1 van 11-02-2010). Ook bij de recente wijziging van dit besluit, waarbij de prestatieregeling van het studiegebied Bijzondere Educatieve Noden werd aangepast, formuleerde de Raad van State geen bedenkingen m.b.t. dit principe (advies 51.712/1/V van 04-09-2012). Bovendien hebben de sociale partners de onderhandelingen van

⁹⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2010 betreffende de prestatieregeling en de vaststelling van het recht op een salaris in een ambt in de centra voor volwassenenonderwijs, artikel 6.

⁹¹ Diezelfde wet stelt wel dat van die bepaling kan worden afgeweken via een cao of onder bepaalde voorwaarden. Er is ook sprake van afwijkingen bij vormen van flexibele tewerkstelling. Zie ook website FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg: <http://www.werk.belgie.be/defaultTab.aspx?id=442>

dit besluit met een eenparig akkoord afgesloten. Tot op heden zijn ook nog geen individuele klachten van personeelsleden gekend m.b.t. de principes van deze vaststelling van het salaris.

Omdat de regelgeving tot op heden de toets van de Raad van State heeft doorstaan en er ook geen individuele klachten zijn die een onmiddellijk ingrijpen vereisen, zie ik hier niet onmiddellijk een groot bezwaar in. Maar ik meen wel dat dit probleem op langere termijn moet ondervangen worden via een algehele wijziging van de prestatieregeling in het onderwijs. In het kader van het loopbaan debat streven we immers naar een andere wijze van prestatieregeling. Hierbij zullen we zeker rekening houden met de wet op de loonbescherming m.b.t. de bepaling van het salaris waar een personeelslid recht op heeft.

Betalingen van salarissen

In vergelijking met het vorige verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement over de bezoldiging van de personeelsleden in de CVO ligt het foutenpercentage vandaag gevoelig lager (van minstens 28,8% in 2003 naar minstens 5,2% vandaag). Door mijn administratie werd dus op dit vlak een grote vooruitgang geboekt. Voor de bezoldiging van de personeelsleden uit de CBE is er daarentegen nog een relatief hoge foutenlast van 15% vastgesteld. Dit foutenpercentage is grotendeels te wijten aan een probleem bij het inbrengen van de geldelijke anciënniteit op de overnamedatum van de personeelsdossiers door de afdeling volwassenenonderwijs van AHOVOS op 1 september 2008. De administratie is binnen zijn interne kwaliteitsbewaking reeds overgegaan tot een verscherpte controle op de anciënniteit van de CBE-personeelsleden. Zo werd de geldelijke anciënniteit bij de centra voor basiseducatie opgenomen in de maandelijkse kwaliteitscontrole en als bijkomende indicator in de Balanced scorecard (BSC) van de afdeling. Voor het invoeren van een elektronische communicatie via het EPD (Elektronisch Personeelsdossier) wacht mijn administratie eerst de afloop van de onderhandelingen over de mogelijke statutarisering van de personeelsleden van de basiseducatie af.

Controle van de aanwending van de omkadering

In het rapport wordt opgemerkt dat de controle op de omkadering niet sluitend verloopt en dit omdat de administratie de controle baseert op documenten die door de centra zelf worden opgesteld, de zogenaamde DOC 3 B. Mijn administratie heeft echter intussen een tool ontwikkeld die toelaat een geautomatiseerde controle uit te voeren. De tool kan meermaals ingezet worden voor een tussentijdse controle van de puntenenveloppe. Er werd ook een gelijkaardige tool ontwikkeld voor de controle van de aanwending van de leraarsuren. Omdat deze tool zich volledig baseert op de geregistreerde zendingen vanuit de centra is het belangrijk dat de gegevens door de centra correct worden gezonden. Het is de doelstelling om over te gaan tot een frequenter geautomatiseerde controle van de aanwending van de toegekende omkadering en op termijn de controle enkel nog te baseren op basis van de geregistreerde zendingen.

Het rapport merkt op dat AHOVOS geen controles uitoefent op de aanwending van de omkadering in de centra zelf. Zo gaat het agentschap bijvoorbeeld niet na welk percentage van de VTE of leraarsuren worden aangewend voor onderwijsgebonden of andere coördinatieopdrachten. Voor het aanwenden van onderwijsgebonden coördinatieopdrachten is er geen maximaal percentage vastgelegd in de regelgeving. Het komt dan ook niet aan de administratie toe om op de vrije aanwending van de VTE of leraarsuren een controleopdracht uit te oefenen.

Zoals ook aangegeven in het rapport, mag het percentage van niet-onderwijsgebonden coördinatieopdrachten maximaal 3% van de VTE of leraarsuren bedragen. Indien het centrumbestuur in zijn lokale comité hierover een akkoord bereikt, kan deze 3% worden overschreden.

De verantwoordelijkheid voor deze afwijking ligt dus bij het centrumbestuur dat hiervoor over een protocol van akkoord van zijn LOC dient te beschikken.

Bezoldigingsbesluiten en salarisschalen

Het Rekenhof beaamt dat de regelgeving over de salarisschalen intussen vereenvoudigd is, maar meent dat de bezoldigingsbesluiten en de salarisschalen verder kunnen worden vereenvoudigd en vervolledigd. Zo verwijst het hof naar de situatie van een personeelslid dat verschillende opdrachten combineert in een CVO of in verschillende onderwijsniveaus. De regelgeving stelt nu dat er een beperking is in hoofdamt voor de prestaties tot de eenheid. De resterende prestaties boven de eenheid worden in bijambt bezoldigd binnen de begrenzing van de cumulatierregels. Bij combinaties van opdrachten in verschillende onderwijsniveaus legt de regelgeving een volgorde vast om het hoofdamt te bepalen. Het Rekenhof vindt dat door deze volgorde (weliswaar gebaseerd op de regelgeving) het personeelslid niet altijd de best bezoldigde opdrachten uitbetaald krijgt en zelfs financieel beter af kan zijn, als het minder uren presteert. Er is hier echter geen sprake van een anomalie of van een onvolledigheid. Het is immers een beleidskeuze geweest om de prestaties in het volledig leerplan voorrang te geven. Deze regeling zorgt zo ook voor duidelijkheid voor alle betrokkenen, zodat zij vooraf kunnen kennismaken van alle gevolgen van hun beslissing om al of niet een bepaalde opdracht in een onderwijsniveau te aanvaarden.

Het Rekenhof had in zijn vorige audit aanbevolen het aantal salarisschalen te verminderen. De nieuwe organieke regelgeving heeft volgens het hof niet tot een reductie van het aantal salarisschalen geleid. In eerste instantie werd wel degelijk een vermindering van het aantal salarisschalen gerealiseerd. Het aantal salarisschalen is daarna weliswaar opnieuw gestegen, maar dat is te wijten aan de uitvoering van cao VII. Hierdoor zijn er voor het ambt van directeur en technisch adviseur-coördinator in het volwassenenonderwijs inderdaad twee salarisschalen bijgekomen. Er is echter wel sprake van een vereenvoudiging van de salarisschalen omdat er nu voor een personeelslid per ambt maar één salarisschaal meer van toepassing is. Dit maakt de betaling van een personeelslid minder complex en doet het risico op fouten bij vaststelling van het salaris verminderen. Zoals het Rekenhof in dit rapport zelf aangeeft, heeft die vereenvoudiging inderdaad geleid tot een beduidende daling van het aantal foutieve vaststellingen.

Meer eenvormigheid in de salarisschalen (in de praktijk dus minder salarisschalen) vergt een aanzienlijke budgettaire inspanning. Dit betekent immers doorgaans dat de meest gunstige salarisschaal per ambt wordt behouden. Het omgekeerde zou een unicum zijn en zou ook ingaan tegen de intenties van het loopbaan debat om het onderwijs als een aantrekkelijke job in de arbeidsmarkt te plaatsen. Dergelijke maatregel kan daarenboven ook niet los worden gezien van andere onderwijsniveaus, waar er ook verschillende salarisschalen per ambt voorkomen.

Gemiddelde loonkosten

Op basis van een eigen berekening komt het Rekenhof tot de conclusie dat de CVO met inachtneming van de gemiddelde groepsgrootte van de CVO, iets duurder zijn dan het gewoon voltijds secundair onderwijs, maar goedkoper dan het deeltijds kunstonderwijs. Ik wil hier echter wel uitdrukkelijk op wijzen dat deze vergelijking van het hof enkel betrekking heeft op de loonkosten. Het is daarbij ook niet duidelijk of voor deze berekening uitgegaan is van vergelijkbare situaties. Zo kan het feit dat er in het volwassenenonderwijs ook 'duurder' personeel tewerkgesteld wordt in de specifieke lerarenopleiding en de HBO5-opleidingen een vertekend beeld geven. In ieder geval is het belangrijk om weten dat in tegenstelling tot het leerplichtonderwijs er voor het volwassenenonderwijs geen werkingsmiddelen of infrastructuur

tuurmiddelen ter beschikking zijn. Er is ook minder omkadering voor het ondersteunend personeel. In een oefening waarin alle middelen zouden vergeleken worden, zullen de CVO en het deeltijds kunstonderwijs dus goedkoper blijken te zijn dan het gewoon voltijds secundair onderwijs.

Evaluatie in 2012

Tot slot wijst het Rekenhof erop dat de Vlaamse Regering de financiering en subsidiëring in 2012 moet evalueren en de resultaten van die evaluatie moet meedelen aan het Vlaams Parlement. Zoals mijn administratie heeft opgemerkt, heeft de Vlaamse Regering in het kader van OBPWO twee maal een aanbesteding tot onderzoeksopdracht voor een grondige evaluatie van het decreet betreffende het volwassenenonderwijs uitgeschreven. Maar daarop werden geen voorstellen ingediend die voldeden aan de criteria inzake beleidsrelevantie en wetenschappelijkheid. Het decreet is sinds 2007 ook al enkele malen in belangrijke mate gewijzigd. Dit maakt dat een globale evaluatie van de initiële beleidsdoelstellingen nog weinig zinvol is. Daarom wil ik voor de grondige evaluatie van het decreet een andere, tweeledige aanpak. Enerzijds bestaat deze uit een klantentevredenheidsmeting onder de cursisten van het volwassenenonderwijs, omdat die tot op heden in het evaluatieproces nog niet gehoord werden. Een dergelijke klantentevredenheidsmeting kan tot nieuwe inzichten leiden vanuit het perspectief van de gebruiker. Hierbij dient aandacht te zijn voor de specifieke doelgroepen in het volwassenenonderwijs zoals de anderstaligen die de opleiding Nederlands tweede taal volgen, de cursisten van de basiseducatie en de gedetineerden die les volgen in de gevangenis.

Anderzijds zal er vooral gefocust worden op een nieuwe globale beleidsvisie voor de toekomst van het volwassenenonderwijs in Vlaanderen op middellange termijn. Hiervoor zal maximaal gebruik worden gemaakt van bestaande of binnenkort te verwachten onderzoeken, zoals het voorliggende auditrapport van het Rekenhof, een rapport over het evaluatieonderzoek naar de ondersteuning en kennis-expertiseontwikkeling in het volwassenenonderwijs, de klantentevredenheidsmeting, internationaal onderzoek naar volwasseneneducatie en cijferanalyses uit de eigen databanken. Op basis daarvan kunnen er over een aantal thema's voorstellen, ideeën en concepten uitgewerkt worden. Belangrijke thema's zijn zeker de personeelsregeling en financiering van de instellingen van het volwassenenonderwijs. Maar ook voorstellen m.b.t. curriculumontwikkeling van het volwassenenonderwijs (inclusief evaluatie en studiebevoegdheid), de maatschappelijke opdracht en het landschap van het volwassenenonderwijs, de kwaliteit en ondersteuning van de centra en de kennis- en expertiseontwikkeling en de positie, rechten en plichten voor de cursisten van het volwassenenonderwijs (inclusief toelatingsvoorwaarden, inschrijvingsgelden en vrijstellingenbeleid) moeten aan bod komen. Mijn administratie zal instaan voor de globale coördinatie en bundeling van alle teksten en voorstellen in één globaal rapport. Desgevallend kan er nog aanvullend kortlopend onderzoek m.b.t. bepaalde aspecten opgestart worden in functie van de werking van de themagroepen.

Hoogachtend

Pascal Smet

Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel



DRUK

Albe De Coker

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be