

Reguleringsimpactanalyse voor het voorontwerp van decreet tot uitvoering van maatregelen betreffende het onderwijs uit cao XI voor het schooljaar 2019-2020

Gebruik de RIA-leidraad en de RIA-checklist om deze RIA in te vullen.

1 Gegevens van het advies

1.1 Gegevens van de regelgeving

nummer taal- en wetgevingstechnisch advies	
bevoegde minister(s) van de regelgeving	Hilde Crevits
RIA	-
JoKER	ja
armoedetoets	-
toets lokale besturen	-
link naar de regelgevingsagenda	-

1.2 Gegevens van de aanvrager

e-mailadres	marc.leunis@ond.vlaanderen.be
organisatie	Vlaamse overheid
beleidsdomein	Onderwijs en Vorming
entiteit	Departement Onderwijs en Vorming – afdeling Beleid Onderwijspersoneel

2 Titel en fase



3 Samenvatting

Dit voorontwerp van decreet geeft uitvoering aan een aantal maatregelen voor het schooljaar 2019-2020 in het kader van het protocol van 23 maart 2018 van de onderhandelingen die gevoerd werden betreffende een akkoord van sectorale sociale programmatie voor de jaren 2015-2019 voor de sector "Onderwijs" van de Vlaamse Gemeenschap tussen de Vlaamse Regering en de representatieve vakorganisaties ACOD, FCSOD en VSOA (cao XI).

Cao XI omvat enerzijds maatregelen betreffende de versterking van de koopkracht van het onderwijspersoneel (niet gevat door dit voorontwerp) en anderzijds maatregelen die moeten leiden tot een verbetering en versterking van de arbeidsvoorwaarden en de statutaire rechten en plichten van tijdelijke personeelsleden die aangesteld worden in het basisonderwijs, de centra voor leerlingenbegeleiding, het deeltijds kunstonderwijs, het secundair onderwijs en het volwassenenonderwijs. Deze maatregelen moeten er ook voor zorgen dat een loopbaan in het onderwijs als een voldoende aantrekkelijk alternatief op de arbeidsmarkt wordt gezien. Dit in het licht van het groeiend tekort aan leerkrachten dat er in de nabije toekomst dreigt aan te komen.

Het voorontwerp bevat geen maatregelen die een rechtstreekse impact hebben of beogen op kinderen en jongeren.

De maatregelen kunnen wel een onrechtstreekse impact hebben op kinderen en jongeren die school lopen in het basis- en secundair onderwijs, omdat de maatregelen in tweede instantie ook een antwoord willen bieden op het groeiend tekort aan leerkrachten in (vooral) het basis- en secundair onderwijs.

Bij een tekort aan leerkrachten kan immers de onderwijskwaliteit in het gedrang komen (grotere klassen, periodes waarin bepaalde vakken niet kunnen onderwezen worden, ...) en dit kan dan weer een impact hebben op kinderen en jongeren.

4 Probleembeschrijving

De loopbaan van een beginnend tijdelijk personeelslid in onderwijs kent - zeker in de eerste jaren - dikwijls een grillig en instabiel verloop. Een deel van de tijdelijke personeelsleden is in de eerste jaren van de onderwijsloopbaan immers veelal aangewezen op soms korte opdrachten ter vervanging van afwezige personeelsleden.

Die instabiliteit heeft een financiële impact op het tijdelijke personeelslid (onzeker inkomen), maar heeft ook gevolgen voor het verdere verloop van de loopbaan in het onderwijs.

De onderwijsloopbaan wordt vanuit statutair oogpunt immers gekenmerkt door drie fases: de tijdelijke aanstelling van bepaalde duur, de tijdelijke aanstelling van doorlopende duur en de vaste benoeming.

Om in aanmerking te komen voor een vaste benoeming moet een tijdelijk personeelslid o.m. een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur (TADD) verwerven. Dit recht op TADD vereist een bepaald aantal prestaties die een personeelslid binnen een bepaalde periode moet verwerven (binnen een periode van minstens 3 schooljaren 720 dagen dienstanciënniteit verwerven, waarvan minstens 600 dagen effectief prestaties).

De instabiliteit en onzekerheid van tewerkstelling in de beginfase van de loopbaan leidt er toe dat een relatief groot deel van de tijdelijk personeelsleden (25 tot 30%) in de eerste jaren afhaakt en het onderwijs de rug toekeert. Een spijtige zaak voor een arbeidsmarktsector waarvoor toch een specifieke opleiding (de generieke of specifieke lerarenopleiding) bestaat.

Prognoses wijzen ook uit dat er de komende jaren een stijgende aanwervingsbehoefte zal zijn in het basis- en secundair onderwijs ([Toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel in Vlaanderen 2015-2025](#), p.16-17).

In het kleuteronderwijs verwachten we op korte termijn een daling van de aanwervingsbehoefte door o.a. een leerlingendaling en de hervorming van de eindeloopbaan. Vanaf 2020 begint de vraag echter opnieuw te stijgen



naar een niveau vergelijkbaar met dat van het recente verleden (toen de vraag al relatief hoog was). In het lager onderwijs verwachten we een omgekeerd patroon. Aanvankelijk zal de aanwervingsbehoefte wellicht stijgen wat in combinatie met de huidige krapte op de onderwijsarbeidsmarkt tot capaciteitsproblemen kan leiden tot in 2018-2019. Vanaf 2019-2020 zullen de behoeften echter zakken onder het niveau dat we de afgelopen jaren kenden. Voor het basisonderwijs in zijn geheel zien we dus weliswaar enkele opvallende schommelingen maar over de gehele periode is er geen sprake van een sterke groei. Daarenboven is ook het aanbod vanuit de lerarenopleiding tamelijk stabiel. Wel moet er rekening mee gehouden worden dat met name in het lager onderwijs momenteel al sprake is van een zekere krapte op de onderwijsarbeidsmarkt zoals onder meer blijkt uit een daling van het aantal werkzoekenden. In het secundair onderwijs verwachten we ondanks de hervorming van de eindloopbaan tot 2019-2020 een tamelijk stabiele situatie inzake aanwervingsbehoefte. Nadien zal de doorstroom van het groeiende aantal leerlingen in het basisonderwijs echter ook zijn gevolgen hebben voor het secundair onderwijs. Zo voorspelt de prognose in 2022-2023 een behoefte van bijna 4.200 VTE's tegenover ongeveer 3.200 VTE's in 2014-2015

Deze aanwervingsbehoefte in combinatie met de relatief grote uitstroom van jonge leerkrachten in het begin van de loopbaan vormt een bedreiging voor de onderwijskwaliteit en kan een impact hebben op het leerklimaat voor kinderen en jongeren in ons onderwijs.

5 Beleidsdoelstelling

De maatregelen opgenomen in cao XI moeten zorgen voor een meer stabiele loopbaan met meer werk- en financiële zekerheid voor startende personeelsleden onderwijs en moeten die starters ook een meer kwaliteitsvolle ondersteuning beiden in de aanvangsfase van hun loopbaan.

De loopbaanmaatregelen uit cao XI, die in dit voorontwerp van decreet verder worden uitgewerkt, hebben dan ook tot doel:

- de praktijkshock voor de tijdelijke leerkracht te verminderen;
- de kwaliteit te verhogen van de aanvangsbegeleiding van het tijdelijke personeelslid;
- een schoolbestuur de mogelijkheid te bieden om aan haar tijdelijke personeelsleden kwaliteitsvolle aanvangsbegeleiding aan te bieden en deze aanvangsbegeleiding ook verder te ontwikkelen;
- een tijdelijk personeelslid een beter loopbaanperspectief te bieden.

Dit moet ook bijdragen tot het meer aantrekkelijk maken van een job in het onderwijs, bijdragen aan een blijvende instroom van kandidaat-leerkrachten en van het behoud van deze leerkrachten in ons onderwijs.

Dit zorgt in tweede instantie ook voor een bestending van de onderwijskwaliteit, wat dan weer ten goede komt van het leerklimaat voor de kinderen en jongeren in ons basis- en secundair onderwijs.

6 Opties

→ Nuloptie: voorzetting van een bestaande toestand

Een loopbaan in het onderwijs omvat drie fases: de tijdelijke aanstelling van bepaalde duur (TABD), de tijdelijke aanstelling van doorlopende duur (TADD) en de vaste benoeming.

Momenteel bereikt een tijdelijk personeelslid het recht op TADD als hij binnen een periode van minstens drie schooljaren 720 dagen dienstanciënniteit verwerft, waarvan 600 dagen effectief gepresteerd moeten zijn en geen evaluatie heeft gekregen met eindconclusie "onvoldoende".

Aanvangsbegeleiding tijdens de periode van de tijdelijke aanstelling van bepaalde duur kan op vrijwillige basis worden georganiseerd door de school en het schoolbestuur, maar dit is geen verplichting. De ondersteuning van een tijdelijk personeelslid via begeleiding door een coach of mentor kan eveneens op vrijwillige basis aangeboden worden en wordt dan georganiseerd binnen de bestaande omkadering en middelen van de school.



→ Optie 2: nieuwe beleidsmaatregel(en) – gekozen optie



De via het protocol van cao XI bekrachtigde maatregelen bevatten reeds een duidelijk gekozen optie die via dit voorontwerp van decreet wordt uitgewerkt in al bestaande regelgeving.

De praktijkschok verminderen door een betere en meer kwaliteitsvolle aanvangsbegeleiding voor starters

Een doorgedreven aanvangsbegeleiding voor elke startende leerkracht wordt een recht en een plicht. Door intensieve coaching krijgt de startende leerkracht de kans geleidelijk in te groeien in de job en zo de competenties die hij of zij in de lerarenopleiding als leerkracht heeft verworven verder te ontwikkelen in de dagdagelijkse klas- en schoolpraktijk en dit waar nodig bij te sturen.

Maar ook andere tijdelijke personeelsleden die een loopbaan in het onderwijs starten (een administratief medewerker, een orthopedagoog, een logopedist, ...), hebben recht op een degelijke en kwaliteitsvolle aanvangsbegeleiding.

Aanvangsbegeleiding wordt daarom ook een onderdeel van het professionaliseringsplan van elke school en als dusdanig een onderdeel van het professioneel continuüm dat start bij de initiële (leraren)opleiding van een personeelslid en gedurende de volledige loopbaan doorloopt in een permanente professionalisering.

Het schoolbestuur draagt in eerste instantie zorg voor de feitelijke ontwikkeling en invulling van de aanvangsbegeleiding, daarbij - net als bij de professionalisering van haar personeelsleden - ondersteund door de pedagogische begeleidingsdiensten.

In het basis- en secundair onderwijs maken de schoolbesturen die deel uitmaken van een scholengemeenschap specifieke afspraken over de aanvangsbegeleiding binnen de scholengemeenschap.

Een beter loopbaanperspectief voor een tijdelijk personeelslid door het sneller uitzicht te geven op een vaste aanstelling via een doorgedreven begeleiding en ondersteuning

Leerkrachten zullen vanaf 1 september 2019 sneller een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur (TADD) kunnen verwerven, namelijk na tenminste twee schooljaren in plaats van na tenminste drie schooljaren.

Om dit recht op TADD te verwerven zal een personeelslid 580 dagen dienstanciënniteit moeten verwerven, waarvan 400 dagen effectieve prestaties (in plaats van 720 dagen, waarvan 600 effectief gepresteerd). Hierdoor wordt de 'proefperiode' korter maar intenser.

Tijdens de periode die het personeelslid nodig heeft om de vereiste dienstanciënniteit te verwerven, heeft het tijdelijke personeelslid recht op aanvangsbegeleiding en wordt het intens gecoacht en ondersteund in en door de onderwijsinstelling. Op het einde van deze periode zal het tijdelijke personeelslid een beoordeling krijgen.

Als er na deze periode bij de coach en evaluator nog twijfels zijn, kan de evaluator deze periode eenmalig verlengen met 200 dagen. Tijdens deze bijkomende periode heeft het personeelslid recht op een verlengde en gerichte aanvangsbegeleiding.

Deze inkorting van de 'proefperiode' moet dan ook samen gaan met een kwaliteitsvolle begeleiding en ondersteuning.

Deze maatregel zal jaarlijks opgevolgd en gemonitord worden in het bevoegde lokale onderhandelingscomité van de instelling en waar van toepassing in het basis- en secundair onderwijs in het bevoegde lokale onderhandelingscomité van de scholengemeenschap.

Ten laatste twee jaar na de inwerkingtreding van deze maatregel maakt de overheid samen met de sociale partners in de gemeenschappelijke vergadering van Sectorcomité X, van onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van het overkoepelend onderhandelingscomité een evaluatie over het effect van deze maatregel. Hierbij zal worden nagegaan of meer



personeelsleden sneller het recht op een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur verwerven en of het principe van de beoordeling volstaat als instrument van coachend personeelsbeleid, dan wel verder moet worden geformaliseerd.

Middelen voor een schoolbestuur om aanvangsbegeleiding aan te bieden en te ontwikkelen en voor meer beleidsondersteuning en professionalisering in het basisonderwijs

Een schoolbestuur of inrichtende macht ontvangt jaarlijks bijkomende middelen om in zijn instelling of instellingen een kwaliteitsvolle aanvangsbegeleiding aan te bieden en (verder) te ontwikkelen. Deze middelen bieden zowel ruimte en mogelijkheden voor de personeelsleden die de aanvangsbegeleiding verzorgen (bv. via het aanstellen van een coach of mentor), als voor de personeelsleden die de aanvangsbegeleiding zullen krijgen.

Een schoolbestuur uit het basisonderwijs zal de bijkomende middelen - naast aanvangsbegeleiding - ook kunnen aanwenden voor een betere beleidsondersteuning en voor professionalisering van haar personeelsleden.

→ Optie 3: nieuwe beleidsmaatregel(en)

Geen optie

7 Analyse van de effecten

Doelgroepen

Kinderen en jongeren in het basis- en secundair onderwijs

Nuloptie

Effectbeschrijving

Bestendinging van de huidige situatie betekent dat tijdelijke personeelsleden gedurende de periode van de tijdelijke aanstelling van bepaalde duur aangewezen blijven op de keuze van de school en het schoolbestuur om al of niet te investeren in aanvangsbegeleiding.

Het bereiken van het recht op TADD – en dus vooruitzicht op een meer stabiele loopbaan die gepaard gaat met voldoende werkzekerheid en dus ook financiële zekerheid - duurt minstens drie schooljaren of meer. De kans op vervroegde uitstroom van ontmoedigde leerkrachten blijft groot.

Scholen die willen investeren in aanvangsbegeleiding moeten hiervoor putten uit de eigen omkadering wat betekent dat ze daarvoor ook de keuze moeten maken om eventueel te snoeien in lesopdrachten van de leerkrachten die ze met de organisatie en de ondersteuning van deze aanvangsbegeleiding belasten.

Effecten op de doelgroepen zijn onrechtstreeks. In de nuloptie blijven we geconfronteerd met de huidige situatie, nl. kans op niet ingevulde vacatures in de school en met moeilijkheden om tijdens het schooljaar voldoende geschikte vervangers te vinden. Dit kan de school- en lesorganisatie in het gedrang brengen en kan zo een potentiële negatieve impact hebben op het leerklimaat voor de doelgroep.

Vergelijkingstabel van alle effecten

Vermits de impact op de doelgroep onrechtstreeks is, is er geen schatting van de voor- en nadelen van de effecten.

Optie 2: nieuwe beleidsmaatregel(en) – gekozen optie

Effectbeschrijving

(Zie ook beschrijving bij optie 2)



Deze optie moet zorgen voor meer werkzekerheid voor startende leerkrachten in het basis- en secundair onderwijs en voor een meer stabiele loopbaan. Dit moet de aantrekkelijkheid van een onderwijsloopbaan versterken en er voor zorgen dat er voldoende kandidaat-leerkrachten blijven.

Door in het begin van de loopbaan te zorgen voor een betere ondersteuning van het tijdelijke personeelslid moet ook de uitstroom in deze fase afgeremd worden, zodat er ook meer personeelsleden effectief in dienst blijven. Kinderen en jongeren in het basis- en secundair onderwijs hebben baat bij voldoende leerkrachten, omdat op deze manier een school kan zorgen voor een stabiel en comfortabel leerklimaat.

Vergelijkingstabel van alle effecten

Vermits de impact op de doelgroep onrechtstreeks is, is er geen schatting van de voor- en nadelen van de effecten.

Optie 3: nieuwe beleidsmaatregel(en)

Effectbeschrijving

-

8 Vergelijking van de opties

Het voorontwerp van decreet voert de maatregelen uit zoals opgenomen in het protocol van cao XI van 23 maart 2018. Er is geen ruimte om te werken met de nuloptie, noch met andere opties.

9 Uitvoering

De maatregelen betreffende het recht op aanvangsbegeleiding en het sneller bereiken van TADD worden verwerkt in al bestaande principes in de decreten rechtspositie van 27 maart 1991:

- Decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs van 27 maart 1991;
- Decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991;
- Decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs.

De toekenning van bijkomende omkadering voor de ontwikkeling en ondersteuning van aanvangsbegeleiding wordt opgenomen in de desbetreffende regelgeving per onderwijsniveau:

- Decreet basisonderwijs van 25 februari 1997;
- Decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs;
- Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010;
- Decreet van 9 maart 2018 betreffende het deeltijds kunstonderwijs;
- Decreet van 27 april 2018 betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding;
- Besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2016 betreffende codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs, bekrachtigd bij het decreet van 23 december 2016.



10 Administratieve lasten

De maatregelen vertegenwoordigen geen administratieve kosten voor kinderen, jongeren én hun verenigingen.



11 Handhaving

De Vlaamse onderwijsinspectie besteedt bij haar doorlichting van een onderwijsinstelling o.m. aandacht



aan het professionaliseringsbeleid dat de instelling ontwikkelt en voert t.a.v. haar personeel en heeft hierbij specifieke aandacht voor beginnende leraren.

De feitelijke aanwending van de bijkomende omkadering voor de ontwikkeling en organisatie van de aanvangsbegeleiding in de onderwijsinstelling wordt gecontroleerd door de Vlaamse onderwijsverificatie (Agentschap voor Onderwijsdiensten voor het basisonderwijs, de centra voor leerlingenbegeleiding, het deeltijds kunstonderwijs en het secundair onderwijs en het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen voor het volwassenenonderwijs).

12 Evaluatie



De maatregelen tot versnellen van het recht op TADD worden gemonitord op niveau van de onderwijsinstelling en in het basis- en secundair onderwijs desgevallend op het niveau van de scholengemeenschap. Deze monitoring gebeurt in de schoot van het daartoe bevoegde lokale onderhandelingscomité, waarin zowel het schoolbestuur als de personeelsleden vertegenwoordigd zijn.

Cao XI voorziet dat de maatregelen m.b.t. de tijdelijke aanstelling van doorlopende duur ook globaal zullen worden gemonitord (o.m. op basis van wat in de betrokken lokale comités wordt verzameld) en dat de resultaten binnen een termijn van twee schooljaren in het gemeenschappelijk onderhandelingscomité zullen worden besproken met het oog op een eventuele bijsturing (indien dit nodig zou blijken).

13 Consultatie



Het protocol van cao XI van 23 maart 2018 steunt op onderhandelingen met de representatieve vertegenwoordigers van de inrichtende machten (GO! – Onderwijs van de Vlaamse gemeenschap en de onderwijскоepels Katholiek Onderwijs Vlaanderen, OKO, OVSG en POV) en met de representatieve vakorganisaties.

14 Contactinformatie

Marc Leunis
Adviseur Onderwijspersoneel
Departement Onderwijs en Vorming
Afdeling Beleid Onderwijspersoneel
02/553 97 80
marc.leunis@ond.vlaanderen.be

