

DE VLAAMSE MINISTER VAN ONDERWIJS, SPORT, DIERENWELZIEN EN VLAAMSE RAND

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:**
- Ontwerp besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 29 april 1992 betreffende de verdeling van de betrekkingen, de terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, de reffectatie, de wedertewerkstelling en de toekenning van een wachtgeld of wachtgeldtoelage, wat betreft de toevoeging van de pedagogische begeleidingsdiensten en de reactivering van de reffectatiecommissie van de scholengroep en de Vlaamse reffectatiecommissie voor het basisonderwijs, secundair onderwijs en volwassenenonderwijs
 - Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Dit voorontwerp van besluit wijzigt het besluit van de Vlaamse regering van 29 april 1992 betreffende de verdeling van de betrekkingen, de terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, de reffectatie, de wedertewerkstelling en de toekenning van een wachtgeld of wachtgeldtoelage.

Vanaf 1 september 2020 wordt de Vlaamse reffectatiecommissie weer gereactiveerd voor de scholen die behoren tot een scholengemeenschap in het basis- en secundair onderwijs en voor de centra voor volwassenenonderwijs. Dit betekent dat de Vlaamse reffectatiecommissie en in het gemeenschapsonderwijs ook de reffectatiecommissie van de scholengroep weer ten volle reffectaties en wedertewerkstellingen zullen kunnen toewijzen in deze onderwijsniveaus. Het besluit wordt ook van toepassing op de pedagogische begeleidingsdiensten en zorgt er voor dat de terbeschikkinggestelde personeelsleden van deze diensten o.m. kunnen worden wedertewerkgesteld in vacatures van het onderwijzend personeel. Deze maatregelen zorgen in tijden van een groeiend lerarentekort voor extra mogelijkheden om de vacatures in de diverse onderwijsniveaus, en vooral die in het onderwijzend personeel, maximaal in te vullen.

Het voorontwerp van besluit werd op 31 maart, 7 april en 28 april met de sociale partners onderhandeld in een gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X en van de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten en van het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs.

Die onderhandelingen werden afgesloten met een gedeeltelijk akkoord en hebben tot een beperkt aantal wijzigingen geleid.

De Raad van State heeft op 8 juli 2020 een advies uitgebracht op dit ontwerp van besluit. Dit advies heeft geleid tot een beperkt aantal technische aanpassingen.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Onderwijs en Vorming

Beleidsveld: Transversale, horizontale en overkoepelde strategische doelstellingen en beleidsveld kleuter- en leerplichtonderwijs

Beleidsmatige doelstelling: Overkoepelende strategische doelstelling 2, OD 2.1. Het lerarentekort aanpakken door de aantrekkelijkheid en status van het lerarenberoep te verhogen

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Dit ontwerp van besluit werd een eerste keer principiële goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 27 maart 2020 met het oog op de onderhandelingen (VR 2020 2703 DOC.0270/1 en DOC.0270/2).

De onderhandelingen vonden plaats op 31 maart, 7 april en 28 april 2020.

Deze onderhandelingen werden afgesloten met een gedeeltelijk akkoord als resultaat, waarbij ACOD en COC akkoord gaan, OKO en VSOA gedeeltelijk akkoord gaan en de andere sociale partners (COV, GO!, Katholiek Onderwijs Vlaanderen, OVSG en POV) niet akkoord gaan.

Het ontwerp van besluit werd een tweede keer principiële goedgekeurd op de zitting van de Vlaamse Regering van 29 mei 2020 met het oog op het advies van de Raad van State (VR 2020 2905 DOC.0511/1 en DOC.0511/2 – VR PV 2020/34, punt 0016).

In het kader van artikel 84, §1, eerste lid, 2° van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, werd een advies gevraagd binnen dertig dagen.

De Raad van State heeft bij nota van 8 juli 2020 het advies opgesteld met nummer 67.562/1.

Het ontwerp van besluit is aangepast aan het advies van de Raad van State. Het betreft technische aanpassingen in artikel 8 en artikel 28.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Dit voorontwerp van besluit geeft uitvoering aan een maatregel die is opgenomen in de beleidsnota Onderwijs 2019-2024 en aan budgettaire maatregelen uit de meerjarenraming 2020-2024.

De beleidsnota stelt bij de overkoepelende strategische doelstelling SD 2 bij de operationele doelstelling OD 2.1. Het lerarentekort aanpakken door de aantrekkelijkheid en status van het lerarenberoep te verhogen dat de Vlaamse reffectatiecommissie zal gereactiveerd worden als een van de maatregelen om het lerarentekort verder weg te werken en er voor te zorgen dat leraren maximaal in de klas staan.

Ook in de meerjarenraming is onder punt 4.4. Punctuele maatregelen de heractivering van de Vlaamse reffectatiecommissie opgenomen.

Datzelfde punt 4.4. bevat ook een budgettaire ingreep t.a.v. de pedagogische begeleidingsdiensten vanaf 2020. Deze budgettaire ingreep kan er toe leiden dat vastbenoemde personeelsleden van de pedagogische begeleidingsdiensten ter beschikking moeten worden gesteld wegens ontstentenis van betrekking en bijgevolg moeten worden gereffecteerd of wedertewerkgesteld.

Voorliggend voorontwerp van besluit biedt een antwoord op voormelde maatregelen.

In eerste instantie zorgt dit voorontwerp er voor dat de scholengemeenschappen in het basisonderwijs en secundair onderwijs en de centra voor volwassenenonderwijs vanaf 1 september 2020 weer ten volle vatbaar worden voor alle verplichtingen t.a.v. reffectatie en wedertewerkstelling die vervat zijn in het besluit van de Vlaamse Regering van 29 april 1992 betreffende de verdeling van de betrekkingen, de terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, de reffectatie, de wedertewerkstelling en de toekenning van een wachtgeld of wachtgeldtoelage.

Dit houdt in dat de werking van de reffectatiecommissie van de scholengroep in het gemeenschapsonderwijs en van de Vlaamse reffectatiecommissie t.a.v. de scholengemeenschappen en de centra voor volwassenenonderwijs weer wordt geactiveerd. Hierdoor zullen meer vacatures en personeelsleden vatbaar worden voor reffectatie en wedertewerkstellingen. Dit zal in zekere mate bijdragen aan het terugdringen van het lerarentekort.

Aan de reactivering van de werking van de Vlaamse reffectatiecommissie in alle onderwijsniveaus verbinden we ook een verruiming van de toepassingsmogelijkheden van het professionaliseringstraject, dat momenteel enkel geldt in het volwassenenonderwijs. Deze verruiming houdt in dat een inrichtende macht in elk onderwijsniveau aan een terbeschikkinggesteld personeelslid dat bij haar wordt toegewezen, een professionaliseringstraject kan aanbieden. Dit traject is geen verplichting, maar kan enkel toegewezen worden als ook het personeelslid zich uitdrukkelijk akkoord verklaart.

Dit traject geeft een personeelslid de kans om zich te heroriënteren naar een ander vak, een andere specialiteit, opleiding of module of zelfs naar een ander ambt. Op deze wijze zal dit personeelslid zijn kansen op tewerkstelling in een organieke betrekking kunnen verhogen. Ook voor de betrokken inrichtende macht vormt dit een opportuniteit om een vacature in te vullen door een personeelslid dat daarvoor de vereiste competenties en dus de nodige kwaliteiten heeft verworven.

Een heroriëntering van een personeelslid naar een ander vak of naar een ander ambt zal ook een positieve impact hebben op het lerarentekort. Daarnaast kan deze maatregel er voor zorgen dat de kwaliteit van het lesgeven verhoogt, doordat het betrokken personeelslid via dit traject zijn competenties voor een specifiek vak of ambt kan bijspijkeren of verhogen.

Een tweede maatregel die kan helpen om het lerarentekort te milderen, bestaat in een verruiming van de principes van wedertewerkstelling.

Een wedertewerkstelling houdt in dat een terbeschikkinggesteld personeelslid te werk wordt gesteld in een ander ambt dan datgene waarin hij is vast benoemd. Daarbij geldt de voorwaarde dat dit personeelslid voor dat ander ambt een vereist bekwaamheidsbewijs heeft.

Momenteel is de wedertewerkstelling op het niveau van de inrichtende macht en in de scholengemeenschappen in het basis- en secundair onderwijs beperkt tot een ambt binnen dezelfde personeelscategorie. Deze beperking werd ingevoerd om vooral te verhinderen dat terbeschikkinggestelde personeelsleden uit het onderwijzend personeel een wedertewerkstelling zouden krijgen in andere personeelscategorieën en dan hoofdzakelijk in ambten van het ondersteunend personeel. Maar deze beperking leidt er anderzijds dan weer toe dat er ook vanuit andere personeelscategorieën geen personeelsleden in ambten van het onderwijzend personeel kunnen worden wedertewerkgesteld; zelfs niet als ze een vereist bekwaamheidsbewijs hebben voor dat ambt.

Daarom stellen we hier voor om deze beperking op te heffen richting de wervingsambten van het onderwijzend personeel. Zo blijft de initiële bedoeling behouden – terbeschikkinggestelde leerkrachten hoeven geen vacatures op een schoolsecretariaat in te vullen – maar verhogen we wel de mogelijkheden om terbeschikkinggestelde personeelsleden met een vereist bekwaamheidsbewijs

uit andere personeelscategorieën in ambten van het onderwijzend personeel toe te wijzen. Zo zal een inrichtende macht of scholengemeenschap terbeschikkinggestelde personeelsleden uit het ondersteunend personeel of uit paramedische ambten – ambten waarvan we weten dat er toch heel wat personeelsleden over het vereiste bekwaamheidsbewijs voor leraar of (kleuter)onderwijzer beschikken – in vacatures van onderwijzend personeel kunnen inzetten.

Tenslotte zorgt dit voorontwerp er voor dat de pedagogische begeleidingsdiensten ook onder het toepassingsgebied van het besluit van 29 april 1992 komen. Hierdoor zullen terbeschikkinggestelde personeelsleden van de pedagogische begeleidingsdienst kunnen worden gereffecteerd of wedertewerkgesteld binnen de pedagogische begeleidingsdienst, maar vooral ook daarbuiten. Zo zullen deze personeelsleden hun expertise en competenties tijdens hun periode van terbeschikking stelling ten dienste kunnen stellen van de scholen en zo dicht bij of op de klasvloer ingezet kunnen worden.

Naar aanleiding van de onderhandelingen zijn in de artikelen 6 en 13 een beperkt aantal inhoudelijke aanpassingen aangebracht en is een nieuw artikel toegevoegd aan het voorliggend voorontwerp van besluit (artikel 20). In de artikelen 16 en 26 zijn technische aanpassingen aangebracht .

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn enkele beperkte technische aanpassingen aangebracht in artikel 8 en artikel 28.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELLEN

Voor de toelichting van de artikelen van voorliggend voorontwerp van besluit verwijs ik naar de nota die is voorgelegd bij de tweede principiële goedkeuring van dit voorontwerp van besluit op 29 mei 2020 (VR 2020 2905 DOC.0511/1).

Het advies van de Raad van State 67.562/1 van 8 juli 2020 geeft aanleiding tot wijziging van de volgende artikelen:

- artikel 8: de bepalingen vervat in artikel 8, 1^o en 2^o zijn conform het advies samengevoegd
- artikel 28: de omschrijving van de inwerkingtreding van het besluit met ingang van 1 juni 2020 is aangepast.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorontwerp van besluit heeft een financiële weerslag.

In de meerjarenraming is onder punt 4.4 Punctuele maatregelen opgenomen dat het heractiveren van de Vlaamse reffectatiecommissie vanaf de begrotingsopmaak 2020 op jaarbasis 12,761 miljoen euro moet opbrengen.

In afwachting van de concrete uitwerking en verdeling over alle betrokken onderwijsniveaus is de geraamde opbrengst in de begrotingsopmaak 2020 voorlopig volledig bij het secundair onderwijs ingeschreven (onder FC0-1FDD2DD-WT – lonen secundair onderwijs).

Deze opbrengst vloeit voort uit de invulling van meer organieke betrekkingen door terbeschikkinggestelde personeelsleden via een reffectatie of wedertewerkstelling. Een vastbenoemd personeelslid dat ter beschikking wordt gesteld wegens ontstentenis van betrekking heeft recht op een wachtgeld dat gelijk is aan zijn laatste salaris. Als dat personeelslid in een niet-

organieke betrekking wordt aangesteld behoudt het dit recht op wachtgeld. Daarnaast worden in vacatures in de scholengemeenschappen in het basis- en secundair onderwijs en in centra voor volwassenenonderwijs tijdelijke personeelsleden aangesteld. Enerzijds terbeschikkinggestelde personeelsleden in een niet-organieke betrekking tewerkstellen en anderzijds in vacatures tijdelijke personeelsleden aangesteld laten, betekent een bijkomende budgettaire kost voor de overheid. Als meer terbeschikkinggestelde personeelsleden in organieke vacatures kunnen worden gereffecteerd of wedertewerkgesteld door de reffectatiecommissie van de scholengroep en door de Vlaamse reffectatiecommissie, vervalt de loonkost van de tijdelijke personeelsleden die anders in die vacatures aangesteld blijven.

Dat heeft dan ook een positief budgettair effect op voor de overheid.

De opschorting heeft er toe geleid dat er ongeveer 286,75 VTE ter beschikking gesteld zijn wegens ontstentenis van betrekking zijn die niet in een organieke betrekking kunnen worden toegewezen en daardoor terecht komen in een niet-organieke betrekking in een scholengemeenschap in het basis- of secundair onderwijs of in een niet-organieke betrekking in een ander onderwijsniveau. Bij een maximale tewerkstelling van de terbeschikkinggestelde personeelsleden zou dit op jaarbasis 12,761 miljoen euro opbrengen, zoals opgenomen in de meerjaren raming 2020-2024.

Deze raming steunt op gegevens van het schooljaar 2017-2018 (jaarverslag van de Vlaamse reffectatiecommissie 2017-2018) en gaat enkel uit van het aantal terbeschikkinggestelde personeelsleden in scholengemeenschappen van het basis- en secundair onderwijs die in een niet-organieke betrekking werden tewerkgesteld. Er zijn echter ook nog terbeschikkinggestelde personeelsleden buiten deze scholengemeenschappen tewerkgesteld in een niet-organieke betrekking.

Als de reffectatiecommissie van de scholengroep en de Vlaamse reffectatie vanaf 1 september 2020 weer hun volledige bevoegdheden kunnen uitoefenen in alle onderwijsniveaus komen ook deze personeelsleden potentieel in aanmerking voor een organieke reffectatie of wedertewerkstelling. In totaal gaat het dan om 337,77 VTE en een budgettaire impact van 16,567 miljoen euro.

Bij de berekening van deze budgettaire impact moeten echter een paar bedenkingen worden gemaakt.

De maatregel betreffende de reactivering van de Vlaamse reffectatiecommissie treedt pas in werking vanaf het schooljaar 2020-2021, dus vanaf 1 september 2020. Daarenboven gaan de toewijzingen die de Vlaamse reffectatiecommissie doet, pas ten vroegste in vanaf 1 november. Dit betekent dat er voor het begrotingsjaar 2020 een budgettair effect zal zijn gedurende ten hoogste twee maanden, nl van november tot en met december 2020. De opbrengst van de maatregel moet dan voor 2020 worden geraamd op 2/12 van de initiële opbrengst op jaarbasis. Ook dit is een maximale raming: sommige toewijzingen zullen effectief later dan 1 november ingaan.

Deze opbrengst gaat ook steeds uit van een maximale invulling van alle vacatures door terbeschikkinggestelde personeelsleden. In de praktijk zal dat echter niet altijd het geval zijn. De verplichting tot reffectatie en wedertewerkstelling voor een personeelslid is sowieso regionaal begrensd. Zo moet een terbeschikkinggesteld personeelslid geen reffectatie of wedertewerkstelling aanvaarden als deze zich meer dan 60 km van zijn woonplaats bevindt.

Er is ook geen 100% een op een verhouding tussen de vacatures en de terbeschikkinggestelde personeelsleden. Een reffectatie of wedertewerkstelling kan immers enkel worden toegewezen als het terbeschikkinggestelde personeelslid voor de vacature een vereist bekwaamheidsbewijs heeft. Uit de jaarverslagen van de Vlaamse reffectatiecommissie van de voorbije jaren blijkt ook dat van het totaal aantal VTE waarvoor deze reffectatiecommissie een toewijzing moet doen, de laatste jaren gemiddeld ongeveer voor 50% toewijzingen deed in organieke betrekkingen. De rest van de toewijzingen gebeurde steeds in niet-organieke betrekkingen.

Hierbij moet natuurlijk rekening worden gehouden met het feit dat de Vlaamse reffectatiecommissie omwille van de opschorting van haar werking in de scholengemeenschappen

van het basis- en secundair onderwijs sinds het schooljaar 2015-2016 in die onderwijsniveaus quasi geen toewijzingen in organieke betrekkingen kon doen.

Tenslotte stellen we ook vast dat scholen – en dan vooral in het basis- en secundair onderwijs - steeds meer moeilijkheden vinden om hun vacatures daadwerkelijk in te vullen. Dit blijkt uit een monitoring van het Agentschap voor Onderwijsdiensten naar aanleiding van de opvolging van een recente maatregel die door cao XI in het basis- en secundair onderwijs werd ingevoerd vanaf 2018-2019. Vanaf het schooljaar 2018-2019 kan een school in het basis- en secundair onderwijs haar niet-ingevulde vervangingen omzetten in vervangingseenheden en deze opsparen om later in het schooljaar een tijdelijk personeelslid voor een langere periode of groter volume aan te stellen. Tijdens het schooljaar 2018-2019 spaarden de scholen in totaal 1.457 VTE aan niet-ingevulde vervangingen op en daarvan werden slechts 378 VTE (of ongeveer 25%) daadwerkelijk ingevuld. Het feit dat er dus op een schooljaar tijd nog ongeveer 1000 VTE aan vacatures in het basis- en secundair onderwijs niet werden ingevuld, laat veronderstellen dat niet elke reffectatie of wedertewerkstelling ook daadwerkelijk een tijdelijk personeelslid zal verdringen – vermits er soms gewoonweg geen tijdelijk personeelslid kon aangesteld worden. In dergelijk geval zal de reffectatie of wedertewerkstelling ook geen bijkomende positieve budgettaire impact realiseren.

We gaan er daarom van uit dat de effectieve toewijzingen door de Vlaamse reffectatiecommissie nooit tot de volledige 100% van het geraamde bedrag zullen leiden, maar dat dit alvast meer dan de 50% van de voorbije jaren zal zijn. Omwille van het feit dat de Vlaamse reffectatiecommissie door de voorliggende wijzigingen opnieuw ten volle in alle scholen van het basis- en secundair onderwijs zal kunnen toewijzen, schatten we dat 80% van het geraamde bedrag haalbaar moet zijn. Op jaarbasis komen we dan op een bedrag van 13,2 miljoen euro. Voor 2020 betekent dit dan een geraamde opbrengst van 2,2 miljoen euro. Het verschil met het geraamde bedrag op jaarbasis (10 miljoen euro) zal voor 2020 eenmalig worden gecompenseerd bij de budgetcontrole begroting 2020. We monitoren dit alvast via de jaarlijkse rapportering van de Vlaamse reffectatiecommissie.

De Inspectie van Financiën gaf een gunstig advies op 12 februari 2020, maar formuleerde een aantal kanttekeningen en stelt dat de budgettaire raming zwaar wordt overschat.

De Inspectie stelt dat voormelde 80% van het geraamde bedrag eerder tot 25% moet worden teruggebracht. Daarvoor verwijst de Inspectie naar het feit dat scholen in het schooljaar 2018-2019 slechts een kwart van hun niet-ingevulde vervangingen hebben aangewend. Deze vergelijking is echter niet correct. De mogelijkheid om niet-ingevulde vervangingen op te sparen en op een later ogenblik in het schooljaar aan te wenden, houdt in dat een school op dat ogenblik nog op zoek moet naar bijkomende tijdelijke leerkrachten. En het lage invullingspercentage van 25% wijst er op dat de school die tijdelijke leerkrachten dan niet vindt. De toewijzingen van de Vlaamse reffectatiecommissie staan echter los van deze aanstellingen. De opdracht van de Vlaamse reffectatiecommissie bestaat er immers uit om vastbenoemde personeelsleden die op 1 oktober nog ter beschikking gesteld zijn wegens ontstentenis van betrekking een toewijzing te geven in een geschikte betrekking. Die betrekking is een betrekking die op dat ogenblik voorlopig is ingenomen door een tijdelijk personeelslid. De heractivering van de werking Vlaamse reffectatiecommissie in het basis-, secundair en volwassenenonderwijs al er net voor zorgen dat er meer betrekkingen beschikbaar zullen zijn voor toewijzingen en dat er dus meer tijdelijke personeelsleden uit die betrekking worden verdrongen, wat leidt tot de budgettaire positieve impact. En zoals hierboven wordt beredeneerd, kan daarbij worden gesteld dat de toewijzingen van de Vlaamse reffectatiecommissie dus eerder hoger zullen zijn dan de voorbije jaren, dan lager zoals de Inspectie aanneemt.

Het begrotingsakkoord werd verleend op 23 maart 2020.

De wijzigingen aangebracht naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben geen gevolgen voor de financiële weerslag.

B. ESR-TOETS

De ESR-toets is niet van toepassing op dit ontwerp van besluit, want dit dossier bevat geen pps-project of maakt geen alternatief gefinancierde investeringen mogelijk.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, niet vereist is.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de financiën van de lokale besturen, noch op personeelsvlak, noch op het vlak van de werkingsuitgaven, de investeringen en schuld, en de ontvangsten.

4. VERDER TRAJECT

Het departement Onderwijs en Vorming heeft de nieuwe en aangepaste maatregelen aan de onderwijsinstellingen en inrichtende machten bezorgd en toegelicht via aanpassing van de omzendbrief "De reffectatie- en wedertewerkstellingsregeling voor de inrichtende machten en de personeelsleden tewerkgesteld in het niet-tertiair onderwijs – PERS/2003/08 van 28-07-2003".

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te geven aan het bijgaande besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 29 april 1992 betreffende de verdeling van de betrekkingen, de terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, de reffectatie, de wedertewerkstelling en de toekenning van een wachtgeld of wachtgeldtoelage, wat betreft de toevoeging van de pedagogische begeleidingsdiensten en de reactivering van de reffectatiecommissie van de scholengroep en de Vlaamse reffectatiecommissie voor het basisonderwijs, secundair onderwijs en volwassenenonderwijs;
- 2° te gelasten het voormelde besluit van de Vlaamse Regering in extenso te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

De Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand,

Ben WEYTS