

Voorontwerp van decreet tot wijziging van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016 met het oog op de transitie van sommige voorzieningen van Onderwijs naar Welzijn

Memorie van toelichting

Naar aanleiding van het sociaal overleg en het advies van de VLOR zijn er enkele zeer beperkte wijzigingen aan het voorontwerp van decreet en de memorie van toelichting aangebracht:

- In artikel 5 werd de zinsnede 'vóór 31 augustus 2022' vervangen door 'uiterlijk op 31 augustus 2022'.

De toelichting bij de benoemingstop in artikel 5 werd in de memorie van toelichting ook uitgebreid.

- In de memorie van toelichting werden volgende twee zinnen geschrapt:

"Deze diversiteit speelt vooral bij de MPIGO. Voor de IPO (handicap), het tehuis De Rijzende Ster (jeugdhulp) en het Koninklijk Werk IBIS (jeugdhulp) is de situatie eenduidiger."

De VLOR gaf terecht aan dat dit een voorbarige conclusie is aangezien de inschalingsoefening hieromtrent nog niet is afgewerkt.

De SERV zag af van advisering.

A. Algemene toelichting

1. Situering

In het huidige landschap van de internaten, zijn er enkele actoren die in een heel aparte situatie zitten:

- de 19 medisch-pedagogische instituten van het Gemeenschapsonderwijs (hierna ook: MPIGO) waarvan er 8 ook een beheersovereenkomst hebben als internaat met permanente openstelling (hierna ook: IPO);
- het tehuis Kastor (vroeger gekend als het tehuis de Rijzende Ster);
- het Koninklijk Werk IBIS.

Op deze plaatsen kunnen er (groepen) jongeren verblijven vanuit zowel een overwegend 'onderwijsinternaatsoverweging' als vanuit een eerder 'welzijnsoverweging' en dit laatste zowel vanuit 'jeugdhulp' als 'handicap'.

Deze voorzieningen of delen van deze voorzieningen zullen een transitie maken van Onderwijs naar Welzijn.

Het doel is om tot een gelijkwaardige financiering van deze voorzieningen te komen in functie van de zorgbehoefte van elk kind tegen uiterlijk 2024.

Deze transitie werd geïnitieerd door de Motie tot besluit van het op 3 oktober 2012 in plenaire vergadering gehouden actualiteitsdebat over de onderfinanciering van de internaten voor buitengewoon onderwijs en de opvangcentra in het Gemeenschapsonderwijs (GO!) van het Vlaams Parlement van 3 oktober 2012 (stuk 1740 (2012-2013) – Nr. 1) en werd bevestigd door de Conceptnota Onderwijs - Welzijn van 9 juli 2021.

Motie:

"Het Vlaams Parlement (...)

– Vraagt de Vlaamse Regering:

1° om de overheveling van de medisch-pedagogische instituten van het Gemeenschapsonderwijs (MPIGO) naar het beleidsdomein Welzijn onmiddellijk te regelen met de bijbehorende omkadering en werkingsmiddelen;

2° een duidelijke positionering te bepalen van de betreffende instellingen in het welzijnslandschap; (...)"

Conceptnota:

"We intensifiëren het lopende transitietraject in een derde afrondende transitiefase en voorzien voor de 21 genoemde actoren een bijkomend transitiebudget vanuit het uitbreidingsbeleid voor personen met een handicap. Deze middelen kunnen worden ingezet om plaatsen vanuit Welzijn te faciliteren voor de betrokken kinderen en jongeren. (...)

Na de derde afrondende transitiefase is de situatie van de MPIGO (deel welzijn)/IPO, het tehuis Kastor (Kuurne) en het Koninklijk Werk IBIS volledig geregulariseerd en behoren ze volwaardig tot het beleidsdomein Welzijn (regelgeving, financiering/subsidiëring en toezicht)."

Na de transitiefase is de situatie van de MPIGO (deel welzijn)/IPO, het tehuis Kastor en het Koninklijk Werk IBIS volledig geregulariseerd en behoren ze volwaardig tot Welzijn (regelgeving, financiering/subsidiëring en toezicht).

We hanteren in deze memorie 'MPIGO' als *pars pro toto* voor de 16 MPIGO (Medisch Pedagogisch Instituten van het Gemeenschapsonderwijs), de 2 IBSOG (Instituut Buitengewoon Secundair Onderwijs van het Gemeenschapsonderwijs) en het ene AIBOGO (Autonoom Instituut Buitengewoon Onderwijs van het Gemeenschapsonderwijs). In de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs wordt er naar de MPIGO verwezen als '*internaten buitengewoon onderwijs*'.

2. Historiek

Voor de 8 IPO (voorheen de 4 opvangcentra) loopt het transitieproces al sinds 2014.

Ter voorbereiding van een definitieve transitie van de IPO werden er beheerovereenkomsten afgesloten tussen de Vlaamse overheid, de Raad van het Gemeenschapsonderwijs en de betrokken scholengroepen van het Gemeenschapsonderwijs van de 8 IPO. De eerste beheersovereenkomsten liepen van 1 september 2015 tot 1 september 2018 (eerste transitiefase). Deze beheersovereenkomsten werden vernieuwd voor de periode 1 september 2018 tot 1 september 2021 (tweede transitiefase) en zullen een laatste maal vernieuwd worden voor de periode van 1 september 2021 tot 1 september 2022.

De MPIGO (de 8 die bij de IPO horen en de 11 andere), het tehuis Kastor en het Koninklijk Werk IBIS worden nu formeel bij het transitieproces betrokken.

Het is hierbij de bedoeling dat de 21 betrokken voorzieningen nog deze legislatuur hun transitie naar Welzijn maken voor wat betreft hun werking als welzijnsvoorziening.

3. Begeleidende maatregelen voor de IPO

In het kader van de transitieoperatie worden t.a.v. de IPO enkele begeleidende maatregelen genomen.

Voor de 8 IPO die reeds hun transitietraject lopen, kregen deze begeleidende maatregelen vorm in de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016 en in de 8 beheersovereenkomsten.

Concreet gaat het over:

1. Bijkomende werkingsmiddelen
2. Kwaliteitstoezicht door de zorginspectie
3. Benoemingsstop.

4. Begeleidende maatregelen voor de MPIGO, het tehuis Kastor en het Koninklijk Werk IBIS

Om (een pendant van) de begeleidende maatregelen voor de IPO (bijkomende werkingsmiddelen, kwaliteitstoezicht door de Zorginspectie en een benoemingsstop) ook te voorzien voor de MPIGO, het tehuis Kastor en het Koninklijk Werk IBIS zijn er drie aanpassingen aan de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs noodzakelijk.

Omdat de huidige regelgeving en de concrete situatie van de MPIGO, het tehuis Kastor en het Koninklijk Werk IBIS verschillend zijn, zijn de aanpassingen verschillend.

1. Bijkomende werkingsmiddelen

In het kader van de beheersovereenkomsten ontvangen de 8 IPO bijkomende werkingsmiddelen voor enerzijds het nemen van kwaliteitsverhogende maatregelen en anderzijds voor de opmaak van een zorgstrategisch plan.

Voor Kastor en Koninklijk Werk IBIS worden, in het schooljaar 2021/2022 vergelijkbare middelen voor een analoog doel voorzien. Voor de 11 MPIGO zonder bijhoudend IPO, zal dit wellicht het geval zijn voor het schooljaar 2022/2023.

Voor het tehuis Kastor en het Koninklijk Werk IBIS zullen we werken met een subsidie. Voor de 11 MPIGO ligt de concrete subsidietechniek nog niet vast.

Voor een bijkomende subsidie of extra werkingsmiddelen stelt er zich t.a.v. de MPIGO en het tehuis Kastor geen probleem.

Voor het Koninklijk Werk IBIS ligt dat anders.

De derde paragraaf van het artikel III.20. van de Codificatie ("*Het Koninklijk Werk IBIS kan geen aanspraak maken op andere subsidies of financiële tegemoetkomingen van de Vlaamse Gemeenschap voor de opdracht, vermeld in §1.*") staat op gespannen voet met de toekenning van bijkomende subsidies of werkingsmiddelen in het kader van de transitie. Deze paragraaf wordt dan ook opgeheven.

2. Kwaliteitstoezicht

Het kwaliteitstoezicht komt in de transitiefase in handen van de Zorginspectie en de Onderwijsinspectie. Hiervoor wordt voor de MPIGO, het tehuis Kastor en het Koninklijk Werk IBIS een specifieke bepaling opgenomen.

Voor de 8 IPO bestond deze bepaling al in artikel III.38, laatste lid van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs. Maar, de bestaande verwijzing naar de zorginspectie als "*Het intern verzelfstandigd agentschap Inspectie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin zoals bedoeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 26 maart 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Zorginspectie*", is ondertussen achterhaald.

De Zorginspectie is immers een onderdeel van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin geworden. De verwijzing naar de Zorginspectie in artikel III.38 wordt daarom geactualiseerd.

3. Vaste benoemingsstop

Tijdens de eerste transitiefase is er voor de IPO in artikel III.39 Codex sommige bepalingen voor het onderwijs ingeschreven dat er op enkele uitzonderingen na geen nieuwe vaste benoemingen meer mogelijk zijn.

De MPIGO sluiten nu aan bij de transitieoperatie en ook hier moeten enkele bewaarde maatregelen genomen worden.

Vanaf 1 september 2022, het ogenblik waarop de afrondende transitiefase voor de 11 MPIGO zonder IPO, van start gaat, wordt er ook een benoemingsstop ingevoerd voor de MPIGO. Personeelsleden die op of na 1 september 2022 voor het eerst in dienst treden in een wervings- of bevorderingsambt in een voorgenoemd internaat zullen niet meer vastbenoemd kunnen worden.

Het is niet wenselijk om net voor de uitrol van de transitie en de daarmee samenhangende overheveling van personeel, geconfronteerd te worden met een groot aantal nieuwe vaste benoemingen.

We willen echter geen afbreuk doen aan reeds verworven rechten van personeelsleden. Ook willen we de verwachtingen van personeelsleden die tot voor de principiële beslissing in dienst zijn in de voornoemde internaten inlossen. Vandaar de keuze om de benoemingsstop te beperken tot personeelsleden die op of na 1 september 2022 voor het eerst in dienst treden in een wervings- of bevorderingsambt in een MPIGO.

De benoemingsstop is beperkt tot de MPIGO (waarvan de meeste hun overgang naar Welzijn maken op 1 september 2023). Aangezien het tehuis Kastor en het Koninklijk Werk IBIS overgaan naar Welzijn op 1 september 2022, heeft het geen zin om nog een benoemingsstop in te stellen.

5. Impactanalyse - JoKER

De maatregelen die het belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks raken (jongeren- en kindeffectrapport (JoKER)), worden in deze rubriek toegelicht.

1. Samenvatting

De transitie zal de situatie van de jongeren die vanuit een welzijnsoverweging in een van de betrokken voorzieningen verblijven, verbeteren aangezien deze voorzieningen of delen van deze voorzieningen, volwaardige welzijnsvoorzieningen zullen worden en dus ook als een welzijnsvoorziening zullen denken en hun jongeren zullen benaderen. Zij zullen daartoe ook gefaciliteerd en gefinancierd worden vanuit Welzijn. Het betreft een ruimere financiering dan de huidige financiering vanuit Onderwijs. Zonder transitie zou de huidige ongelijkheid blijven voortbestaan. Dit decreet neemt voorbereidende maatregelen om de transitie mogelijk te maken en zo vlot mogelijk te laten verlopen.

Een van de drie voorbereidende maatregelen raakt het belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks: het gezamenlijk kwaliteitstoezicht door de Onderwijsinspectie en de Zorginspectie op de betrokken voorzieningen.

Het schrappen van een bepaling die het onmogelijk maakt om bijkomende subsidies toe te kennen aan het KW IBIS betreft een technische wijziging die niet rechtstreeks raakt aan het belang van kinderen en jongeren. Deze beleidsmaatregel behoeft geen JoKER.

De benoemingsstop raakt eveneens niet rechtstreeks het belang van kinderen en jongeren. Deze beleidsmaatregel behoeft geen JoKER.

2. Probleembeschrijving

Hoewel het merendeel van de jongeren in de MPIGO/IPO, het tehuis Kastor en het Koninklijk Werk IBIS er verblijven vanuit een welzijnsoverweging verschillen de toeleiding, de beslissingsprocessen, de omkadering en het toezicht, van de processen bij de cliënten van welzijnsvoorzieningen. Zoals vooropgesteld in de conceptnota van 9 juli 2021 zullen (delen van) deze voorzieningen een transitie maken van Onderwijs naar Welzijn. Het gaat om een volwaardige transitie naar Welzijn. De betrokken voorzieningen van wie de inrichtende machten kiezen voor een statuut als welzijnsvoorziening, zullen wat betreft regelgeving, financiering/subsidiëring en het kwaliteitstoezicht onder welzijn ressorten.

3. Beleidsdoelstelling

De transitie moet leiden tot de regularisatie van de situatie van de betrokken jongeren en de professionele context die hen begeleidt. Het doel van de transitie is om tot een gelijkwaardige financiering van de voorzieningen te komen in functie van de zorgbehoefte van elk kind tegen uiterlijk 2024.

Uit een voorzichtige inschalingsoefening uit 2018 blijkt dat er voor ongeveer een 1000-tal kinderen in deze voorzieningen een welzijnsoverweging kan worden gemaakt. De gemiddelde kostprijs per residentiële plaats in de jeugdhulp bedraagt 55.000 euro. De totale kostprijs voor jongeren met een gelijkaardig profiel binnen welzijn bedraagt dus naar schatting 55.000.000 euro. De huidige inzet vanuit Onderwijs voor deze jongeren bedraagt slechts 25.100.000 euro. Het gaat dus om een substantiële onderfinanciering van de betrokken jongeren die de transitie nu moet rechtzetten.

Onderhavig decreet neemt voorbereidende maatregelen om de transitie mogelijk te maken en zo vlot mogelijk te laten verlopen.

4. Opties

Nuloptie: geen transitie

Geen transitie. Dit is geen optie aangezien de huidige ongelijkheid dan blijft voortbestaan. De Vlaamse Regering heeft er in de conceptnota van 9 juli 2021 resoluut voor gekozen hier een einde aan te stellen en besloten dat deze voorzieningen een transitie zullen maken naar Welzijn.

Optie 2: nieuwe beleidsmaatregel(en) – gekozen optie

De transitie van de IPO's, (delen van) de MPIGO's, het tehuis Kastor en het Koninklijk Werk IBIS van Onderwijs naar Welzijn. In voorbereiding van deze transitie zullen de Onderwijsinspectie en de Zorginspectie gezamenlijk het kwaliteitstoezicht op de bij de transitie betrokken voorzieningen uitoefenen.

5. Analyse van de effecten

Doelgroep

De jongeren die in een van de IPO's, de MPIGO's, het tehuis Kastor of het Koninklijk Werk IBIS verblijven.

Nuloptie

Zonder transitie blijft de bestaande discriminatie tussen jongeren met gelijkaardige zorgnoden naargelang ze in een welzijnsvoorziening dan wel in een van de 19 betrokken voorzieningen verblijven, bestendig. Er is dan ook geen nood aan de voorbereidende maatregelen uit onderhavig decreet.

Optie 2

Om de transitie voor te bereiden en de overgang vlot te laten verlopen komt het kwaliteitstoezicht in handen van zowel de Onderwijs als de Zorginspectie. Op die manier kan de Zorginspectie al tijdens de transitiefase bijsturen waar nodig en de voorzieningen begeleiden bij het nemen van kwaliteitsverhogende maatregelen. Dit moet leiden tot een kwalitatievere dienstverlening aan de betrokken jongeren en komt hen dus ten goede.

6. Vergelijking van de opties

De nuloptie is geen optie (zie hoger). Er is geen alternatieve optie.

7. Uitvoering

Vervolgtraject decreet tot wijziging van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016 met het oog op de transitie van sommige voorzieningen naar Welzijn.

Decreet dat de effectieve transitie van de voorzieningen naar Welzijn regelt.

8. Consultatie

Interne consultatie

Er is structureel interne consultatie tussen departement, agentschappen en kabinet bij de totstandkoming van deze artikelen. De voorstellen voor wijzigingen worden onderworpen aan een uitvoeringstoets bij de agentschappen (Agodi, Onderwijsinspectie) en waar nodig en mogelijk bijgestuurd door het departement.

Externe consultatie

De externe consultatie bestaat uit de adviezen van de strategische adviesorganen (VLOR) en de sociale partners tijdens onderhandelingen (vakbonden, schoolbesturen). Er is ook het politiek bijsturen tijdens het besluitvormingsproces vanuit de verschillende leden van de Vlaamse Regering.

II. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1 behoeft geen toelichting.

Artikel 2 schrapt de derde paragraaf van artikel III.20 zodat het voor het Koninklijk Werk IBIS mogelijk is om een bijkomende subsidie of financiële tegemoetkoming van de Vlaamse Regering te ontvangen.

Artikel 2 voegt daarnaast een zesde paragraaf toe aan artikel III.20 om de Onderwijsinspectie en de Zorginspectie gezamenlijk bevoegd te maken voor het kwaliteitstoezicht op het Koninklijk Werk IBIS.

Artikel 3 voegt een artikel III.30/1 toe dat de Onderwijsinspectie en de Zorginspectie gezamenlijk bevoegd maakt voor het kwaliteitstoezicht op de MPIGO (Medisch Pedagogisch Instituut van het Gemeenschapsonderwijs), de IB SOG (Instituut Buitengewoon Secundair Onderwijs van het Gemeenschapsonderwijs) en het ene AIBOGO (Autonoom Instituut Buitengewoon Onderwijs van het Gemeenschapsonderwijs).

Artikel 4 voegt een nieuwe onderafdeling 4 toe aan deel III, hoofdstuk 4, afdeling 1 van de codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs, genaamd "Internaten buitengewoon onderwijs".

Artikel 5 voert een benoemingsstop in en bepaalt aldus dat een betrekking in een wervings- of bevorderingsambt in een MPIGO (Medisch Pedagogisch Instituut van het Gemeenschapsonderwijs), een IB SOG (Instituut Buitengewoon Secundair Onderwijs van het Gemeenschapsonderwijs) of het ene AIBOGO (Autonoom Instituut Buitengewoon Onderwijs van het Gemeenschapsonderwijs) niet meer in aanmerking komt voor een vaste benoeming tenzij een van de volgende uitzonderingen kan worden ingeroepen:

- het personeelslid heeft de leeftijd van 55 jaar bereikt en voldoet aan de voorwaarden uit artikel 40ter, §2 van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs;
- het personeelslid is uiterlijk op 31 augustus 2022 toegelaten tot de proeftijd in een bevorderingsambt;
- het personeelslid is uiterlijk op 1 september 2022 tijdelijk aangesteld voor doorlopende duur;
- het personeelslid valt niet onder de voorgaande 3 uitzonderingen maar heeft voor 1 september 2022 reeds diensten gepresteerd in een wervings- of bevorderingsambt in een internaat buitengewoon onderwijs als vermeld in onderafdeling 2.

In het artikel worden drie verschillende tijdstippen gehanteerd.

Voor een personeelslid dat toegelaten is tot de proeftijd is een benoeming enkel nog mogelijk indien hij uiterlijk op 31 augustus 2022 wordt toegelaten. Dit komt overeen met het einde van het schooljaar. Aangezien een personeelslid op ieder moment tot de proeftijd kan worden toegelaten, is dit de meest objectieve datum voorhanden.

Ook de personeelsleden die uiterlijk op 1 september 2022 tijdelijk aangesteld zijn voor doorlopende duur kunnen nog benoemd worden. De termijn wordt hier op 1 september vastgelegd omdat het recht op een tijdelijke aanstelling van doorlopende pas verworven wordt op 1 september terwijl de voorwaarden moeten vervuld zijn op 30 juni van het voorgaande schooljaar. Met andere woorden indien hier "uiterlijk 31 augustus 2022" zou ingeschreven worden dan zouden de personeelsleden die op 30 juni 2022 aan de voorwaarden voldoen maar pas op 1 september 2022 het recht effectief verwerven, uitgesloten worden.

Tot slot willen we ook de personeelsleden die reeds diensten hebben gepresteerd tot en met het schooljaar 2021-2022 nog een kans geven op een benoeming. Hoewel inderdaad drie "verschillende" tijdstippen gehanteerd worden, is de algemene focus dezelfde: personeelsleden die t.e.m. schooljaar 2021-2022 aan bepaalde voorwaarden voldoen, bepaalde rechten of anciënniteit hebben opgebouwd.

Artikel 6 voegt aan artikel III.37 een lid toe dat de Zorginspectie en de Onderwijsinspectie gezamenlijk bevoegd maakt voor het kwaliteitstoezicht op het tehuis Kastor.

Artikel 7 actualiseert in artikel III.38 de omschrijving van de Zorginspectie.

Artikel 8 legt de inwerkingtreding van artikel 2, 1° van onderhavig decreet op 1 september 2021. De derde paragraaf van artikel III.20 Codificatie sommige bepalingen voor het Onderwijs wordt met terugwerkende kracht geschrapt omdat de subsidie die aan het Koninklijk Werk IBIS wordt toegekend, een bestedingsperiode heeft die ingaat op 1 september 2021. Hierdoor ontstaat er geen ongelijkheid. Het Koninklijk Werk IBIS is de enige bij deze operatie betrokken voorziening die een bepaling heeft over het niet kunnen toekennen van bijkomende subsidie.

Artikel 8 legt daarnaast de inwerkingtreding van artikel 5 van onderhavig decreet op 1 september 2022.

De overige bepalingen van dit decreet treden in werking de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Ben WEYTS

De Vlaamse Minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding

Wouter BEKE