

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

25 oktober 2007

**VERSLAG**

**– van het Rekenhof –**

**over de audit van de terbeschikkingstelling  
wegens persoonlijke aangelegenheden  
voorafgaand aan het rustpensioen in het onderwijs**

R E K E N H O F

# Terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen in het onderwijs

*Verlag van het Rekenhof  
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, oktober 2007



# REKENHOF

## **Terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen in het onderwijs**

*Verslag van het Rekenhof  
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de  
Nederlandse kamer van het Rekenhof  
op 23 oktober 2007

## Inhoud

Bestuurlijke boodschap.....	3
Samenvatting.....	4
Inleiding.....	7
1 Regeling van de terbeschikkingstelling.....	9
1.1 Kenmerken.....	9
1.2 Doel van de beleidsmaatregel.....	9
1.3 Toekenningsmodaliteiten.....	10
1.4 Algemene opmerkingen.....	12
1.5 Conclusies.....	13
2 Doelstelling van de terbeschikkingstelling.....	14
2.1 Inleiding.....	14
2.2 Invoering en aanpassingen.....	14
2.2.1 Parlementair debat.....	14
2.2.2 Decretale mogelijkheid tot wederindiensttreding van 2000.....	16
2.2.3 Reglementaire bijsturing van 2002-2003.....	17
2.2.4 Reglementaire bijsturing van 2004-2005.....	19
2.3 Conclusies.....	19
3 Effecten van de terbeschikkingstellingsregeling.....	21
3.1 Opvolging van de maatregel.....	21
3.2 Analyse.....	22
3.2.1 Raming van het aantal potentiële TBS-ers.....	22
3.2.2 Evolutie van het aandeel TBS-ers.....	24
3.2.3 Aandelen TBS-ers per salarisschaal in het gewoon SO.....	26
3.2.4 Aandeel TBS-ers volgens plaats van tewerkstelling.....	27
3.2.5 Aandeel TBS-ers volgens geslacht.....	28
3.2.6 Grootte van het wachtgeld binnen de steekproef.....	29
3.3 Conclusies.....	31
4 Budgettering.....	32
4.1 Inleiding.....	32
4.2 Niet-hoger onderwijs.....	32
4.3 Hoger onderwijs.....	33
4.4 Conclusies.....	36
5 Toepassing van de regelgeving.....	37
5.1 Inleiding.....	37
5.2 Stysteemgerichte controle.....	37
5.2.1 Proces.....	37
5.2.2 Risicofactoren.....	38
5.2.3 Interne beheersing.....	38
5.3 Gegevensgerichte controle.....	39
5.4 Conclusie.....	41
6 Algemene conclusies.....	43
7 Aanbevelingen.....	45
8 Reactie van de minister.....	46
Bijlage 1 Regelgeving.....	47
Bijlage 2 Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs.....	48

## Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft een onderzoek uitgevoerd naar de terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen van de personeelsleden van het onderwijs.

Het heeft vastgesteld dat de doelstellingen van de terbeschikkingstellingsmaatregel en vooral van de latere aanpassingen ervan, onvoldoende specifiek, meetbaar, coherent en tijdsgebonden waren. Een doelstelling speelt wellicht sinds 1984 al mee, maar is nooit uitdrukkelijk verwoord: het arbeidscomfort van het personeel. De doelstellingen werden samen met de modaliteiten, die bepalend waren voor het effect van de maatregel, geformuleerd op regeringsniveau. De essentialia van de modaliteiten hadden evenwel, gelet op het grondwettelijk legaliteitsbeginsel, door de decreetgever vastgesteld moeten worden.

De administratie volgt de realisatie van de doelstellingen en de effecten van de beleidsmaatregel te beperkt of eenzijdig op. Het Rekenhof heeft daarom zelf de beschikbare gegevens geanalyseerd en kon een aantal trends ontdekken. Met betrekking tot de weinig gespecificeerde doelstellingen bij de wijziging van de TBS-regeling in 2002 – leerkrachtentekort opvangen en werkzaamheidsgraad verhogen – berekende het Rekenhof dat sindsdien 10 % van de betrokken leeftijdsgroep minder ter beschikking is gesteld.

De begrotingsstukken voorzien niet in afzonderlijke kredieten voor de terbeschikkingstelling, behalve voor het hoger onderwijs. Er is ook onvoldoende inzicht in de kosten van de maatregel. Ondanks een betere opvolging voor het hoger onderwijs lagen de werkelijke uitgaven er aanzienlijk hoger dan aanvankelijk geraamd.

De administratie heeft voor de behandeling van concrete personeelsdossiers al heel wat interne beheersingsmaatregelen ingebouwd, zodat de risico's op fouten beperkt zijn. De resultaten van de steekproefsgewijze controle hebben dit bevestigd.

## Samenvatting

### *Inleiding*

Het Rekenhof heeft een onderzoek uitgevoerd naar de terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen van personeelsleden in het onderwijs (TBS). Het richtte zijn onderzoek op de formulering en opvolging van de doelstellingen van het systeem, de raming van de vereiste budgetten en de toepassing van de regelgeving in de concrete personeelsdossiers.

### *Regeling*

In 2006 genoten bijna 11.200 onderwijspersoneelsleden TBS. Het stelsel is sinds zijn invoering in 1984 verscheidene keren hervormd wegens het wegvallen van de initiële motieven (arbeidsherverdeling tegen jeugdwerkloosheid). Verschillende uitvoeringsbesluiten regelen de toekenningsmodaliteiten voor niet-hoger en hoger onderwijs. Deze regelingen kennen echter onvoldoende terminologische uniformiteit. De specifieke regeling voor kleuteronderwijzers is bovendien onsamenhangend. Ten slotte vertoont de regeling voor het niet-hoger onderwijs een hiaat in haar cumulatiebepanking.

### *Doelstelling*

De decreetgever heeft het algemeen kader en de mogelijkheid voor vervroegde uitstap van de onderwijspersoneelsleden vastgelegd, maar droeg de vaststelling van de modaliteiten uitdrukkelijk op aan de regering. De doelstellingen die aan de basis van de modaliteiten lagen en hun bijsturing blijken dan ook vooral uit stukken van de Vlaamse Regering of beleidsbrieven van de minister. De gecoördineerde Grondwet verplicht nochtans tot een decretale regeling van de essentialia van de modaliteiten. Ook de voor 2007 aangekondigde afweging van de maatregel en de eventuele inpassing in de globale eindeloopbaanproblematiek zijn tot op heden uitgebleven.

In 2000 besloot de decreetgever personeelsleden tijdens hun terbeschikkingstelling tijdelijk opnieuw in actieve dienst te laten treden. Deze maatregel staat op gespannen voet met de TBS-regeling en had weinig succes.

De doelstellingen die vervolgens bij de aanpassing van de TBS-regelgeving in 2002 werden geformuleerd, met name het tekort aan leerkrachten opvangen en de werkzaamheidsgraad van de bevolking verhogen, waren onvoldoende specifiek, meetbaar, coherent of tijdsgebonden. Hoewel mag worden aangenomen dat de personeelsbehoeften verschillend zijn in het hoger en het niet-hoger onderwijs, werden geen specifieke doelstellingen geformuleerd.

### *Effecten*

In het hoger onderwijs heeft de bevoegde dienst de financiële gevolgen van de uitstroom van personeelsleden door TBS afzonderlijk opgevolgd in specifieke opvolgingsrapporten met een budgettaire historiek en nauwkeurige prefiguraties. De opvolging van de TBS in het niet-hoger onderwijs is erg verschillend en gebeurt met jaarlijkse arbeidsmarkt-rapporten. Recent bevat ook het statistisch jaarboek gegevens.

De opvolging is nog te beperkt of eenzijdig en onvoldoende gericht op de evaluatie van de doelstellingenrealisatie. Het Rekenhof heeft daarom zelf enkele bestanden van de administratie met gegevens over het onderwijspersoneel geanalyseerd. Het kwam tot de volgende vaststellingen:

- 38% van de personeelsleden die zouden kunnen uitstappen, doen dat om een of andere reden (nog) niet.
- De afgelopen vijf jaar is het aandeel terbeschikkinggestelde personeelsleden in de betrokken leeftijdsgroep meer dan 10% gedaald.
- Het gewoon basisonderwijs kent het grootste aandeel terbeschikkinggestelde personeelsleden.
- Binnen het gewoon secundair onderwijs maken het onderwijzend en ondersteunend personeel het meeste gebruik van de TBS.
- De plaats van tewerkstelling heeft weinig invloed op het aandeel terbeschikkinggestelde personeelsleden (alleen onderzocht voor het basis- en secundair onderwijs).
- Het aandeel vrouwen dat TBS geniet is aanzienlijk hoger dan het aandeel mannen.

Het Rekenhof stelde ten slotte vast dat de personeelsleden die vóór hun TBS een gedeeltelijke of volledige loopbaanonderbreking genoten, geen financieel nadeel ondervinden bij hun uitstap.

### *Budgettering*

De begrotingen bevatten geen afzonderlijke kredieten voor de terbeschikkingstelling van personeelsleden in het niet-hoger onderwijs. Deze uitgaven staan onder de kredieten voor actieve personeelsleden. De toelichtingen bevatten evenmin informatie. De interne werkdocumenten voor de begrotingsopmaak zijn verbeterd, maar geven nog altijd onvoldoende inzicht in de evolutie en raming van de deelbudgetten voor TBS.

De budgetten noodzakelijk voor het hoger onderwijs zijn wel onder een afzonderlijk krediet ingeschreven. Bij de overname van de kosten door de Vlaamse Gemeenschap in 2001 werden de nodige budgetten onderschat. De werkelijke uitgaven lagen in de periode 2001-2006 39 % hoger. De laatste jaren maakt de bevoegde dienst wel gedetailleerde ramingen en prognoses zodat de noodzakelijke budgetten nu waarschijnlijk correcter kunnen worden geraamd.

*Toepassing van de regelgeving*

De risico's op fouten zijn binnen het TBS-systeem beperkt. De administratie heeft dan ook al heel wat interne beheersingsmaatregelen ingebouwd.

Voor 120 personeelsleden keek het Rekenhof na of de toekenningsvoorwaarden voor de terbeschikkingstelling vervuld waren en of de berekening van het wachtgeld correct was. Het concludeerde dat ten minste 2,45 % van alle personeelsdossiers een wachtgeldfout vertoonde. Voor alle dossiers met fouten volgde een rechtzetting door de administratie. Aangezien de dossiers relatief eenvoudig zijn, concludeert het Rekenhof dat het foutenpercentage laag tot middelmatig is.



## Inleiding

Op 1 januari 2006 genoten bijna 11.200 onderwijspersoneelsleden een terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen. Met deze terbeschikkingstelling (verder afgekort tot: TBS) kunnen personeelsleden tewerkgesteld in het onderwijs, vervroegd uit actieve dienst treden. Die mogelijkheid bestaat niet voor het personeel van de Vlaamse universiteiten. De TBS is aanvankelijk ingevoerd in 1984. De Vlaamse Regering heeft in 2002 het stelsel hervormd en trok toen de minimumleeftijd op waarop de personeelsleden ervan kunnen genieten.

Het Rekenhof heeft op 17 januari 2006 bij de onderwijsminister en de waarnemend secretaris-generaal van het onderwijsdepartement een onderzoek naar de TBS aangekondigd. Het onderzoek behandelde doelmatigheidsaspecten van de TBS, de budgettaire beheersing van deze beleidsmaatregel en de rechtmatigheid van de toepassing. In dit verslag komen bijgevolg de volgende onderzoeksvragen aan bod:

- Zijn de doelstellingen van de maatregel adequaat geformuleerd en worden de realisatie van de doelstellingen en de effecten van de maatregel toereikend opgevolgd ?
- Heeft de overheid de vereiste budgetten correct geraamd en correct en doorzichtig verwerkt ?
- Past de administratie de regelgeving in de concrete personeelsdossiers correct toe ?

In de marge van de eerste onderzoeksvraag heeft het Rekenhof zelf de bestanden die de administratie heeft voorgelegd statistisch geanalyseerd. In het kader van de derde onderzoeksvraag heeft het zowel een systeem- als een gegevensgerichte controle uitgevoerd op grond van een representatieve steekproef van 120 personeelsdossiers.

Het eerste hoofdstuk van dit verslag stelt de TBS bondig voor en wijst op enkele principiële problemen in de regelgeving. Het tweede en derde hoofdstuk handelen over de doelmatigheid en de effecten van de maatregel. Hoofdstuk vier gaat over de budgettering en hoofdstuk vijf over de rechtmatigheid. De hoofdstukken zes en zeven bevatten de algemene conclusies en aanbevelingen. De eerste bijlage overziet de belangrijkste basisregelgeving.

Het Rekenhof heeft de onderzoeksresultaten, inclusief voorlopige conclusies, op 20 maart 2007 aan de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming, de administrateur-generaal van het Agentschap voor Onderwijsdiensten en de waarnemend administrateur-generaal van het Agentschap Hoger Onderwijs en Volwassenenonderwijs voorgelegd. Op 19 april 2007 hebben zij daarop gecoördineerd geantwoord. Het ontwerpverslag, inclusief voorlopige conclusies en aanbevelingen, ging op 5 juni 2007 naar de Vlaamse minister van Onderwijs, die antwoordde op 14 september 2007. Dit verslag houdt rekening met de reacties van de minister, de secretaris-generaal en de admini-

strateurs-generaal. Het antwoord van de minister is integraal opgenomen als tweede bijlage en wordt toegelicht in hoofdstuk acht.

# 1 Regeling van de terbeschikkingstelling

## 1.1 Kenmerken

Een terbeschikkingstelling is een administratieve stand waarin een personeelslid van het onderwijs zich geheel of gedeeltelijk kan bevinden. De twee andere administratieve standen zijn dienstactiviteit en non-activiteit. De terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen is één van de mogelijke terbeschikkingstellingen waarin de rechtspositiedecreten van het onderwijs-personeel en het hogescholendecreet voorzien. Zij veroorzaakt de belangrijkste uitstroom van personeel uit het onderwijs. Haar belangrijkste kenmerken zijn:

- zij wordt toegekend op verzoek van het personeelslid;
- zij kan zowel deeltijds als voltijds zijn;
- zij is onherroepelijk;
- zij neemt een einde op de vooravond van de dag waarop het personeelslid aanspraak kan maken op een rustpensioen ten laste van de schatkist;
- zij geeft aanleiding tot de toekenning van een wachtgeld waarvan de berekeningswijze gedeeltelijk gerelateerd is aan de regeling voor de vaststelling van het rustpensioen;
- zij is onderhevig aan cumulatiebependingen die zeer restrictief zijn voor activiteiten in het onderwijs en, in mindere mate, voor andere activiteiten.

Terwijl de pensioenregeling geen bevoegdheid is van de Vlaamse Gemeenschap, is de TBS dit sinds de grondwetswijziging van 1988 wel. Het wachtgeld is ten laste van de Vlaamse Gemeenschap.

## 1.2 Doel van de beleidsmaatregel

De TBS is oorspronkelijk ingevoerd met ingang van 1 september 1984 door het koninklijk besluit nr. 297, het zogenaamde basisbesluit. Het betrof een arbeidsherverdelende afvloeiemaatregel die als doel had de jeugdwerkloosheid terug te dringen. De maatregel was oorspronkelijk beperkt tot één jaar, maar werd herhaalde malen verlengd. Vanaf 1 september 1989 verkreeg de afvloeiemogelijkheid een niet meer in de tijd gelimiteerd karakter.

In de periode 2001-2002 hervormde de Vlaamse Regering het stelsel wat, behoudens enkele uitzonderingen, vanaf 1 september 2002 resulteerde in het optrekken van de minimumleeftijd van 55 naar 58 jaar. De aanleiding voor de hervorming was het wegvallen van de initiële motieven voor de invoering van de TBS. In plaats van een overaanbod, vertoonden bepaalde sectoren en ambten een tekort aan onderwijzend personeel.

### 1.3 Toekenningsmodaliteiten

Decreten en uitvoeringsbesluiten regelen de TBS afzonderlijk voor het personeel van het niet-hoger en het hoger onderwijs. De toekenningsmodaliteiten kunnen dan ook verschillen<sup>(1)</sup>.

#### *Niet-hoger onderwijs*

Het besluit van 11 februari 2000, zoals gewijzigd, regelt de toekenningsmodaliteiten van de voltijdse TBS voor de personeelsleden van het niet-hoger onderwijs. Het onderscheidt een organieke regeling en een overgangsregeling.

- Om van de TBS te kunnen genieten moet volgens de organieke regeling het personeelslid vast benoemd zijn, zijn ambt in hoofdamt uitoefenen, de leeftijd van 58 jaar hebben bereikt<sup>(2)</sup> en ten minste twintig dienstjaren tellen die voor de opening van het recht op een rustpensioen ten laste van de schatkist in aanmerking komen. Deze personeelsleden ontvangen een wachtgeld. De omvang ervan wordt bekomen door de laatste activiteitswedde te vermenigvuldigen met het aantal dienstjaren aan 55sten of 60sten<sup>(3)</sup>.
- De overgangsregeling is van toepassing op de personeelsleden geboren na 31 augustus 1947 en vóór 1 september 1954<sup>(4)</sup>. Zij voorziet voor deze personeelsleden in een uitstapmogelijkheid tussen 55 en 58 jaar. De periode waarmee de TBS vóór de leeftijd van 58 jaar kan worden opgenomen, wordt *bonus* genoemd<sup>(5)</sup>. De mogelijkheid om vervroegd uit te stappen heeft financiële gevolgen: het wachtgeld daalt – afhankelijk van de uitstapleeftijd – met 3% tot 8%. De bonus kan volledig, halftijds of voor een kwart worden opgenomen. Dit betekent dat het personeelslid ofwel geen prestaties meer levert, ofwel prestaties blijft verrichten die de helft of drie vierden van een voltijdse opdracht bedragen.

<sup>1</sup> Het personeel niet-hoger onderwijs is het personeel dat onder de rechtspositieregelingen van 27 maart 1991 valt, alsook enkele specifieke personeelsgroepen, zoals de onderwijsinspectie, de dienst curriculum en de pedagogische begeleidingsdiensten. Het personeel hoger onderwijs is het personeel van de hogescholen en de Hogere Zeevaartschool. Het personeel van de universiteiten kent geen TBS-regeling.

<sup>2</sup> Voor kleuteronderwijzers bedraagt de uitstapleeftijd 56 jaar. En personeelsleden geboren vóór 1 september 1947 kunnen de TBS vanaf 55 jaar aanvragen.

<sup>3</sup> De breuk voor de berekening van het wachtgeld is dezelfde als die voor de berekening van het pensioen.

<sup>4</sup> Aanvankelijk was de overgangsregeling van toepassing op de personeelsleden geboren vóór 1 september 1952. Het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2004 heeft dit gewijzigd.

<sup>5</sup> De bonus is gelijk aan 6,5% van het aantal maanden van de hoogste weddeanciënniteit dat het personeelslid heeft op de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin het de leeftijd van 55 jaar bereikt.

Het besluit van 20 april 1994 regelt de toekenningsmodaliteiten van de deeltijdse TBS voor de personeelsleden van het niet-hoger onderwijs. De leeftijdsgrens voor het deeltijds uitstappen is 55 jaar<sup>(6)</sup>. Het personeelslid blijft beschikbaar voor een halftijdse opdracht. Het wachtgeld bedraagt 60 % van de laatste activiteitswedde verbonden aan het gedeelte van de opdracht waarvoor de TBS wordt verleend.

Het decreet van 8 juni 2000 heeft de mogelijkheid gecreëerd om in afwijking van de bestaande reglementaire bepalingen een personeelslid dat een TBS geniet tijdelijk en mits zijn toestemming opnieuw in dienst te roepen.

### *Hoger onderwijs*

Het besluit van 22 februari 2002 regelt de toekenningsmodaliteiten van de TBS voor de personeelsleden van het hoger onderwijs. Het voorziet in een volledige en een gedeeltelijke TBS. Voor de volledige TBS is er een organiek stelsel, een uitzonderingsstelsel en een overgangsstelsel.

- Het organiek stelsel stelt de leeftijdsgrens vast op 58 jaar<sup>(7)</sup>. De personeelsleden moeten minstens 20 dienstjaren hebben die voor de opening van het recht op een rustpensioen ten laste van de schatkist meetellen. Het bedrag van het wachtgeld wordt berekend aan 50sten, 55sten of 60sten.
- Het uitzonderingsstelsel is van toepassing op de personeelsleden geboren na 30 september 1947 en vóór 1 oktober 1952<sup>(8)</sup>. De principes zijn dezelfde als die van het overgangsstelsel voor het personeel van het niet-hoger onderwijs.
- Het overgangsstelsel is een regularisering van de TBS-en die de hogescholen op grond van een circulaire vanaf 1 september 1996 toekenden. De TBS moest uiterlijk op 1 januari 2002 aanvangen. De voorwaarden waren op 30 juni 1996 vast benoemd zijn, 55 jaar oud zijn en ten minste 30 dienstjaren tellen die in aanmerking komen voor het openen van het recht op een rustpensioen ten laste van de schatkist. Het wachtgeld bedroeg 75 % van de laatste activiteitswedde.

De personeelsleden kunnen ook voor een deeltijdse TBS opteren. Zij moeten ten minste 55 jaar oud zijn en 30 dienstjaren tellen die in aanmerking komen voor de opening van het recht op een rustpensioen ten laste van de schatkist. Als algemene regel geldt dat de TBS wordt toegekend voor het opdrachtvolume dat een halftijdse opdracht overstijgt, zodat het personeelslid een halftijdse opdracht blijft uitoefenen. Het

---

<sup>6</sup> De overige voorwaarden zijn dezelfde als die in het TBS-besluit van 11 februari 2000.

<sup>7</sup> Voor de personeelsleden geboren vóór 1 oktober 1947 geldt de leeftijd van 55 jaar.

<sup>8</sup> Terwijl in 2004 de leeftijdscategorie van het personeel van het niet-hoger onderwijs gewijzigd werd, bleef die voor het uitzonderingsstelsel van het hoger onderwijs onveranderd.

wachtgeld is vastgesteld op 60 % van de laatste activiteitswedde verbonden aan het gedeelte van de opdracht waarvoor de TBS wordt verleend. De personeelsleden die onder toepassing van het uitzonderingsstelsel vallen, konden evenwel tot 30 september 2007 niet genieten van deze deeltijdse TBS.

#### **1.4 Algemene opmerkingen**

##### *Onvoldoende uniformisering*

Het TBS-besluit van 11 februari 2000 bevat organieke regels en een overgangsregeling; in het TBS-besluit van 22 februari 2002 handelt het hoofdstuk over de voltijdse TBS over een organiek stelsel, een uitzonderingsstelsel en een overgangsstelsel. De regelingen in de overgangsbepalingen van het eerste besluit en in het uitzonderingsstelsel van het tweede besluit zijn identiek, op het aantal leeftijdsjaren van de doelgroep na. Wat het tweede besluit onder het overgangsstelsel regelt, vormt een apart luik, specifiek voor het personeel van het hoger onderwijs. Het verschillend gebruik van de termen overgangsregeling of -stelsel en uitzonderingsstelsel kan verwarring creëren. Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat het overgangsstelsel voor het hoger onderwijs ondertussen volledig is uitgedoofd.

##### *Laattijdige regeling*

Een circulaire regelde in de periode van 1996 tot 2001 modaliteiten van de TBS voor het hoger onderwijs. Het besluit van 22 februari 2002 heeft pas die periode geregulariseerd door een overgangsregeling met terugwerkende kracht tot 1 september 1996 in te voeren.

##### *Onsamenhangende regeling voor kleuteronderwijzers*

De organieke regeling in het besluit van 11 februari 2000 legt de algemene uitstapleeftijd op 58 jaar vast. Bij overgangsmaatregel kunnen personeelsleden geboren van 1 september 1947 tot 31 augustus 1954 evenwel vervroegd uit dienst treden (tussen 55 en 58 jaar), weliswaar met een uitstapleeftijdsafhankelijke, procentuele vermindering van het wachtgeld. Voor kleuteronderwijzers geldt voor de organieke regeling echter de leeftijd van 56 jaar.

Die aparte, organieke uitstapleeftijd van 56 jaar in combinatie met de algemeen geldende degressieve vermindering van het wachtgeld in de overgangsregeling, vormt een onsamenhangend geheel voor kleuteronderwijzers geboren tussen 1 september 1947 en 31 augustus 1954. Deze kleuteronderwijzers ondervinden immers een zelfde vermindering van hun wachtgeld, zelfs indien zij uit dienst treden na de organiek bepaalde leeftijd van 56 jaar.

### *Hiaat in de regelgeving*

De cumulatiebeperkende regeling in het besluit van 11 februari 2000 bevat een hiaat. Het besluit stelt een cumulatierегeling vast door onder meer te verwijzen naar twee artikelen van de wet van 5 april 1994 (pensioenwetgeving). Een noodzakelijke referentie aan artikel 11 ontbreekt echter. Dat artikel bevat een afwijkende bepaling die onbeperkte cumulatie met inkomsten voortvloeiend uit een politiek mandaat mogelijk maakt, voor zover dat mandaat vóór de ingangsdatum van het pensioen ingaat. Bij een onderzoek van het Rekenhof in 2002 heeft het de administratie reeds op de hoogte gesteld van dit reglementair hiaat.

### **1.5 Conclusies**

De TBS is in enkele grotendeels parallele regelingen voor de diverse groepen personeelsleden geregeld, echter zonder terminologische parallelie en niet altijd op samenhangende of volledige wijze. Zo blijft voor kleuteronderwijzers een verwarrende toestand bestaan en bevat de regelgeving een hiaat inzake cumulatie met een politiek mandaat.

## 2 Doelstelling van de terbeschikkingstelling

### 2.1 Inleiding

De maatschappelijke context en de doelstellingen van de TBS zijn sinds haar invoering geëvolueerd. Ook de modaliteiten van het stelsel ondergingen veelvuldig wijzigingen. Het basisbesluit kende in de periode 1984-2002 meer dan tien aanpassingen. Het TBS-besluit van 11 februari 2000 wijzigde drie keer. Die voortdurende hervormingen bemoeilijken het onderzoek naar de gevolgen van de maatregel en van de specifieke bijstellingen. Daarom heeft het Rekenhof zijn onderzoek toegespitst op de volgende punten:

- De formulering van *specifieke, meetbare, aanvaarde, realistische, coherente* en *tijdsgebonden* doelstellingen bij de invoering en aanpassing van de regelgeving (daarbij richtte het onderzoek zich hoofdzakelijk op de aanpassing van 2002).
- De opvolging van de realisatie van de doelstellingen en de effecten van de maatregelen door de administratie en de minister.

Dit hoofdstuk geeft de bevindingen over het eerste onderzoeksaspect weer. Hoofdstuk drie behandelt het tweede aspect en geeft ook de resultaten weer van enkele analyses die het Rekenhof zelf heeft gemaakt.

### 2.2 Invoering en aanpassingen

#### 2.2.1 Parlementair debat

Bij haar invoering was de TBS voor alle personeelsleden, zonder onderscheid tussen hoger en niet-hoger onderwijs, bedoeld als een algemene maatregel voor *arbeidsherverdeling* met het oog op *het terugdringen van de jeugdwerkloosheid*. Het commissieverslag bij het onderwijsdecreet I van 5 juli 1989 vermeldt die doelstelling<sup>9</sup>.

In 1991 werden de rechtspositiedecreten voor het personeel van het niet-hoger onderwijs goedgekeurd en in 1996 het hogescholendecreet, dat een titel over de rechtspositieregeling bevat. Deze decreten leggen het algemeen kader en de mogelijkheid voor vervroegde uitstap van de onderwijspersoneelsleden vast, maar dragen de vaststelling van de modaliteiten voor de TBS uitdrukkelijk op aan de regering. De doelstellingen die aan de basis lagen van de modaliteiten en hun bijsturing blijken

---

<sup>9</sup> De minister stelde dat een aantal arbeidsherverdelende maatregelen, zoals de terbeschikkingstelling op 55 jaar, werden verlengd. Dat zou ruimte creëren voor jonge mensen (Stuk 222 (1988-1989) - Nr. 3, p. 24 en 25).



bijgevolg vooral uit stukken van de Vlaamse Regering of beleidsbrieven van de minister<sup>(10)</sup>.

De Vlaamse Regering beschouwde de oorspronkelijke doelstelling in 2002 als voorbijgestreefd wegens een gewijzigde arbeidsmarktsituatie. Zij stuurde daarom in 2002 de modaliteiten en de doelstellingen bij en stelde de remediëring van het leerkrachtentekort en een verhoging van de werkzaamheidsgraad van de bevolking voorop. Deze bijsturing van de doelstelling vond dus op regeringsniveau plaats, niet op parlementair niveau. Er vond wel in de parlementaire onderwijscommissie een hoorzitting plaats met vakbonden en koepelorganisaties van inrichtende machten<sup>(11)</sup>. Naar een echt debat door regering en parlement over de loopbaan van het onderwijspersoneel was overigens vraag tijdens de vakbondsonderhandelingen over de wijziging van de uittredingsmodaliteiten en bij de daaropvolgende CAO's<sup>(12)</sup>.

De modaliteiten voor vervroegde uitstap hebben aanzienlijke maatschappelijke gevolgen. Ze bepalen mee de in- en uitstroom van onderwijspersoneel op de arbeidsmarkt. Ook hebben de modaliteiten financiële gevolgen voor zowel de personeelsleden als de Vlaamse overheid. Gelet op het grondwettelijk legaliteitsbeginsel<sup>(13)</sup> rijst de vraag of de decreetgever wel voldoende de essentialia van de modaliteiten heeft bepaald. Zo had de decreetgever moeten bepalen op welk vlak de voorwaarden voor de TBS kunnen worden vastgesteld<sup>(14)</sup>: statutaire band, leeftijd, dienstjaren, enz. Dat zou wellicht een uitdrukkelijk debat over de doelstelling van de TBS meegebracht hebben.

De minister deelde in de nota die hij de Vlaamse Regering voorlegde bij de wijziging van het TBS-besluit voor het niet-hoger onderwijs mee dat *in het kader van de onderhandelingen de Vlaamse Regering ten overstaan van de personeelsleden die geboren zijn na 1952 het engagement heeft aangegaan om, met als uiterste toepassingsdatum 1 september 2007 opnieuw te onderhandelen over de modaliteiten van de vaststelling van het wachtgeld en een vernieuwde uitstapregeling vanaf de leeftijd*

---

<sup>10</sup> Bij de voorbereiding van het hogescholendecreet werd terzijde de verjonging van het personeel vermeld. Zie de memorie van toelichting bij het hogescholendecreet (Stuk 546 (1993-1994) - Nr. 1 en Stuk 522 (1993-1994) - Nr. 1, p. 13). Over de opvolging en realisatie van de informele doelstelling *verjonging*, is overigens bij de administratie geen informatie beschikbaar.

<sup>11</sup> Stuk 999 (2001-2002) Nr.1.

<sup>12</sup> Zie protocol nr. 435 houdende de conclusies van de onderhandelingen die gevoerd werden in de gemeenschappelijke vergadering van sectorcomité X d.d. 11 januari 2002.

<sup>13</sup> Artikel 24, § 5, van de gecoördineerde Grondwet.

<sup>14</sup> De decreetgever heeft dit wel gedaan voor het salaris. Hoofdstuk IX, en in het bijzonder artikel IX.2, van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek bepaalt de elementen waarmee de regering rekening kan houden bij de vaststelling van de salarisschalen. De memorie van toelichting verwijst in dit verband naar artikel 24, § 5, van de Grondwet.

van 58 jaar en over de deeltijdse tewerkstelling als uitgroei baan vanaf de leeftijd van 50 jaar<sup>(15)</sup>.

Op 16 maart 2005 heeft het Vlaams Parlement een resolutie aangenomen waarbij het de Vlaamse Regering vroeg onderzoek te doen verrichten naar de gevolgen van de vergrijzing voor de Vlaamse economie, de zorg, de arbeidsmarkt en de overheidsfinanciën<sup>(16)</sup>. Ter uitvoering van die resolutie vonden enkele hoorzittingen plaats<sup>(17)</sup>. De specifieke einde-loopbaanproblematiek van het onderwijspersoneel kwam daarin niet ter sprake.

### **2.2.2 Decretale mogelijkheid tot wederindiensttreding van 2000**

In de beleidsbrief voor 2000-2001<sup>(18)</sup> deelde de minister mee dat hij vanaf september 2000 een aantal dringende maatregelen wilde treffen om lerarentekorten op korte termijn op te vangen. Die maatregelen zouden een betere bezoldiging van overwerk en bijbetrekkingen garanderen en het de personeelsleden mogelijk maken tijdens een verlof of terbeschikkingstelling of na pensioen tijdelijk opnieuw in actieve dienst te treden. Het lerarentekort lag dus aan de basis van het decreet van 8 juni 2000 houdende dringende maatregelen betreffende het lerarenambt, dat niet van toepassing is op het personeel van de hogescholen.

Om het tekort te verhelpen creëerde het decreet onder meer de mogelijkheid personeelsleden die TBS genoten, tijdelijk terug een onderwijsopdracht te laten opnemen. Daarmee staat het decreet haaks op de tot dan geformuleerde en nog ongewijzigde doelstelling van de TBS-regeling. Uit de memorie van toelichting bij het decreet blijkt dat de decreetgever geen afbreuk wilde doen aan de verworvenheden en de vrije keuze van het personeelslid om vervroegd uit te treden. Hoewel de mogelijkheid die het decreet van 8 juni 2000 creëerde, kan worden opgevat als een van de maatregelen in een gedifferentieerde aanpak van het lerarentekort, kan zij ook leiden tot een incoherent beleid. Deze maatregel staat immers op gespannen voet met de TBS-regeling, al spoort ze met de twee jaar later doorgevoerde beperking van de TBS.

De decretale maatregel van 2000 had volgens het arbeidsmarktrapport 2005 uiteindelijk weinig impact op het probleem van het lerarentekort. Het aantal weer in dienst getreden personeelsleden uit de TBS-regeling bedroeg in de periode 2000-2004 nooit meer dan 20 budgettaire fulltimes (verder afgekort tot: BFT's) voor het gewoon secundair onderwijs.

---

<sup>15</sup> Verslag van de vergadering van de Vlaamse Regering van 14 juli 2004, kenmerk VR/2004/06.07/DOC.0964.

<sup>16</sup> Stuk 144 (2004-2005) - Nr. 3.

<sup>17</sup> Onder meer op 14 december 2005 en 29 maart 2006 over de demografische ontwikkelingen in Vlaanderen en de gevolgen van de veroudering voor diverse levensdomeinen (Stuk 616 (2005-2006) - Nr. 1 en 3).

<sup>18</sup> Beleidsbrief met beleidsprioriteiten 2000-2001 voor onderwijs en vorming (Stuk 460 (2000-2001) - Nr. 1).

In het buitengewoon secundair onderwijs was nooit meer dan één BFT weer in dienst. In het kleuteronderwijs varieerden de personeelsleden die weer in dienst waren getreden in die periode tussen 0 en 5,5 BFT's, in het lager onderwijs tussen 1,4 en 21,2 BFT's. Het rapport besluit dat de wederindiensttreding nooit echt een succes was.

Uit deze gegevens blijkt dat de doelstellingen van deze maatregel uit 2000 realiteitszin misten en niet werden geformuleerd na voldoende raadpleging van het onderwijsveld. Eens een personeelslid een einde aan zijn beroepsloopbaan heeft gesteld, is het maar zelden geneigd weer beroepsactiviteiten uit te voeren<sup>(19)</sup>. Mogelijk waren de incentives te beperkt om de terbeschikkinggestelde personeelsleden weer tot actieve dienst aan te zetten. Daardoor was de maatregel ontoereikend om de problematiek te verhelpen.

### **2.2.3 Reglementaire bijsturing van 2002-2003**

Op 1 september 2002 wijzigden de modaliteiten van de oorspronkelijke TBS-regeling voor het niet-hoger onderwijs en werd een specifiek besluit voor het hoger onderwijs van kracht. De doelstellingen van de wijziging sloten ten dele aan bij die geformuleerd bij de goedkeuring van het decreet houdende dringende maatregelen betreffende het lerarenambt<sup>(20)</sup>:

- het tekort aan leerkrachten opvangen;
- de verhoging van de werkzaamheidsgraad van de bevolking.

De evolutie van een lerarenoverschot naar een lerarentekort voor het niet-hoger onderwijs is vastgesteld op grond van arbeidsmarktrapporten waarin het decreet van 8 juni 2000 voorziet. Het arbeidsmarktrapport van januari 2001 wees op de nijpende tekorten die in het schooljaar 1999-2000 bestonden. Het rapport gaf ook aan hoe die in de periode 2000-2004 zouden evolueren.

De onderstaande paragrafen gaan nader in op de twee doelstellingen. Het Rekenhof heeft getoetst of zij *specifiek, meetbaar, aanvaard, realistisch, coherent* en *tijdsgebonden* waren. Voor het hoger onderwijs werden geen specifieke doelstellingen geformuleerd, hoewel de noden en personeelsbehoeften er verschilden van het niet-hoger onderwijs. De evolutie naar academisering vergt overigens een geheel ander personeelsbeleid dan in het niet-hoger onderwijs.

<sup>19</sup> Zie ook arbeidsmarktrapport 2005, 2.3.1.3.

<sup>20</sup> Documenten over een volgende wijziging van het TBS-besluit van 11 februari 2000 door de Vlaamse Regering per 1 september 2004. De nota aan de Vlaamse Regering voor de vergadering van 30 april 2004, kenmerk VR/2004/3004/DOC 0616, zet in punt 3 ook de doelstellingen van de wijziging van 2002 uiteen.

*Doelstelling 1: het tekort aan leerkrachten opvangen*

- De doelstelling was onvoldoende *gespecificeerd* en *meetbaar*. Bij de formulering van de doelstellingen<sup>(21)</sup> heeft de Vlaamse Regering slechts op een algemeen niveau teruggekoppeld naar de vastgestelde tekorten. Zij maakt geen onderscheid tussen personeelsgroepen of onderwijssectoren. De beleidsvoorbereidende stukken bevatten evenmin simulaties over de noodzakelijke intensiteit van de maatregelen om het verhoopte effect te verkrijgen (bv. in welke mate de leeftijdsgrens voor TBS moet stijgen).
- De doelstelling om het tekort aan leerkrachten op te vangen kon uiteraard wel op een algemene instemming rekenen. Zij werd met andere woorden *aanvaard*.
- Met een afremming van de uitstap beoogde de maatregel een vermindering van de vraag naar leerkrachten op de arbeidsmarkt. De doelstelling was in die zin *realistisch*. De economische conjunctuur is echter ook een belangrijke<sup>(22)</sup> factor op de arbeidsmarkt, die moeilijk te voorspellen is. De maatregel is dan ook maar realistisch wanneer ze bekeken wordt binnen een geheel van maatregelen om het leraarentekort weg te werken.
- De regering heeft ten slotte geen *tijdspad* voor het wegwerken van het tekort gegeven.

*Doelstelling 2: de verhoging van de werkzaamheidsgraad*

- Ook deze doelstelling was onvoldoende specifiek. Een precieze omschrijving van de mate waarin de werkzaamheidsgraad diende te verhogen, ontbrak.
- De realisatie ervan is dus ook niet meetbaar. Er kan wel worden gemeten of de werkzaamheidsgraad is verhoogd, maar niet of die in de verhoopte mate is verhoogd.
- De doelstelling steunde op een brede consensus. Of de maatregel een voldoende draagvlak kende en *aanvaard* werd bij de specifieke doelgroep van het onderwijspersoneel, is minder zeker. De maatregel werd wel onderhandeld met de vakorganisaties en uit de stukken bij de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat hij ook werd besproken met de personeelsleden en de scholen.
- De maatregel is zo opgevat dat hij de uitstapmogelijkheid inperkt. Hij zou dus zeker resultaat hebben. De doelstelling was met andere woorden *realistisch*.
- In de nota van de Vlaamse Regering ontbrak, net als bij de eerste doelstelling, een concreet *tijdspad* met effectieve cijfers over het beoogde uitstel van de uitstap van oudere personeelsleden.

<sup>21</sup> Beschikbare stukken van de Vlaamse Regering.

<sup>22</sup> Zie ook arbeidsmarktrapport 2005, beleidsaanbevelingen, p. 9, en toekomstperspectieven, p. 98.

### **2.2.4 Reglementaire bijsturing van 2004-2005**

Vanaf september 2004 heeft de Vlaamse Regering voor het niet-hoger onderwijs de overgangsregeling die toelaat vóór de leeftijd van 58 jaar uit te treden, uitgebreid met twee leeftijdsjaren, met name tot personen geboren vóór 1 september 1954 (voordien begrensd tot 1 september 1952).

Bij de bijsturing van de uitstapmogelijkheid formuleerde de Vlaamse overheid geen nieuwe doelstellingen. Zij had niet de intentie afbreuk te doen aan die van 2002. De evolutie van het lerarentekort die uit het arbeidsmarktrapport 2003 bleek, toonde immers aan dat op macroniveau over de periode 2002-2005 opnieuw een licht lerarenoverschot in aantocht was. De minister wilde zijn eindeloopbaanbeleid in de toekomst bovendien doen sporen met de conclusies van het algemene eindeloopbaan debat. In die context gaf hij een aantal redenen waarom de nieuwe maatregel niet in strijd zou zijn met de globale activeringsdoelstelling (bv. verminderde aanvraag van de vervroegde uitstap). Toch roept de onderbouwing van de maatregel vragen op. De prognoses van het arbeidsmarktrapport 2003 waren onzeker, want gebaseerd op de reële uitstapcijfers van 2001, dus van voor de wijziging van 2002.

De minister gaf zelf aan dat de maatregel er vooral gekomen was om duidelijkheid te verschaffen voor de groep van personeelsleden (geboren na 31 augustus 1952) ten aanzien van wie de Vlaamse Regering zich geëngageerd had om, met als uiterste toepassingsdatum 1 september 2007, opnieuw te onderhandelen over de uitstapregeling<sup>(23)</sup>. Hieruit blijkt, zoals ook uit andere stukken, dat het behalve om de expliciete doelstellingen ook gaat om de rechten van het personeel. Sinds 1984 heeft dit wellicht al meegespeeld, maar werd het nooit uitdrukkelijk als doelstelling geformuleerd: het welzijn of het arbeidscomfort van het personeel. De TBS fungeert bovendien mogelijks vaak als een oplossing voor problemen als burn-out. Het is aangewezen ook deze doelstellingen te expliciteren, ze specifiek en meetbaar te maken en ervoor te zorgen dat ze aanvaard worden, realistisch zijn en in een tijdsperspectief staan. De vraag rijst daarbij in welke mate de TBS als een algemeen statutair recht kan worden beschouwd - dat naast de verloning en de arbeidsomstandigheden de aantrekkelijkheid van het beroep uitmaakt - en of specifieke personeelsproblemen geen andere specifieke maatregelen vergen.

### **2.3 Conclusies**

De doelstellingen die bij de invoering en de aanpassing van de regelgeving van de TBS werden geformuleerd, waren onvoldoende specifiek, meetbaar, coherent of tijdsgebonden. Zo werden geen afzonderlijke doelstellingen overwogen voor het niet-hoger en het hoger onderwijs.

---

<sup>23</sup> Nota aan de Vlaamse Regering (VR/2004/3004/DOC.0616).

De doelstellingen werden samen met de modaliteiten, die bepalend waren voor het effect van de maatregel, geformuleerd op regeringsniveau. De essentialia van de modaliteiten hadden evenwel, gelet op het legaliteitsbeginsel, door de decreetgever moeten worden vastgesteld. Latere bijsturingen en initiatieven waren niet altijd consistent of misten onderbouwing. De afweging van de maatregel en de eventuele inpassing ervan in de globale eindeloopbaanproblematiek - nochtans voorzien voor 2007 - blijven uit.

### 3 Effecten van de terbeschikkingstellingsregeling

#### 3.1 Opvolging van de maatregel

Een goede opvolging van een beleidsmaatregel veronderstelt meting van en rapportering over de realisatie van de doelstellingen op regelmatige tijdstippen. Vervolgens dient, waar nodig, bijsturing plaats te vinden. De opvolging dient gebruik te maken van voldoende gedetailleerde boordtabellen of overzichten van relevante indicatoren.

De dienst bevoegd voor *hoger onderwijs* volgde de TBS-uitstroom en zijn financiële gevolgen op als een afzonderlijk beleidspunt. Hij publiceerde regelmatig specifieke opvolgingsrapporten over de TBS, die nauwkeurige informatie gaven over de evolutie van de kosten, maar die weinig informatie leverden over het bereiken van de algemene doelstellingen van de TBS-maatregel.

De opvolging van de TBS in het *niet-hoger onderwijs* was erg verschillend. De administratie volgde de onderwijsarbeidsmarkt op langs jaarlijkse arbeidsmarktonderzoeken en -rapporten. Er waren geen specifieke opvolgingsrapporten voor de TBS. De opvolging van de administratie was gericht op één algemeen aandachtspunt: de evolutie van aanbod en vraag op de leerkrachtenarbeidsmarkt. De opvang van het tekort aan leerkrachten, een van de twee hoofddoelstellingen van de wijziging van de TBS-regeling, kon dus correct worden opgevolgd in dat kader.

Om verschillende redenen was de informatie die deze arbeidsmarkt-rapporten over de TBS verstrekten, te beperkt:

- De TBS-uitstroom was maar één van de factoren die meespeelden in de evolutie van de vraag naar leerkrachten die het arbeidsmarkt-rapport onderzocht. De TBS kreeg bijgevolg maar een beperkte aandacht. De samenstelling en evolutie van de TBS-populatie werden niet bestudeerd.
- De rapporten gaven alleen een prognose van vraag en aanbod. Voor de TBS hield dat een prognose van de uitstroom voor de drie volgende jaren in. De rapporten verwerkten de historische cijfers niet en gaven dus geen inzicht in de trend van de voorgaande jaren.
- De prognose miste ook onderbouwing doordat ze alleen gebaseerd was op de gekende gegevens van het voorgaande jaar.

Sedert 2002 vond weinig bijsturing van het beleid en de regelgeving plaats op basis van de beleidsopvolging langs de arbeidsmarkt-rapporten of de opvolging van de TBS in het hoger onderwijs. In 2004 besliste de Vlaamse Regering de regeling uit 2002 te wijzigen door het contingent van personeelsleden dat de overgangsregeling kon genieten in het niet-hoger onderwijs met twee jaar uit te breiden (zie 2.2.4).

Uit de arbeidsmarkt-rapporten blijkt dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt momenteel beter op elkaar afgestemd raken, maar dat specifieke problemen blijven bestaan of opduiken. Er zijn specifieke tekorten naar

streek en vakgebied en de algemene uitstap van leerkrachten ligt gemiddeld hoger in grootsteden. Er bestaat geen onderzoek naar het verband van die problematiek met de TBS-uitstroom. In de onderstaande paragrafen gaat het Rekenhof zelf nader in op enkele aspecten van de TBS, zoals de TBS-uitstap in grootsteden.

Uit het arbeidsmarktrapport 2005 blijkt dat de realisatie van de doelstelling het lerarentekort weg te werken vermoedelijk sneller verliep dan verwacht, doordat de maatregel en de conjunctuur in dezelfde richting op de arbeidsmarkt inwerkten. In 2005 bedroeg de TBS-uitstroom volgens dit rapport 1.002 BFT's in het basisonderwijs en 912 in het secundair onderwijs. Voor het basisonderwijs voorspelde het rapport een daling tot 2008, voor het secundair onderwijs een stijging<sup>(24)</sup>.

Het statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs betreffende het schooljaar 2004-2005 bevatte voor het eerst ook gegevens over de TBS, opgesplitst naar onderwijsniveau, personeelscategorie, geslacht en leeftijd. Het vermeldde ook het aantal personeelsleden dat het bonusstelsel genoot, maar schetste niet de evolutie van de aantallen. Het heeft de aantallen evenmin verder geanalyseerd.

## 3.2 Analyse

De onderwijsadministratie heeft een aantal Excelbestanden opgesteld van personeelsleden die de leeftijd van 55 jaar hebben bereikt. Het Rekenhof heeft deze bestanden verder geanalyseerd.

### 3.2.1 Raming van het aantal potentiële TBS-ers

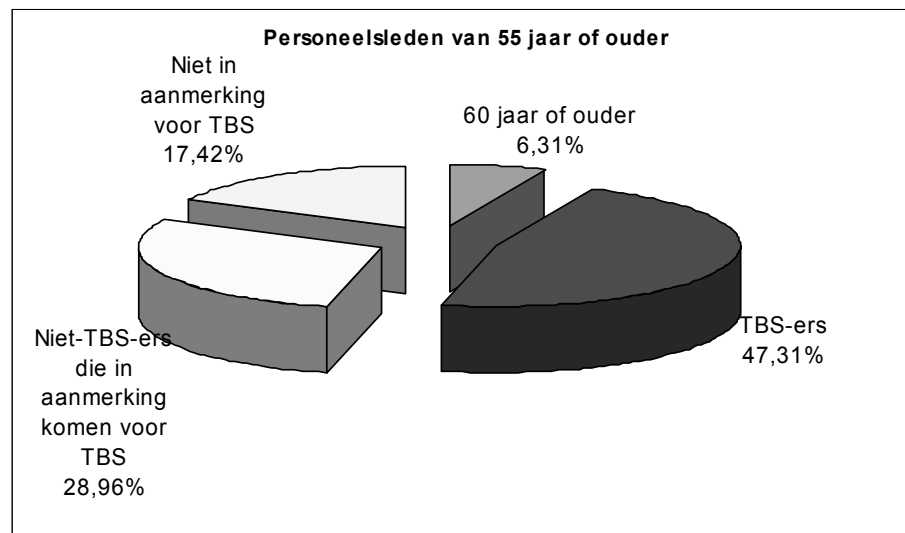
De totale populatie die op 1 januari 2006 de leeftijd van 55 jaar had bereikt, bedroeg 23.653 personeelsleden. 1.492 onder hen hadden de leeftijd bereikt waarop zij aanspraak konden maken op een rustpensioen (60 jaar) en konden niet meer genieten van een van de TBS-stelsels. Van de 22.161 overige personeelsleden, genoten er 11.191 een van de verschillende TBS-stelsels, de resterende 10.970 niet. De laatste categorie bestond uit 2.136 personeelsleden geboren vóór 1 september 1947 (onder de organieke TBS-stelsels vallend) en 8.834 personeelsleden geboren na 31 augustus 1947 (onder de TBS-overgangsstelsels vallend). Op grond van hun opgebouwde anciënniteit konden 1.939, respectievelijk 4.910, onder hen op 1 januari 2006 al theoretisch zijn uitgestapt. De onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht, in percentages.

---

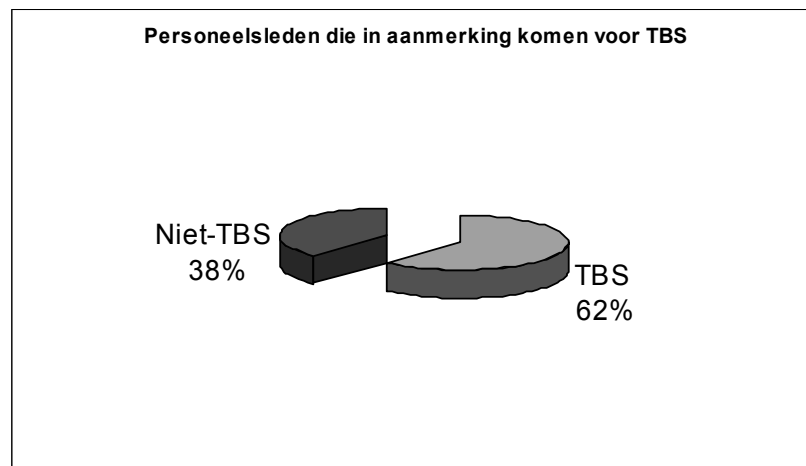
<sup>24</sup> Ook het antwoord op de schriftelijke parlementaire vraag nr. 242 van 15 september 2006 vermeldde aantallen (echter uitgedrukt in aantal personeelsleden, niet in BFT's).



Soort personeel	Percentage
Personeelsleden nog actief, 60 jaar of ouder	6,31
Personeelsleden TBS	47,31
Personeelsleden nog actief, jonger dan 60 jaar	
Personeelsleden geboren vóór 01.09.1947	
Theoretisch op 01.01.2006 al aanspraak op TBS	8,20
Theoretisch op 01.01.2006 geen aanspraak op TBS	0,83
Personeelsleden geboren na 31.08.1947	
Theoretisch op 01.01.2006 al aanspraak op TBS	20,76
Theoretisch op 01.01.2006 geen aanspraak op TBS	16,59
Totaal	100,00



Van de personeelsleden die de leeftijd van 55 jaar hebben bereikt, was op 1 januari 2006 iets meer dan 6% 60 jaar of ouder. Iets meer dan 47% maakte effectief gebruik van een van de verschillende TBS-stelsels. Van de overige, nog actieve 46% zou in theorie 29% ook kunnen uitstappen, iets meer dan 17% niet. Ongeveer 76% (47% + 29%) zou dus op 1 januari 2006 van een TBS kunnen genieten. 62% van deze groep van personeelsleden had effectief een TBS (47%/76%). 38% maakte dus om een of andere reden (nog) geen gebruik van deze mogelijkheid.



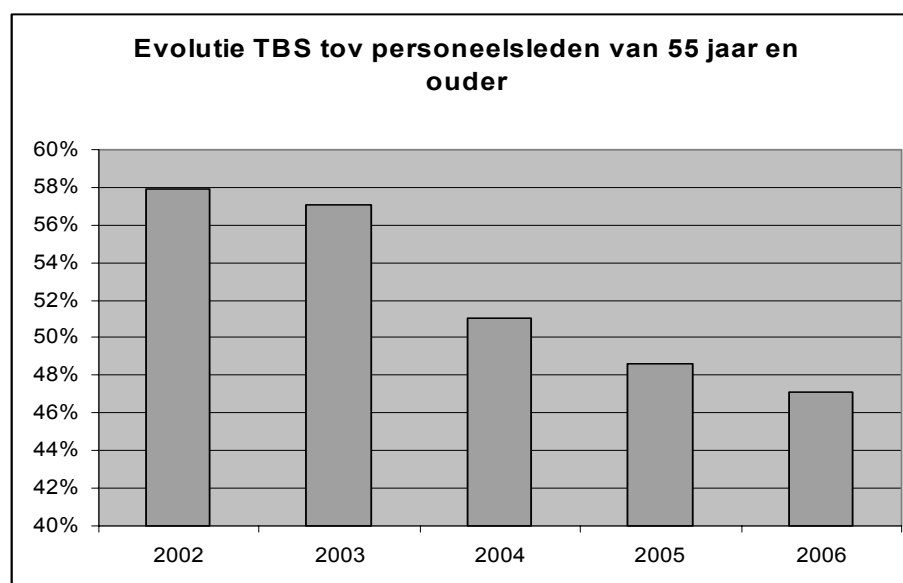
De cijfers zijn ramingen en vergen nuancering. Het aantal potentiële uitstappers is enerzijds overschat, aangezien ook tijdelijke personeelsleden en personeelsleden in bijambt in aanmerking zijn genomen. Deze categorieën kunnen geen aanspraak maken op de TBS-stelsels. Anderzijds is het aantal potentiële uitstappers ook onderschat, aangezien de analyse uitging van de geldelijke anciënniteit die in aanmerking kwam voor uitbetaling in actieve dienst en geen rekening hield met eventuele diplomabonificaties, legerdienst of diensten vóór de aanvangsleeftijd. Het onderschatte aandeel is wellicht groter dan het overschatte, zodat het aantal potentiële uitstappers in werkelijkheid hoger ligt.

### 3.2.2 Evolutie van het aandeel TBS-ers

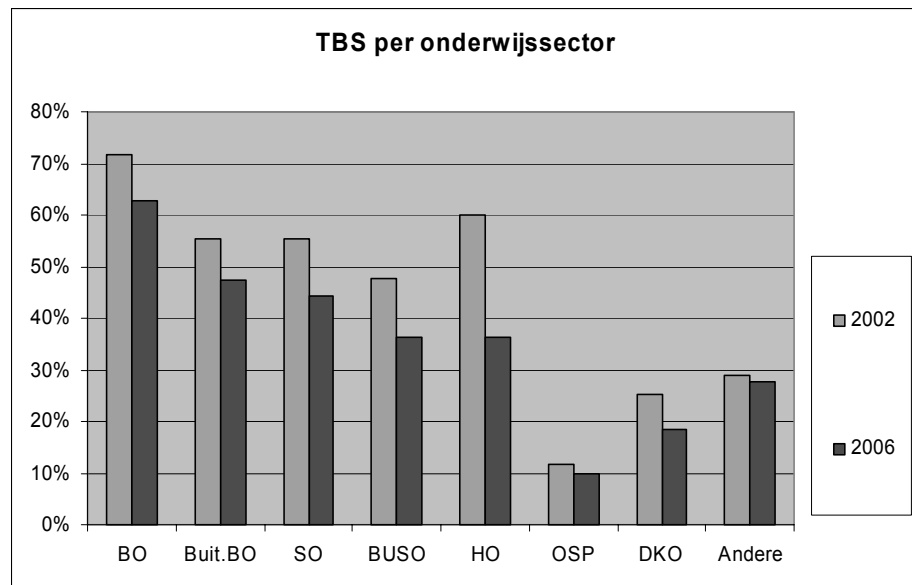
De onderstaande tabel geeft de evolutie weer van de procentuele aandelen nog actieve personeelsleden die de leeftijd van 55 jaar hebben bereikt en de TBS-ers, telkens op de instapdatum 1 januari. De procentuele aandelen steunen op het aantal personeelsleden, los van de opdracht die ze uitoefenden<sup>(25)</sup>.

<sup>25</sup> Een personeelslid kan tegelijkertijd verschillende deeltijdse opdrachten uitoefenen in een of meer onderwijssectoren, waarvoor het al dan niet een TBS geniet. Bij de berekening van de procentuele aandelen is in deze gevallen voor de uitvoerbaarheid maar met één deelopdracht rekening gehouden, met een minimale afwijking tot gevolg. Pas vanaf 2004 was het mogelijk het procentuele aandeel TBS-ers uit te drukken in functie van de werkelijke opdrachten (BFT's). Dat gaf nagenoeg dezelfde resultaten.

Onderwijssector	TBS/niet TBS	2002	2003	2004	2005	2006
Gewoon basisonderwijs	Niet TBS	28,23	29,02	34,84	36,60	37,23
	TBS	71,77	70,98	65,16	63,40	62,77
Buitengewoon basisonderwijs	Niet TBS	44,58	43,77	47,52	50,93	52,63
	TBS	55,42	56,23	52,48	49,07	47,37
Gewoon secundair onderwijs	Niet TBS	44,67	45,57	52,27	54,42	55,71
	TBS	55,33	54,43	47,73	45,58	44,29
Buitengewoon secundair onderwijs	Niet TBS	52,42	52,30	58,32	61,52	63,61
	TBS	47,58	47,70	41,68	38,48	36,39
Hoger onderwijs	Niet TBS	39,95	46,10	55,20	60,94	63,79
	TBS	60,05	53,90	44,80	39,06	36,21
Onderwijs voor sociale promotie	Niet TBS	88,45	89,24	89,60	90,43	90,25
	TBS	11,55	10,76	10,40	9,57	9,75
Deeltijds kunstonderwijs	Niet TBS	74,71	72,92	79,07	80,72	81,58
	TBS	25,29	27,08	20,93	19,28	18,42
Rest	Niet TBS	71,04	70,10	71,66	73,60	72,22
	TBS	28,96	29,90	28,34	26,40	27,78
Totaal onderwijs	Niet TBS	42,07	42,93	48,99	51,40	52,90
	TBS	57,93	57,07	51,01	48,60	47,10



Het aandeel personeelsleden dat een TBS-stelsel genoot, daalde de afgelopen vijf jaar gestaag. Slechts in enkele kleinere onderwijssectoren (buitengewoon onderwijs, deeltijds kunstonderwijs) was er in 2003 nog een kleine stijging. Voor het hele onderwijsveld was er een daling van het aandeel TBS-ers met meer dan 10%. De daling is het meest uitgesproken in het hoger onderwijs (24%). De administratie geeft het uitdoven van het voordelige overgangsstelsel voor het personeel van het hoger onderwijs als reden op voor deze sterke daling.



Het gewoon basisonderwijs kent nog steeds het grootste procentueel aandeel personeelsleden dat een TBS-stelsel geniet. Op 1 januari 2006 bedroeg hun aandeel bijna 63 %, terwijl dat percentage voor het hele onderwijsveld maar 47 bedroeg. In het buitengewoon basisonderwijs en gewoon secundair onderwijs benaderde het aandeel TBS-ers het percentage voor het hele onderwijsveld. Het deeltijds kunstonderwijs en het onderwijs voor sociale promotie kenden het kleinste aandeel TBS-ers.

### **3.2.3 Aandelen TBS-ers per salarisschaal in het gewoon SO**

Het Rekenhof had de intentie om specifiek voor het gewoon secundair onderwijs het aandeel van de TBS-ers per onderwijsvorm (ASO-TSO-BSO-KSO) te onderzoeken. Bij gebrek aan gegevens kon het dit niet. Wel kon het het aandeel TBS-ers per salarisschaal onderzoeken op de instapdatum 1 januari 2006. Het gewoon secundair onderwijs omvat de grootste populatie personeelsleden en kent een grote waaier aan salarisschalen. Op 1 januari 2006 werden er 56 verschillende salarisschalen toegekend voor de 9.753,07 BFT's die de leeftijdsgroep 55 jaar en ouder vormden. 95% (9.273,21 BFT's) van hen werd bezoldigd op grond van veertien salarisschalen. De onderstaande tabel groepeerde deze veertien schalen naar personeelscategorie en vervolgens, in aflopende volgorde, bezoldiging.

Salarisschaal	Niet TBS		TBS		Totaal
	<i>BFT's</i>	<i>Procent</i>	<i>BFT's</i>	<i>Procent</i>	
093	130,11	78,61	35,40	21,39	165,51
Meesters-, vak- en dienst- personeel	130,11	78,61	35,40	21,39	165,51
106	223,09	58,19	160,27	41,81	383,35
158	154,00	58,95	107,25	41,05	261,25
122	33,89	53,46	29,50	46,54	63,39
Ondersteunend personeel	410,97	58,05	297,02	41,95	707,99
511	200,43	76,67	61,00	23,33	261,43
348	53,20	75,78	17,00	24,22	70,20
258	54,50	78,99	14,50	21,01	69,00
257	51,97	79,38	13,50	20,62	65,47
305	67,50	85,99	11,00	14,01	78,50
Bestuurspersoneel	427,60	78,52	117,00	21,48	544,60
501	1.541,97	59,35	1.056,12	40,65	2.598,08
346	344,76	49,27	354,94	50,73	699,70
302	573,28	57,55	422,81	42,45	996,09
301	1.901,30	55,27	1.538,90	44,73	3.440,19
384	85,74	70,84	35,29	29,16	121,03
Onderwijzend personeel	4.447,05	56,61	3.408,06	43,39	7.855,11
Totaal personeel	5.415,73	58,40	3.857,48	41,60	9.273,21

Het meesters-, vak- en dienstpersoneel en het bestuurspersoneel maken het minst gebruik van het TBS-stelsel (een ruime 21%). De gebruiksgraad van het ondersteunend personeel stemde overeen met het totaal. Het onderwijzend personeel ten slotte, kende het grootste aandeel TBS-ers (ruim 43%).

Binnen een personeelscategorie zijn de verschillen minder uitgesproken. Bij het bestuurspersoneel is er één salarisschaal waarin de personeelsleden minder voor het TBS-stelsel kiezen. Het gaat om de laagste schaal. Bij het ondersteunend personeel is het juist de laagste salarisschaal die het grootste aandeel TBS-ers kent. De grootste verschillen toont de categorie onderwijzend personeel (tussen 51% en 29%). Het personeel dat wordt bezoldigd op grond van de laagste salarisschaal, maakt het minst gebruik van het TBS-stelsel. Ook de personeelsleden bezoldigd aan de hoogste schaal, maken minder gebruik van het stelsel.

### 3.2.4 Aandeel TBS-ers volgens plaats van tewerkstelling

Het Rekenhof ging voor het basis- en secundair onderwijs na of de plaats van tewerkstelling (verstedelijking of niet) een rol speelt bij de beslissing van het onderwijzpersoneel om al dan niet vervroegd uit te stappen. Om de invloed van de verstedelijking in beeld te brengen, nam het Rekenhof de dertien centrumsteden die de Vlaamse overheid aanduidde in het kader van haar stedenbeleid en het Brussels Hoofdstede-

lijk Gewest samen en vergeleek die met de andere gemeenten. De onderstaande tabel geeft de aandelen weer, uitgedrukt in functie van hun werkelijke opdrachten (BFT's), van de nog actieve personeelsleden die op de instapdatum 1 januari 2006 de leeftijd van 55 jaar hadden bereikt en de TBS-ers op die datum.

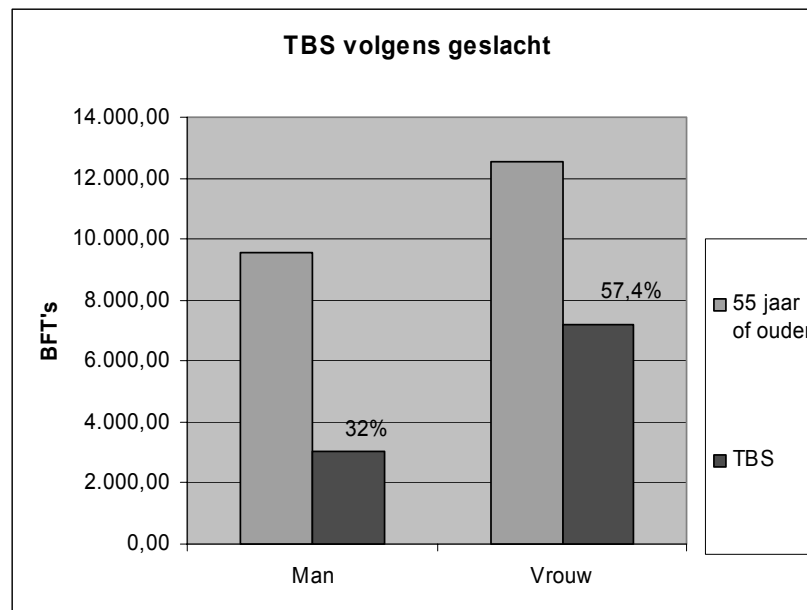
Regio	Niet TBS		TBS		Totaal
	<i>BFT's</i>	<i>Procent</i>	<i>BFT's</i>	<i>Procent</i>	<i>BFT's</i>
Totaal	9.400,29	50,28	9.296,07	49,72	18.696,3
13 centrumsteden en Brussels HG	3.877,65	53,56	3.361,87	46,44	7.239,52
Andere gemeenten	5.522,64	48,20	5.934,20	51,80	11.456,8
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	308,86	52,50	279,48	47,50	588,34
Antwerpen	813,78	49,67	824,46	50,33	1.638,24
Gent	493,16	51,40	466,26	48,60	959,43

In totaal waren er in het basis- en secundair onderwijs ongeveer evenveel TBS-ers als niet-TBS-ers (in BFT's). De cijfers voor de dertien centrumsteden en Brussel samen tonen dat het aandeel TBS-ers er ruim 5% lager lag dan in de rest van Vlaanderen. In de drie grootste steden stapten echter meer personeelsleden vervroegd uit. Daar lag het aandeel van TBS-ers dichter tegen het gemiddelde van het totaal.

### 3.2.5 Aandeel TBS-ers volgens geslacht

Tot slot berekende het Rekenhof per geslacht het procentueel aandeel, uitgedrukt in functie van hun werkelijke opdrachten (BFT's), van de nog actieve personeelsleden die op de instapdatum 1 januari 2006 de leeftijd van 55 jaar hadden bereikt en de TBS-ers op die datum.

Geslacht	Niet TBS		TBS		Totaal
	<i>BFT's</i>	<i>Procent</i>	<i>BFT's</i>	<i>Procent</i>	<i>BFT's</i>
Man	6.502,45	68,02	3.056,74	31,98	9.559,19
Vrouw	5.337,95	42,61	7.188,46	57,39	12.526,41



Het aantal vrouwelijke personeelsleden dat het TBS-stelsel genoot lag duidelijk hoger dan het aantal mannelijke. Het aandeel bij de vrouwen bedroeg bijna het dubbele van dat van de mannen.

### 3.2.6 Grootte van het wachtgeld binnen de steekproef

Voor een steekproefpopulatie<sup>(26)</sup> heeft het Rekenhof ook onderzocht hoe groot het eerst toegekende wachtgeld was ten opzichte van de laatst toegekende activiteitswedde, met inbegrip van de eventuele onderbrekingsuitkering (uitgedrukt in %). De onderstaande tabel geeft een overzicht van de resultaten<sup>(27)</sup>.

	Totale steekproef (120 personeelsleden)	Steekproef zonder loopbaanonderbreking (77 personeelsleden)	Steekproef met loopbaanonderbreking (43 personeelsleden)
Gemiddelde	94,32	64,25	148,17
Mediaan <sup>(28)</sup>	69,83	62,60	98,68
1 <sup>e</sup> kwartiel <sup>(29)</sup>	59,79	57,12	94,18
3 <sup>e</sup> kwartiel	95,64	69,44	113,66

<sup>26</sup> Het gaat om dezelfde steekproef van 120 personeelsdossiers als in hoofdstuk 5.

<sup>27</sup> Het Rekenhof heeft de bedragen van de onderbrekingsuitkeringen zelf berekend op grond van de informatie op de RVA-website.

<sup>28</sup> De mediaan geeft de middelste waarde aan van een statistische verdeling.

<sup>29</sup> Het eerste en derde kwartiel geven respectievelijk de getalswaarde aan die de laagste 25 % van de getalswaarden onderscheidt van de hogere waarden en de getalswaarde die de hoogste 25% van de getalswaarden onderscheidt van de lagere waarden.

Voor de totale steekproefpopulatie ligt het gemiddelde bedrag van het eerste toegekende wachtgeld niet ver onder de laatst toegekende activiteitswedde. Dit cijfer is verrassend, gelet op de berekeningsformule voor het wachtgeldbedrag (aantal dienstjaren/55 of 60). De mediaan bedraagt maar 70%.

Met het onderscheid tussen de personeelsleden die aan de vooravond van de terbeschikkingstelling wel of niet een gedeeltelijke of volledige loopbaanonderbreking genoten, ontstaat een beter beeld van de wachtgeldgrootte. Bij personeelsleden zonder loopbaanonderbreking, bedroeg het eerst toegekende wachtgeld gemiddeld 64% van de laatste activiteitswedde. De mediaan leunt daar dicht bij aan. De personeelsleden die vóór de terbeschikkingstelling een of ander stelsel van loopbaanonderbreking genoten, haalden echter een (groot) voordeel bij de overstap naar de TBS-stelsels. Voor de personeelsleden die vóór hun TBS een *gedeeltelijke loopbaanonderbreking vanaf de leeftijd van 50 jaar* genoten, was het eerst toegekende wachtgeld gemiddeld gelijk aan de som van hun laatste activiteitswedde en hun onderbrekingsuitkering. Voor de personeelsleden die aan de vooravond van de TBS een *volledige loopbaanonderbreking* genoten, was het eerst toegekende wachtgeld gemiddeld zesmaal hoger dan hun onderbrekingsuitkering. Dat komt doordat de berekening van het wachtgeld de prestaties waarvoor loopbaanonderbreking is genomen, moet beschouwen als verder uitgeoefend. Het is de categorie personeelsleden in gedeeltelijke of volledige loopbaanonderbreking, die de globale percentages de hoogte injaagt.

Bij de steekproefpopulatie blijkt één op drie personeelsleden (43/120) overgeschakeld te zijn van *volledige loopbaanonderbreking* (4/120) of *gedeeltelijke loopbaanonderbreking vanaf de leeftijd van 50 jaar* (39/120) naar een TBS-stelsel. Deze cijfers stemmen overeen met de totale populatie personeelsleden die in deze stelsels instappen. De afdeling ICT van het Agentschap voor Onderwijsdiensten bezorgde de cijfers<sup>30</sup> over de totale populatie voor vier uitstapdata (1 april en 1 september 2005, en 1 januari en 1 april 2006). Op 1 september 2005 en 1 januari 2006 genoten eveneens één op drie personeelsleden een loopbaanonderbreking<sup>31</sup> aan de vooravond van hun TBS; op de andere twee uitstapdata was dat zelfs één op twee. Ook de onderlinge verhouding tussen *volledige loopbaanonderbreking* en *gedeeltelijke loopbaanonderbreking vanaf de leeftijd van 50 jaar* blijkt min of meer representatief. In werkelijkheid was het aandeel volledige loopbaanonderbrekers zelfs iets hoger.

<sup>30</sup> Gegevens over loopbaanonderbrekingen zijn alleen beschikbaar voor de elektronisch werkende afdelingen. Dat zijn het basis-, secundair en deeltijds kunstonderwijs.

<sup>31</sup> Enkel rekening houdend met de *volledige loopbaanonderbreking* en de *gedeeltelijke loopbaanonderbreking vanaf de leeftijd van 50 jaar*.



### 3.3 Conclusies

De administratie volgt de realisatie van de doelstellingen en de effecten van de maatregelen te beperkt of eenzijdig op. Het Rekenhof heeft daarom zelf enkele aspecten van de TBS geanalyseerd. Het concludeerde dat 62% van de theoretisch voor TBS in aanmerking komende 76% van de betrokken leeftijdsgroep, ook effectief gebruik maakt van de mogelijkheid. Terwijl in 2002 bijna 58% van de betrokken leeftijdsgroep een TBS geniet, is dat in 2006 47%. De daling was het sterkst in het hoger onderwijs. Het gewoon basisonderwijs kent verhoudingsgewijs het grootste aantal TBS-ers. In het gewoon secundair onderwijs genieten verhoudingsgewijs de leden van het onderwijzend personeel het meest een TBS, maar binnen deze personeelscategorie zijn er eveneens verschillen. Het aandeel TBS-ers bij de categorieën meesters-, vak- en dienstpersoneel en bestuurspersoneel ligt beduidend lager. De plaats van de tewerkstelling speelt nauwelijks een rol. De dertien centrumsteden en Brussel tellen eerder minder TBS-ers. Het geslacht heeft wel een grote invloed. Het aantal vrouwelijke TBS-ers is verhoudingsgewijs bijna het dubbele van het aantal mannelijke.

De analyse van de wachtgeldten leidde tot de conclusie dat personeelsleden met gedeeltelijke of volledige loopbaanonderbreking bij hun uitstap geen financieel nadeel ondervinden, zelfs integendeel. Het ontradende effect van het inkomstenverlies speelt bij hen dus niet.

## 4 Budgettering

### 4.1 Inleiding

Het Rekenhof heeft onderzocht of de Vlaamse Regering de vereiste budgetten correct inschat en opvolgt. Het ging ook na of de basisregeling en begrotingsdecreten op elkaar zijn afgestemd. Het baseerde dit onderzoek op de goedgekeurde begrotingen van de periode 2001-2006, de gegevens uit de rekeningen 2001-2005<sup>(32)</sup> en de meer gedetailleerde gegevens daarover die de administratie leverde.

De uitkering van de wachtgelden aan terbeschikkinggestelde personeelsleden resulteert in extra uitgaven voor de overheid. In het niet-hoger onderwijs kunnen de TBS-ers zonder meer vervangen worden door nieuwe personeelsleden. De overheid draagt zowel de loonkosten van het nieuwe personeelslid als het wachtgeld van de TBS-er. Voor het hoger onderwijs is door de overheid voor de TBS-ers in een extra budget voorzien.

### 4.2 Niet-hoger onderwijs

De kredieten voor de betaling van de wachtgelden voor het niet-hoger onderwijs staan in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap niet op een afzonderlijke basisallocatie. De TBS-kosten worden ook niet afzonderlijk weergegeven in de algemene rekening. Het departement Onderwijs begroot de kredieten voor het onderwijspersoneel als één geheel (salarissen én wachtgelden) en gebruikt daarvoor een loonmodel. Het verwerkt de budgettaire ramingen van het loonmodel in een interne publicatie, bestemd voor de begrotingsopmaak van de Vlaamse Regering.

Het departement Onderwijs raamt de noodzakelijke kredieten op grond van de uitgaven van voorgaande begrotingsjaren, de BFT's en de gemiddelde loonkosten. Het past daarbij de geraamde en reële cijfers van het voorgaande begrotingsjaar aan de nieuwe beleidsinitiatieven en de loon- en indexevolutie aan. De totale raming splitst het verder op naar specifieke kredieten voor de verschillende onderwijsniveaus, -soorten en netten, bijvoorbeeld:

PR 32.1	Gewoon secundair onderwijs
BA 11.20	Salarissen en toelagen gemeenschapsonderwijs
BA 43.40	Salarissubsidies gesubsidieerde officiële instellingen
BA 44.60	Salarissubsidies gesubsidieerde vrije instellingen

---

<sup>32</sup> Voor de rekeningen 2003-2005 werd gebruik gemaakt van voorlopige gegevens.

Het Vlaams Parlement ontvangt dus geen specifieke inhoudelijke of financiële informatie over de TBS-stelsels in het niet-hoger onderwijs, noch in de begroting zelf, noch in de toelichting bij de uitgavenbegroting. Ook de rekeningen rapporteren niet over de TBS-uitgaven.

De meest gedetailleerde gegevens en toelichtingen over de raming van de loonkredieten zijn opgenomen in de interne begrotingspublicaties die het departement bij elke begrotingsronde voor het bilaterale begrotingsoverleg en voor intern gebruik opstelt op grond van de loonmodellen. Die interne stukken geven aan dat de minister en zijn administratie zelf evenmin over volledige en doorzichtige informatie beschikken over de TBS-uitgaven. De administratie beschikte niet over andere studies of publicaties.

De informatie in de interne publicatie over de loonmodellen verschilt van jaar tot jaar, maar is nooit volledig. Zo leverden de loonmodellen voor de initiële en aangepaste begrotingen van 2004 alleen een raming van de jaarlijkse besparingen ten gevolge van de hervorming van het TBS-stelsel voor de periode 2002-2012. Informatie over de volledige uitgaven voor TBS ontbrak, zodat de relatieve waarde van de besparing niet kon worden ingeschat.

Het loonmodel bij de initiële begroting 2006 bevatte wel een raming van het aantal personeelsleden dat in 2006 onder het TBS-stelsel viel. De raming steunde op het reële aantal BFT's dat in 2004 een TBS<sup>(33)</sup> genoot, en een raming van de verdere in- en uitstroom<sup>(34)</sup>. Voor het eerst sinds de invoering van het TBS-stelsel beschikte het departement Onderwijs over statistische gegevens<sup>(35)</sup>. De raming van het aantal personeelsleden was uitgedrukt in BFT's en was opgesplitst naar onderwijsniveau en -soort. Het budget voor de uit te keren wachtgelden werd echter niet geraamd. De begroting bevatte dan ook geen afzonderlijk krediet voor de TBS.

### 4.3 Hoger onderwijs

Tot 2001 financierde de gesloten hogescholenenveloppe het TBS-stelsel. Het wachtgeld bedroeg 75% van de laatste activiteitswedde.

De kosten van de TBS bezwaarden de budgetten van de hogescholen echter buitenmatig. Daarom besliste de Vlaamse Gemeenschap vanaf 2001 afzonderlijke, extra kredieten te verlenen, zodat voortaan slechts

---

<sup>33</sup> De opmaak van de initiële begroting 2006 vond namelijk midden 2005 plaats, zodat de administratie over reële gegevens van 2004 en twee trimesters van 2005 beschikte.

<sup>34</sup> Bij de raming van de TBS-uitstap gaat de administratie er vanuit dat die jaarlijks constant met 5% stijgt tussen 2005 en 2009. Zij lichtte niet toe waarop zij die vooruitzichten baseerde.

<sup>35</sup> Het statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs bevat TBS-gegevens vanaf het schooljaar 2004-2005.

een klein gedeelte van de kosten ten laste van de financieringsenveloppe van de hogescholen bleef.

Het kostenaandeel dat de Vlaamse overheid in de periode 2001-2006 op zich nam, bestond in twee posten<sup>(36)</sup>:

*1° de geraamde kosten van de wachtgelden van de personeelsleden van de hogescholen, ter beschikking gesteld wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen, met uitzondering van die personeelsleden waarvan sprake in 2°, te betalen tijdens het begrotingsjaar;*

*2° het deel van de wachtgelden die de personeelsleden die genieten van een terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen in het speciale overgangsstelsel, ontvangen hebben in het academiejaar dat tijdens het vorige begrotingsjaar werd afgesloten, dat overeenkomt met 62,5 % van hun laatste bruto-activiteitssalaris.*

Op 1 januari 2002 voerde de Vlaamse Regering een nieuw organiek stelsel in. Tegelijkertijd maakte zij het onmogelijk nog in het speciale overgangsstelsel in te stappen. Daardoor doofde het kleine kostenaandeel dat ten laste van de hogescholenenveloppe bleef op 1 januari 2007 uit. Het betrof de verdere uitbetaling door de hogescholen van een deel van het wachtgeld van de personeelsleden die vóór 1 januari 2002 in het overgangsstelsel waren gestapt<sup>(37)</sup>.

De onderstaande tabel geeft de raming en evolutie weer van het aandeel van de Vlaamse Gemeenschap, zonder onderscheid tussen de verschillende TBS-stelsels. De decreetgever legde de niet-geïndexeerde budgetten vast bij de opmaak van de initiële begroting 2001 en de tweede aanpassing van de begroting 2003 (in de begeleidingsdecreten, die het hogescholendecreet wijzigden).

Jaar	Raming in 2000	Gemiddelde index <sup>(38)</sup>	Geïndexeerd	Aanpassing 2003
2001	17.074.905,98		17.074.906	
2002	22.736.794,09	1,287300	22.736.794	
2003	20.828.013,95	1,304387	21.104.475	33.461.000
2004	18.919.233,81	1,321678	19.424.482	20.198.207
2005	17.134.400,43	1,352598	18.003.539	18.362.651
2006	15.374.356,40	1,372786	16.395.324	16.553.433
Totaal	112.067.704,66		114.739.520	

Ter illustratie geldt de evolutie van het krediet voor het begrotingsjaar 2005. Bij de overname van de kosten uit de hogescholenenveloppe in 2001, werd voor 2005 een uitgave van 17.134.400 EUR vooropgesteld.

<sup>36</sup> Artikel 181bis, §1, van het hogescholendecreet.

<sup>37</sup> 12,5% van hun laatste activiteitswedde.

<sup>38</sup> Bron: Financiële Dienst - Management Ondersteunende Diensten - Beleidsdomein Onderwijs & Vorming.

Dat bedrag was al eind 2002 aan een eerste herziening toe en werd verhoogd tot 18.362.651 EUR. Finaal steeg het bedrag bij de opstelling van de begroting 2005 tot 25.847.291 EUR. Bij de laatste begrotingscontrole voor 2005 steeg het nogmaals, tot 26.236.000 EUR<sup>(39)</sup>.

Bij de begrotingsrondes van 2001 en 2003 werd het artikel van het hogescholendecreet dat het budget ten laste van de Vlaamse begroting bepaalt, telkens aangepast. Nochtans was al in een jaarlijkse indexering voorzien (zie de bovenstaande tabel). Die indexering bleek onvoldoende te zijn. Bovendien toonde de controle van de voorlopige gegevens van de rekening 2005 aan dat nog een bijkrediet voor vorige jaren van 4.000 EUR en 17.000 EUR uit de verdeling van het provisionele loonkrediet, moet worden meegerekend. Dat levert voor 2005 een totaal beschikbaar krediet van 26.257.000 EUR op.

De onderstaande tabel overziet de kredieten die beschikbaar kwamen voor de opeenvolgende begrotingsjaren ingevolge de goedgekeurde initiële begrotingen, de begrotingsaanpassingen, bijkredieten en overschrijvingen van het provisioneel loonkrediet<sup>(40)</sup>. De vierde kolom van de tabel geeft de aangerekende uitgaven.

Jaar	Krediet lopend jaar goedgekeurd bij laatste budgetcontrole	Totaal beschikbaar krediet incl. bijkrediet en provisioneel krediet	Aangerekend	<sup>(41)</sup> Geïndexeerd oorspronkelijk budget	%
2001	17.074.905,99	17.094.737,48	17.093.649,14	17.074.906	100
2002	23.191.000,00	22.326.755,82	22.325.584,07	22.736.794	98
2003	33.461.000,00	32.163.189,72	18.121.675,70	21.104.475	86
2004	30.623.000,00	44.674.514,02	44.664.514,02	19.424.482	230
2005	26.236.000,00	26.257.000,00	24.264.997,31	18.003.539	135
2006	27.855.000,00	33.045.002,69	<sup>(42)</sup> 33.045.002,69	16.395.324	202
Totaal	158.440.905,99	175.560.199,73	159.515.422,93	114.739.520	139

Deze tabel staat toe de oorspronkelijke ramingen van de kosten (geïndexeerd), de finaal beschikbaar gestelde kredieten en de uitgaven te vergelijken. De aanrekeningen voor de periode 2001-2006 bleken 39% hoger te liggen dan de oorspronkelijke ramingen (geïndexeerd). De beschikbare kredieten voor die periode lagen zelfs 53% hoger. De verhouding tussen de aangerekende uitgaven en het oorspronkelijk geraamde

<sup>39</sup> Basisallocatie 40.04 - uitgaven met betrekking tot de terbeschikkinggestelden voorafgaand aan het rustpensioen - van programma 33.1 - hogescholeonderwijs.

<sup>40</sup> Bron: gegevens van de definitieve of voorlopige rekening van de Vlaamse Gemeenschap en gegevens van de Financiële Dienst - Management Ondersteunende Diensten - Beleidsdomein Onderwijs & Vorming.

<sup>41</sup> Zie vierde kolom van vorige tabel.

<sup>42</sup> De uitgaven voor 2006 werden arbitrair gelijk gesteld met de kredieten omdat de totale uitgaven nog niet waren gekend bij de afsluiting van het onderzoek.

budget (geïndexeerd) varieerde in die periode van 86% in 2003 tot 230% in 2004.

De dienst bevoegd voor hoger onderwijs heeft op 5 juli 2006 een eerste globale studie gepubliceerd over de kosten van de TBS-regeling bij de hogescholen, met gedetailleerde ramingen en prognoses. Dergelijke studies zullen waarschijnlijk toelaten de budgetten voortaan correcter te ramen.

#### **4.4 Conclusies**

In de begrotingsstukken voor het Vlaams Parlement is de budgettaire informatie over de TBS bij het niet-hoger onderwijs ontoereikend: zij zonderen de kredieten voor het onderwijspersoneel met TBS niet af en de toelichtingen bevatten evenmin informatie. Daardoor zijn dus ook de reële kosten in de rekeningen niet afzonderlijk opgenomen. De voor de begrotingsopmaak interne werkdocumenten van de administratie zijn verbeterd, maar geven nog altijd onvoldoende inzicht in de evolutie van de TBS-budgetten. De ramingen zijn niet altijd goed toegelicht.

De Vlaamse Gemeenschap heeft de budgetten noodzakelijk voor het hoger onderwijs bij de kostenovername in 2001 ruim onderschat. De werkelijke uitgaven lagen in de periode 2001-2006 39% hoger. De laatste jaren maakt de bevoegde dienst wel gedetailleerde ramingen en prognoses, zodat de noodzakelijke budgetten nu waarschijnlijk correcter kunnen worden geraamd. De uitgaven voor de TBS in het hoger onderwijs zijn ook afzonderlijk vermeld in de begroting.

## **5 Toepassing van de regelgeving**

### **5.1 Inleiding**

Het Rekenhof heeft onderzocht of de ter beschikking gestelde personeelsleden de voorwaarden voor TBS vervulden en of de administratie de toegekende wachtgelden op een correcte manier berekende. Het heeft daarvoor een systeemgerichte én een gegevensgerichte controle uitgevoerd.

### **5.2 Systeemgerichte controle**

De evaluatie van een aantal processtappen in de loonketting laat toe te komen tot een oordeel over de garantie van de rechtmatigheid van de toekenning van de TBS en de wachtgelduitbetaling. Eerst heeft het Rekenhof de mogelijke risicofactoren opgespoord. Vervolgens ging het na in welke interne beheersingsmaatregelen de administratie voorzag.

In de huidige organisatiestructuur zijn twee intern verzelfstandigde agentschappen opgericht (verder afgekort tot: IVA's) waaronder de werkstations ressorteren. Het Agentschap voor Onderwijsdiensten is onder meer bevoegd voor het personeel van het basisonderwijs, het secundair onderwijs, de centra voor leerlingenbegeleiding (verder afgekort tot: CLB's) en het deeltijds kunstonderwijs. Het Agentschap voor Hoger Onderwijs en Volwassenenonderwijs staat onder meer in voor de uitbetaling van het personeel van het hoger onderwijs en het onderwijs voor sociale promotie.

Om inzicht in het proces te verwerven nam het Rekenhof interviews af van enkele personeelsleden van de twee IVA's. De administratie heeft de interviewverslagen gevalideerd.

#### **5.2.1 Proces**

Langs een module op de internetsite van het Ministerie van Onderwijs, of langs agenten van de werkstations, kunnen de personeelsleden die van een TBS-stelsels gebruik willen maken, hun eventueel uitstapplan berekenen. Zij dienen vervolgens hun TBS-aanvraagformulier met bijhorend uitstapplan naar één van de werkstations te sturen die de loonberekening van de actieve personeelsleden verzekeren. Het personeelslid moet dit aanvraagformulier opstellen in samenspraak met de inrichtende macht. Bevoegde agenten kijken het uitstapplan na. Zij voeren controles uit op de ontvangen gegevens, stellen het aantal in aanmerking komende dienstjaren vast en brengen vervolgens de gegevens die noodzakelijk zijn voor de berekening van het wachtgeld manueel in het betalingsstelsel in. Het systeem berekent tot slot automatisch het wachtgeld.

### 5.2.2 *Risicofactoren*

Het wachtgeld van een ter beschikking gesteld personeelslid is onder meer afhankelijk van het aantal dienstjaren dat in aanmerking komt voor de berekening van het pensioen. De diensten die daarvoor kunnen meetellen zijn anders bepaald dan voor de geldelijke anciënniteit in actieve dienst. Een TBS-dossierbehandelaar dient bijgevolg goed op de hoogte te zijn van zowel de onderwijs- als de pensioenwetgeving.

Een ter beschikking gesteld personeelslid is onderworpen aan cumulatiebeperingen. Het personeelslid dient bij de aanvang van zijn TBS zelf duidelijk op te geven in hoeverre hij nog andere activiteiten uitoefent. De agenten dienen eventueel andere onderwijsniveaus op de hoogte te stellen van vastgestelde cumulaties. Het onderwijs voor sociale promotie heeft ook naar aanleiding van dit onderzoek gewezen op een gebrekkige en laattijdige informatieaanlevering vanuit de andere onderwijsniveaus<sup>(43)</sup>

### 5.2.3 *Interne beheersing*

Het TBS-aanvraagformulier is vergezeld van het uitstapplan. Dat plan is opgemaakt op grond van een loopbaanoverzicht dat aan het personeelslid ter controle wordt voorgelegd.

De afhandeling van de TBS-dossiers vindt plaats in apart opgerichte cellen (met name bij de twee grootste onderwijsniveaus: basis- en secundair onderwijs) of bij de groepschefs of een andere aangeduide agent van de werkstations. De TBS-dossierbehandelaars volgen een specifieke, voor hun onderwijsniveau geldende procedure. Voor de berekening van het wachtgeld hebben ze automatische berekeningsprogramma's ter beschikking.

Met een balanced scorecard volgen de behandelaars voor sommige onderwijsniveaus op of zij een TBS-dossier binnen een termijn van drie maand kunnen afhandelen<sup>(44)</sup>. Zij streven daarbij naar 100%.

De dossierbehandelaars behandelen laattijdige aanvragen meestal toch<sup>(45)</sup>. Als het dossier niet is afgehandeld op de uitstapdatum, verminderen de agenten uit voorzorg de wedde, zodat zij later niet met regularisaties moeten terugvorderen eenmaal het wachtgeld definitief is bere-

---

<sup>43</sup> Het deed dat ook bij het onderzoek van het Rekenhof naar de bezoldiging van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het onderwijs voor sociale promotie (Stuk 37-C (2005-2006) - Nr.1).

<sup>44</sup> Die termijn komt overeen met de reglementair vastgestelde indieningstermijn van de aanvraag.

<sup>45</sup> De aanvraag om een TBS te krijgen moet uiterlijk drie maand vóór de aanvangsdatum zijn ingediend. Het gaat om een termijn van orde. De termijn mag korter zijn, mits overleg tussen het personeelslid en de inrichtende macht plaatsvindt.



kend. Een andere oplossing bij laattijdige indiening bestaat erin dat de aanvrager pas de volgende uitstapdatum in TBS gaat<sup>46</sup>).

De agenten brengen het wachtgeld sinds 2004 in het betalingssysteem in als een percentage gekoppeld aan barema en anciënniteit. Zij brengen ook altijd een einddatum in. Voordien brachten de agenten een vast wachtgeldbedrag in. De recente werkwijze heeft het voordeel dat het betalingssysteem aanpassingen ingevolge salarisverhogingen vastgelegd in akkoorden van sectorale programmatie en de jaarlijkse vakantie-gelden en eindejaarstoelagen automatisch meerekent.

Over de onderwijsniveaus heen is er een specialistenlijst. Deze lijst bevat kennispunten voor de TBS-problematiek.

De verschillende kwaliteitscellen controleren ten slotte steekproefsgewijs alle personeelsdossiers, met inbegrip van de TBS-dossiers. Gerichte steekproeven in deze cellen naar TBS-dossiers bestaan niet.

De bovenstaande paragrafen tonen aan dat de onderwijsadministratie al een aantal maatregelen van interne beheersing van de TBS-stelsels heeft getroffen.

### 5.3 Gegevensgerichte controle

Wegens de omvang van de onderzoekspopulatie heeft het Rekenhof gekozen voor een steekproefsgewijze aanpak. Van de onderwijsadministratie bekwam het een Excelbestand met alle personeelsleden die een TBS genoten tijdens de maand november 2005. De lijst bevatte 11.117 personeelsleden, die 10.243,72 BFT's aan wachtgelden vertegenwoordigden. Het Rekenhof koos een steekproefgrootte van 120 personeelsleden. Hun selectie verliep volledig aselect.

De 120 onderzochte personeelsleden vertegenwoordigden 111,63 BFT's aan wachtgelden. De gemiddelde omvang van de opdracht waarvoor een personeelslid ter beschikking was gesteld, bedroeg dus 0,93; die van de gehele populatie 0,92 (10.243,72/11.117).

De verdeling volgens categorie stemde in grote lijnen overeen met de totale populatie.

---

<sup>46</sup> Deze mogelijkheid is gangbaar in het hoger onderwijs.

Categorie	Totale populatie			Steekproef		
	Aantal	BFT's	% BFT's	Aantal	BFT's	% BFT's
Internaten	19	18,06	0,18 %	0	0,00	0,00 %
Clb's, pedag begeleiding	204	179,00	1,75 %	2	2,00	1,79 %
Kleuteronderwijs	1.725	1.694,35	16,54 %	16	16,00	14,33 %
Buitengew kleuterond	27	25,25	0,25 %	0	0,00	0,00 %
Lager onderwijs	2.971	2.858,90	27,91 %	36	34,66	31,05 %
Buitengew lager ond	401	365,63	3,57 %	5	4,59	4,11 %
Voltijds secundair ond	4.643	4.041,49	39,45 %	57	48,93	43,83 %
Deeltijds secundair ond	17	13,48	0,13 %	0	0,00	0,00 %
Deeltijds kunstonderwijs	82	72,83	0,71 %	0	0,00	0,00 %
Secundair ond soc prom	62	33,54	0,33 %	0	0,00	0,00 %
Buitengew secundair ond	330	297,70	2,91 %	1	1,00	0,90 %
Hoger onderwijs	792	636,78	6,22 %	5	4,45	3,99 %
Hoger onderwijs soc prom	13	6,71	0,07 %	0	0,00	0,00 %
<b>Totaal (per categorie)</b>	<b>11.286</b>	<b>10.243,72</b>	<b>100,00 %</b>	<b>122</b>	<b>111,63</b>	<b>100,00 %</b>
<b>Absoluut totaal</b>	<b>11.117</b>			<b>120</b>		
<b>Gemiddelde omvang</b>		<b>0,92</b>			<b>0,93</b>	

Voor de 120 personeelsleden keek het Rekenhof in hoofdzaak na of zij de toekenningsvoorwaarden voor de terbeschikkingstelling vervulden en of de administratie het wachtgeld correct berekende.

Wat het eerste deelaspect betreft, vond het Rekenhof elf personeelsdossiers waarbij de aanvraag tot TBS niet langs de hiërarchische meerdere (schooldirecteur of inrichtende macht) was ingediend. Het ging telkens om aanvragen van vóór de invoering van de overgangsmaatregel op 1 september 2002. Bij de invoering van de bonus paste de administratie de aanvraagformulieren aan. Het probleem komt bijgevolg niet meer voor.

Bij zijn controle op de berekening van het wachtgeld betrok het Rekenhof ook aspecten die er nauw mee verbonden zijn, zoals de aanpassing van het wachtgeld aan de salarisverhogingen vastgelegd in de akkoorden van sectorale programmatie. Het beperkte de controle tot het wachtgeld dat de personeelsleden in november 2005 ontvingen. Het onderzocht niet het barema. Voor de statistische verwerking van de resultaten telde het Rekenhof het aantal personeelsleden bij wie het onderzoek aan het licht bracht dat ze foutief werden uitbetaald. Daarbij had het geen belang of de vastgestelde fout te wijten was aan een of meer vergissingen, noch of er meer fouten werden gemaakt. Fouten die geen directe financiële gevolgen hadden, werden niet meegeteld.

In zeven personeelsdossiers vond het Rekenhof fouten. Over deze fouten heeft het vragen aan de administratie gesteld, die in alle gevallen voor een rechtzetting zorgde. De fouten kunnen als volgt worden ingedeeld:

Geconstateerd probleem	Aantal personeelsleden
Verkeerde vaststelling van in aanmerking komende dienstjaren	4
Wachtgeld niet aangepast aan salarisverhogingen vastgelegd in de akkoorden van sectorale programmatie	2
Foutieve input in betalingssysteem	1

Bij vijf personeelsleden diende de administratie achterstallen uit te betalen; bij twee personeelsleden diende zij terug te vorderen.

De steekproef geeft een beeld van het vermoedelijk totaal aantal foutief uitbetaalde wachtgelden. Aangezien de steekproef aangaf dat 5,8% (7/120) van de personeelsleden foutief werd uitbetaald en uitgaande van een betrouwbaarheid van 99%, kan worden aangenomen dat in minstens 2,45% van alle personeelsdossiers een fout voorkomt.

Het foutenpercentage vergt een genuanceerde beoordeling. Niet elke fout had immers dezelfde financiële gevolgen. Het onderzoek maakte geen onderscheid tussen lichte en zware fouten. Het totale bedrag van de uitbetaalde achterstallen voor de fouten bedroeg 6.272,43 EUR en 224,19 EUR werd teruggevorderd<sup>(47)</sup>.

In eerste instantie vereisen de twee fouten in de aanpassing van het wachtgeld aan salarisverhogingen vastgelegd in de akkoorden van sectorale programmatie, een kanttekening: nieuwe fouten kunnen niet meer voorkomen door de andere inputwijze van het wachtgeldbedrag in het betalingssysteem. Het systeem kan wel nog oude inputfouten bevatten.

Als basis voor de vaststelling van het wachtgeld nemen de agenten de al gekende salarische(a)l(en) en geldelijke anciënniteit. Alleen voor de tweede parameter dienen zij eventueel correcties uit te voeren wegens de inaanmerkingneming van andere diensten<sup>(48)</sup>. Zij hebben verder een automatisch rekenblad ter beschikking voor de berekening van het wachtgeld. De vermindering van het wachtgeld bij de vervroegde TBS-uitstappers vergt van de agenten een bijkomende berekening. Uit dit alles besluit het Rekenhof dat het foutenpercentage laag tot middelmatig is.

## 5.4 Conclusie

Het proces houdt maar een beperkt risico op fouten in, namelijk bij de manuele vaststelling van diensten voor de berekening van het wachtgeld en bij de informatieaanlevering tussen de onderwijsniveaus, die soms gebrekkig en laattijdig plaatsvindt. De administratie heeft al heel wat

<sup>47</sup> Deze bedragen houden geen rekening met de weerslag op de patronale bijdrage, het vakantiegeld en de eindejaarstoelage.

<sup>48</sup> Het Rekenhof heeft de salarisschalen niet onderzocht. Het heeft dat wel gedaan in andere onderzoeken. Een overzicht staat in Stuk 37-A (2006-2007) - Nr. 1.

interne beheersingsmaatregelen ingebouwd, zoals een tegensprekelijke procedure met het personeelslid, de afhandeling van TBS-dossiers door gespecialiseerde agenten, automatische berekeningsprogramma's en een balanced scorecard.

Een steekproefsgewijze controle op de gegevens van november 2005 wees uit dat in minstens 2,45% van alle TBS-dossiers een fout voorkomt. Het Rekenhof concludeert dat dit foutenpercentage laag tot middelmatig is.

## 6 Algemene conclusies

### *Doelstellingen en opvolging*

De doelstellingen die bij de invoering en de aanpassing van de regelgeving over de TBS werden geformuleerd, waren onvoldoende specifiek, meetbaar, coherent of tijdsgebonden. Zij werden - ondanks het maatschappelijke en budgettaire belang van de TBS - niet vastgesteld bij de parlementaire bespreking van de maatregel. De Vlaamse Regering kreeg immers delegatie voor de vaststelling van de modaliteiten, die bepalend waren voor het effect van de maatregel. Het grondwettelijk legaliteitsbeginsel verplicht de decreetgever nochtans de essentialia van de modaliteiten te bepalen. Latere bijstellingen en initiatieven waren niet altijd consistent of voldoende onderbouwd. Zo formuleerde de regering geen specifieke doelstellingen voor het hoger onderwijs, hoewel mag worden aangenomen dat de personeelsbehoeften en -noden er verschillen van die in het niet-hoger onderwijs. Een algemene doelstelling speelt wellicht sinds 1984 al mee, maar is nooit uitdrukkelijk verwoord, met name het welzijn en arbeidscomfort van het personeel. Ten slotte bleven de in het vooruitzicht gestelde afweging van de maatregel en de eventuele inpassing ervan in de globale eindeloopbaanproblematiek vooralsnog uit.

De administratie volgt de realisatie van de doelstellingen en de effecten van de maatregelen te beperkt of eenzijdig op. Het Rekenhof heeft zelf enkele aspecten van de TBS geanalyseerd en kon aldus enkele trends ontdekken. Zo bleek dat 62% van de personeelsleden die theoretisch in aanmerking kwamen voor een TBS, daar ook daadwerkelijk gebruik van heeft gemaakt. Het aandeel personeelsleden van de leeftijdsgroep van 55 jaar en ouder dat van een TBS-stelsel geniet, is de afgelopen vijf jaar van 58% tot 47% gedaald. Het gewoon basisonderwijs kent het grootste procentuele aandeel TBS-ers. In het gewoon secundair onderwijs vragen vooral het onderwijzend en ondersteunend personeel TBS. Binnen deze eerste categorie zijn er eveneens verschillen naargelang salarisschaal. De grootstedenproblematiek beïnvloedt nauwelijks de uitstapbeslissing. Het aantal vrouwen dat het TBS-stelsel geniet, is bijna het dubbele van dat van de mannen. Een op drie TBS-ers is overgestapt van een gedeeltelijke of volledige loopbaanonderbreking, zonder daarbij een financieel nadeel te ondervinden. Het ontradend effect van inkomstenverlies geldt bij hen dus niet.

### *Budgettering*

In de begrotingsstukken voor het Vlaams Parlement is de budgettaire informatie over de TBS bij het niet-hoger onderwijs ontoereikend: de kredieten voor het onderwijspersoneel met TBS worden niet afgezonderd en er is ook geen informatie verwerkt in de toelichtingen. De interne werkdocumenten voor de begrotingsopmaak zijn verbeterd, maar geven nog altijd onvoldoende inzicht in de TBS-kosten of hun evolutie. De ramingen zijn dan ook niet altijd goed toegelicht.

De Vlaamse Gemeenschap heeft de budgetten die nodig zijn voor TBS in het hoger onderwijs bij de kostenovername in 2001 ruim onderschat. De werkelijke uitgaven lagen in de periode 2001-2006 39% hoger. De laatste jaren maakt de bevoegde dienst wel gedetailleerde ramingen en prognoses op, die nu toelaten de vereiste budgetten correcter te ramen. De begroting vermeldt de uitgaven voor TBS in het hoger onderwijs wél afzonderlijk.

### *Rechtmatigheid*

De administratie heeft voor de behandeling van de TBS-dossiers al heel wat interne beheersingsmaatregelen ingebouwd. De risico's op fouten zijn dan ook beperkt. Een steekproefsgewijze controle van de TBS-dossiers toonde aan dat de foutenlast bij de berekening van het wachtgeld laag tot middelmatig was.

De regelgeving is niet altijd zorgvuldig opgesteld. Zo is de regeling voor de kleuteronderwijzers onsamenhangend en bevat de cumulatiebeperkende regeling een hiaat.

## 7 Aanbevelingen

- De Vlaamse Regering dient de doelstellingen van haar TBS-beleid meer specifiek, meetbaar, coherent en tijdsgebonden te formuleren en in te passen in de globale eindeloopbaanproblematiek.
- Indien het arbeidscomfort van het onderwijspersoneel tot de doelstellingen behoort, moet de Vlaamse Regering dit expliciteren, onderbouwen en trachten te kwantificeren.
- Het is wenselijk dat de Vlaamse Regering in een parlementair debat over de doelstellingen van het TBS-beleid ook de modaliteiten van de TBS inbrengt, omdat die met de doelstellingen nauw verbonden zijn. Gelet op het voor het onderwijs specifiek grondwettelijk legaliteitsbeginsel dient de decreetgever overigens de essentialia van de TBS-modaliteiten vast te stellen, zoals hij dat ook heeft gedaan met de essentialia van de salarিসvaststelling.
- De administratie dient ten behoeve van de Vlaamse Regering de effecten van het TBS-beleid beter in kaart te brengen. Dat moet de Vlaamse Regering toelaten de uitvoering van de maatregel op te volgen en eventueel bij te sturen. De gegevens in de arbeidsmarkttrappen en de statistische jaarboeken kunnen nog meer op TBS worden toegespitst en moeten verder worden geanalyseerd.
- De Vlaamse Regering dient het parlement beter te informeren over de kosten van de TBS, in het bijzonder van de TBS in het niet-hoger onderwijs. TBS is in maatschappelijk opzicht immers een belangrijke beleidsmaatregel die de begroting van de Vlaamse Gemeenschap recurrent bezwaart.

## 8 Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Onderwijs heeft op 14 september 2007 op de bevindingen en aanbevelingen van het Rekenhof gereageerd (zie bijlage 2).

Op de aanbeveling om de doelstellingen van het TBS-beleid duidelijker te formuleren en te kwantificeren, antwoordde de minister dat de herziening van de TBS-regeling die de vorige regering doorvoerde, aansloot bij het generatiepact en een hogere activering van de betrokken beroeps-categorie beoogde. Hij verwees naar zijn beleidsnota en stelde dat leerkrachten moeten worden gestimuleerd om langer actief te blijven. De recent afgesloten cao's bevatten diverse maatregelen die daartoe bijdragen. Op de aanbeveling om op grond van het grondwettelijk legaliteitsbeginsel de essentialia van de TBS-modaliteiten door de decreetgever te laten vaststellen, antwoordde de minister dat de Raad van State bij de diverse wijzigingsbesluiten daarover geen opmerkingen heeft geformuleerd.

De minister beloofde zijn administratie opdracht te zullen geven na te gaan op welke wijze de effecten van de TBS-regeling duidelijker in de arbeidsmarktrapporten kunnen worden voorgesteld. Deze rapporten zouden ter beschikking worden gesteld van de leden van de onderwijscommissie van het Vlaams Parlement.



## Bijlage 1 Regelgeving

- Decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs.
- Decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding.
- Decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap.
- Koninklijk besluit nr. 297 van 31 maart 1984 betreffende de opdrachten, de wedden, de weddetoelagen en de verloven voor verminderde prestaties in het onderwijs en de psycho-medisch-sociale centra.
- Besluit van de Vlaamse regering van 20 april 1994 betreffende de deeltijdse terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen voor personeelsleden van het onderwijs en van de psycho-medisch-sociale centra.
- Besluit van de Vlaamse regering van 14 september 1999 betreffende de bijzondere terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen voor sommige personeelsleden van het voltijds gewoon secundair onderwijs.
- Besluit van de Vlaamse regering van 11 februari 2000 betreffende de volledige terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen voor personeelsleden van het onderwijs en van de centra voor leerlingenbegeleiding.
- Besluit van de Vlaamse regering van 22 februari 2002 betreffende de terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen voor de personeelsleden van de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap en van de Hogere Zeevaartschool.
- Decreet van 8 juni 2000 houdende dringende maatregelen betreffende het lerarenambt.

## Bijlage 2    **Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs**

14 september 2007

Betreft: Audit van de terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het rustpensioen in het onderwijs.

Mijnheer de eerste voorzitter,

Hierbij vindt u mijn reactie op het ontwerp van verslag betreffende bovenvermelde audit.

Vooraleer ik echter inga op uw voorlopige aanbevelingen, wil ik eerst een rechtzetting doen in verband met het punt dat u aanhaalt in rubriek 1.4. Algemene opmerkingen. Onvoldoende uniformisering op bladzijde 11 van het ontwerp van verslag: *“Het besluit dat de administratie voorbereidt ter verlenging van de opschortende maatregel voor de deeltijdse TBS, zou de bepalingen van het overgangsstelsel voor het hoger onderwijs schrappen, omdat dat stelsel volledig is uitgedoofd. Dat zou mogelijke verwarring in de toekomst kunnen inperken.”*

Deze toevoeging vond plaats naar aanleiding van het gecoördineerd commentaar van de leidinggevende ambtenaren bij het voorontwerp van verslag, u bezorgd bij brief van 19 april 2007.

In het BVR van 22 februari 2002 betreffende de TBS voor personeelsleden van de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap en van de Hogere Zeevaartschool staat in artikel 31 dat het algemene stelsel van deeltijdse TBS geschorst is voor de personeelsleden die onder het uitzonderingsstelsel vallen, dat zijn de personeelsleden die geboren zijn na 30 september 1947 en voor 1 oktober 1952. Deze schorsing duurt tot 30 september 2007. Als er niets aan het besluit van 22 februari 2002 gewijzigd wordt, kunnen de personeelsleden die onder het uitzonderingsstelsel vallen en vanaf 1 oktober 2007 opteren voor deeltijdse TBS, kiezen voor de regeling met bonus van het uitzonderingsstelsel of voor het algemene stelsel.

Eerder had ik mij inderdaad akkoord verklaard om de schorsing van het algemene stelsel van deeltijdse TBS in artikel 31 te verlengen. Hierover is een ontwerp van besluit gemaakt en is een mededeling naar de instellingen verstuurd. Na een informeel overleg met de vakorganisaties, heb ik echter beslist ook op dit vlak niet in te grijpen in de bestaande TBS-regelgeving.

### ***Betreffende volgende voorlopige aanbevelingen***

• *De Vlaamse Regering dient de doelstellingen van haar TBS-beleid meer specifiek, meetbaar, coherent en tijdsgebonden te formuleren en in te passen in de globale eindeloopbaanproblematiek*

- *Indien het arbeidscomfort van het onderwijpersoneel tot de doelstellingen behoort, moet de Vlaamse Regering dit expliciteren, onderbouwen en trachten te kwantificeren*
- *Het is wenselijk dat de Vlaamse Regering in een parlementair debat over de doelstellingen van het TBS-stelsel ook de modaliteiten van de TBS inbrengt, omdat die met de doelstellingen nauw verbonden zijn. Gelet op het voor het onderwijs specifiek grondwettelijk legaliteitsbeginsel dient de decreetgever overigens de essentialia van de TBS-modaliteiten vast te stellen, zoals hij dat ook heeft gedaan met de essentialia van de salarিসvaststelling.*

De herziening van de TBS-regeling die door de vorige regering werd uitgewerkt, ligt in de lijn van de doelstellingen van het generatiepact en beoogt een hogere activering van de betrokken beroeps categorie.

In mijn beleidsnota stel ik dat het onderwijs een aantal van zijn ervaren werknemers te vroeg kwijtraakt, dat dit niet alleen veel geld kost, maar ook een verlies van goede krachten, expertise en ervaringskennis betekent. Leerkrachten moeten daarom gestimuleerd worden om langer actief te blijven en om graag te blijven werken. Dit kan door de job boeiender te maken, met de mogelijkheid tot taak- en functiedifferentiatie, door de invoering van het mentorschap, door leerkrachten — ondermeer via functiebeschrijvingen en evaluaties — aan te moedigen tot verdere professionele ontwikkeling. De laatst afgesloten cao's bevatten dan ook diverse maatregelen die hiertoe bijdragen. Ik laat met dit beleid de bestaande TBS-regelgeving ongewijzigd.

Wat betreft de aanbeveling op basis van het grondwettelijke legaliteitsbeginsel, waarbij wordt gesteld dat de decreetgever de essentialia van de TBS-modaliteiten dient vast te stellen, wil ik wel onder uw aandacht brengen dat de Raad van State daarover nog geen opmerkingen heeft geformuleerd bij de diverse wijzigingsbesluiten van de Vlaamse Regering.

### ***Betreffende volgende voorlopige aanbevelingen***

- *De administratie dient ten behoeve van de Vlaamse Regering de effecten van het TBS-beleid beter in kaart te brengen. Dat moet de Vlaamse Regering toelaten de uitvoering van de maatregel op te volgen en eventueel bij te sturen. De gegevens in de arbeidsmarktrapporten en de statistische jaarboeken kunnen nog meer op TBS worden toegespitst en moeten verder worden geanalyseerd.*
- *De Vlaamse Regering dient het parlement beter te informeren over de kosten van de TBS, in het bijzonder van de TBS in het niet-hoger onderwijs. TBS is in maatschappelijk opzicht immers een belangrijke beleidsmaatregel die de begroting van de Vlaamse Gemeenschap recurrent bezwaart.*

Het statistische jaarboek en het arbeidsmarktrapport van het Departement Onderwijs volgt nu de evolutie van de TBS in FTE op. Ik zal mijn administratie de opdracht geven na te gaan op welke wijze de effecten van de TBS-regeling duidelijker in deze rapporten kunnen worden voor-

gesteld. Bovendien zal ik deze rapporten ter beschikking stellen van de leden van de onderwijscommissie in het Vlaams Parlement.

Frank Vandenbroucke  
Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming