

Vlaams
Parlement

stuk **37-A** (2011-2012) – Nr. 1
ingediend op 24 november 2011 (2011-2012)

Verslag

van het Rekenhof

over personeelsaangelegenheden
van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling
en Beroepsopleiding (VDAB)

R E K E N H O F

Personeelsaangelegenheden VDAB

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, november 2011



REKENHOF

Personeelsaangelegenheden VDAB

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 22 november 2011

Inhoud

Gebruikte afkortingen	4
Samenvatting.....	5
Inleiding	7
1 Schets van het agentschap	9
1.1 Situering van de VDAB.....	9
1.2 Leiding van het agentschap	10
1.3 Organisatie.....	10
1.4 Personeelsbestand	11
1.5 Rapporten van de interne audit	11
2 Personeelsplan	13
2.1 Historiek	14
2.2 Procesoptimalisatie	15
2.3 Kloofanalyse	16
2.4 Volledigheid	17
2.5 Communicatie	18
2.6 Actualiteit	18
2.7 Uitvoering van het personeelsplan	19
2.8 Monitoring	19
2.9 Uitbesteding (tendering).....	20
2.10 Conclusie	23
3 Analyse van de rechtspositieregelingen	25
3.1 Historiek	25
3.2 Kenmerken goede regelgeving	26
3.3 Verantwoording gescheiden rechtspositieregeling	29
3.4 Conclusie	30
4 Analyse van de interne beheersing	31
4.1 Internebeheersingsomgeving	31
4.2 Risicobeoordeling.....	36
4.3 Informatie en communicatie	37
4.4 Monitoring	38
4.5 Conclusie	39
5 Toetsing van personeelsprocessen	41
5.1 Werving en selectie.....	41
5.2 Mobiliteit.....	46
5.3 Bezoldiging	50
5.4 Conclusie	51
6 Algemene conclusie	52
7 Aanbevelingen	53
8 Reactie van de minister	54
Bijlage 1: Organogrammen personeelsdienst VDAB.....	55
Bijlage 2: Antwoord van de minister van Werk.....	56

Gebruikte afkortingen

AMB	arbeidsmarktbeheer
APKB	koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de gemeenschaps- en gewestregeringen (...), alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen
Arbeidsovereenkomstenwet	wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomst
ASB-VDAB	besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2008 houdende de agentschapsspecifieke regeling van de rechtspositie van het personeel van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
BBB	beter bestuurlijk beleid
BS	Belgisch Staatsblad
BSC	Balanced score card
CC	competentiecentra
EOC	entiteitsoverlegcomité
EVA	extern verzelfstandigd agentschap
Kaderdecreet BB	kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003
LKC	Lokaal Klantencentrum
Oprichtingsdecreet VDAB	decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van de EVA VDAB
Raamstatuut	Vlaams Personeelsstatuut 2006 – besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid
Selor	selectie – oriëntatie; selectiebureau van de overheid
Stambesluit VOI	besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2000 houdende de regeling van de rechtspositie van het personeel van sommige VOI's
T&O	training en opleiding
VOI	Vlaamse openbare instelling
VTE	voltijdse eenheden

Samenvatting

Het Rekenhof heeft de personeelsaangelegenheden van de VDAB onderzocht. Het ging na of de VDAB een kwaliteitsvol personeelsplan hanteert en toetste de rechtspositieregelingen aan de kenmerken van goede regelgeving. Het evalueerde ook het internebeheersingssysteem van de personeelscyclus en testte drie personeelsprocessen: werving en selectie, mobiliteit en bezoldiging. Het onderzoek steunde op interviews, documentenonderzoek en een steekproef van 150 personeelsdossiers.

Sinds 1 april 2006 is de VDAB een extern verzelfstandigd agentschap. Het agentschap werkt enerzijds met statutaire en contractuele personeelsleden die onder de regeling van het raamstatuut vallen, en anderzijds met instructiepersoneel en technisch omkaderingspersoneel, die onder een afzonderlijke rechtspositieregeling vallen. Zijn interne auditdienst heeft al een aantal personeelsprocessen geanalyseerd en getest, en risico's afgedekt.

De VDAB ging bij de opstelling van zijn personeelsplan uit van het bestaande aantal VTE en streefde onvoldoende naar een verbetering van de efficiëntie van de processen. Sinds 2008 ontwikkelde de VDAB een optimalisatiebeleid om het aantal personeelsleden onder controle te houden en te doen dalen. Zijn actieplannen steunen echter onvoldoende op procesoptimalisatie. Het personeelsplan 2008 analyseerde de kloof tussen de aanwezige en vereiste competenties niet. Het gebruikte evenmin het instrument *functiefamilies* van de Vlaamse overheid. Weliswaar communiceerde en monitorde de VDAB dit plan op degelijke wijze. Het personeelsplan is echter nog niet volledig uitgevoerd en is niet meer actueel.

Sinds 2005 besteedt de VDAB steeds meer trajectbegeleidingen uit. Onderzoek kon nochtans niet aantonen dat uitbesteding efficiënter en effectiever is dan uitvoering in eigen beheer. In het personeelsplan werd alleszins geen afweging gemaakt.

De VDAB heeft voor zijn instructiepersoneel en technisch omkaderingspersoneel een afzonderlijke rechtspositieregeling. Die voldoet niet aan de kenmerken van goede regelgeving. Ook is de algemene contractuele werving van dit personeel strijdig met de filosofie van het APKB. Bovendien onttrekt de VDAB dit personeel aan de globale interne arbeidsmarkt voor de diensten van de Vlaamse overheid.

De VDAB voert een sterk integriteits- en HR-beleid, zij het met een aantal mogelijke verbeterpunten:

- Het management laat zich voor de interne beheersing van zijn processen bijstaan door een interne auditdienst, maar wijkt in personeelsmateries soms af van de regelgeving.
- De organisatiestructuur van de personeelsfunctie kan beter en de personeelsdienst telt een hoog aantal personeelsleden, onder wie slechts 10% met een universitair of gelijkwaardig diploma.

- De VDAB heeft voor zijn HR-beleid een visie en strategische doelstellingen vastgelegd, die hij realiseert in projecten met vooraf bepaalde doelstellingen en risico's. Verdere analyses van de risico's en beheersingsmaatregelen ontbreken echter.
- De informatiedoorstroming en communicatie over personeelsmateries volstaan, maar kunnen op een aantal punten nog verbeteren.
- De controle van het dossierbeheer door de centrale controlecellen is niet sluitend en deze cellen beschikken niet altijd over alle stukken. Deze controle kent ook geen systematische registratie, wat een evaluatie van de effectiviteit en efficiëntie ervan belemmert.

De werving van het contractueel raamstatuutpersoneel gaat gepaard met enkele inbreuken op de beginselen van objectiviteit en gelijke behandeling. De VDAB heeft nog geen selectiereglement vastgesteld. Het agentschap kan niet altijd aantonen voldoende mededinging te hebben georganiseerd en de meest geschikte kandidaat te hebben geworven. In meer dan de helft van de gevallen ontbreekt bovendien een afdoende verantwoording voor de contractuele werving.

Ook in de dossiers van het instructiepersoneel ontbraken selectiestukken. Ook voor dit personeel is er geen selectiereglement. In de vacatures voor instructeursfuncties ontbreken essentiële selectiegegevens. De VDAB motiveert de indienstneming van het instructiepersoneel evenmin altijd afdoend. Zowel voor het instructiepersoneel als voor het contractueel personeel dat ressorteert onder het raamstatuut, ontbreekt voorsnog een uitgeschreven procedure die de rekrutering en selectie van het personeel vastlegt.

De VDAB volgde bij zijn invulling van vacatures wat hij zelf de *blauwdruklogica* noemt: hij stelde de meeste vacatures alleen intern open, maar dan voor alle personeelsleden, ongeacht hun graad, diploma en rechtspositie, en liet de begunstigen in hun nieuwe functie hun oude rechtspositie behouden. Dat strookte niet met de rechtspositieregelingen en leidde tot tal van anomalieën. Hoewel de VDAB in 2008 besliste deze blauwdruklogica stop te zetten, past hij ze soms nog toe. Daarbuiten stelde het Rekenhof in zijn steekproef op de personeelsdossiers nog enkele fouten vast tegen de bezoldigingsregels en de procedures voor de invulling van vacatures. De VDAB koppelt ook aan eenzelfde functie twee verschillende graden en kent soms onterecht graden van het instructiepersoneel toe.

De minister verwees in zijn antwoord naar het actieplan dat de VDAB heeft opgemaakt om tegemoet te komen aan een aantal conclusies en aanbevelingen. Hij sloot zich aan bij het standpunt van de VDAB dat de keuze om activiteiten te tenderen een beleidsbeslissing is en niet alleen kan worden beoordeeld vanuit het perspectief van een personeelsaudit.

Inleiding

Het Rekenhof heeft de personeelsaangelegenheden van de VDAB onderzocht. Het wilde de volgende onderzoeksvragen beantwoorden:

- Hanteert de VDAB een kwaliteitsvol personeelsplan ?
- Voldoen de rechtspositieregelingen, in het bijzonder die voor het instructiepersoneel en het technisch omkaderingspersoneel, aan de kenmerken van goede regelgeving ?
- Beheerst de VDAB de volgende personeelsprocessen: werving en selectie, mobiliteit en de toekenning van de salarissen, vergoedingen en toelagen ?

Het onderzoek steunde op interviews en de analyse van documenten met een algemeen karakter¹. Daarbuiten onderzocht het Rekenhof 150 personeelsdossiers: 75 aselekt gekozen dossiers van raamstatuutpersoneelsleden en 75 aselekt gekozen dossiers van instructiepersoneel en technisch omkaderingspersoneel. Het onderzoek richtte zich voor het raamstatuutpersoneel op de personeelsverrichtingen van na 1 april 2006, en voor het instructiepersoneel en technisch omkaderingspersoneel op de personeelsverrichtingen van na 1 januari 2007², tenzij problemen voor die data ontstonden en nog voortduren.

Onderzoeksnormen vond het Rekenhof in de Leidraad Interne Controle/Organisatiebeheersing en de INTOSAI-richtlijnen uit 2004 voor interne beheersingsnormen in de publieke sector³. Overeenkomstig deze richtlijnen onderzocht het Rekenhof bij de VDAB vier componenten van het internebeheersingssysteem van de personeelscyclus: (1) internebeheersingsomgeving, (2) risicobeoordeling, (3) informatie en communicatie en (4) monitoring. Voor de personeelsprocestesten golden als normen: de managementcode, HRM-literatuur, het APKB, de algemene rechtsbeginselen uit het administratief recht en de beginselen van behoorlijk bestuur, het raamstatuut, het stambesluit VOI, het ASB-VDAB, de rechtspositieregeling van het instructiepersoneel en technisch omkaderingspersoneel, de arbeidsovereenkomstenwet en alle andere regelgeving die de rechtspositie van het personeel van de VDAB beïnvloedt.

Het Rekenhof kondigde het onderzoek op 16 maart 2010 aan bij de Vlaamse minister van Werk, de voorzitter van het Vlaams Parlement en de gedelegeerd bestuurder van het agentschap. Op 28 juni 2011 bezorgde het Rekenhof zijn voorlopige onderzoeksresultaten aan de VDAB in een voorontwerp van verslag. De gedelegeerd bestuurder rea-

¹ Rapporten van de interne audit, notulen van de raad van bestuur, enz.

² Respectievelijk de datum van inwerkingtreding van het raamstatuut en de datum van inwerkingtreding van de laatste wijziging aan het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 1994.

³ Deze richtlijnen vertaalden en verdiepten voor de overheidssector het COSO-rapport *Internal Control – Integrated Framework*, dat als toonaangevende standaard geldt voor de interne beheersing van een organisatie.

geerde op 19 juli 2011. Zijn reactie werd verwerkt in het ontwerpverslag dat op 30 augustus 2011 werd verstuurd naar de Vlaamse minister van Werk. De minister antwoordde op 29 september 2011. Zijn antwoord is opgenomen in bijlage 2 en wordt samengevat in hoofdstuk 8.

1 Schets van het agentschap

1.1 Situering van de VDAB

De VDAB werd in 1989 opgericht na de regionalisering van de bevoegdheden arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding voor werkzoekenden en werklozen⁴. In 1990, het eerste volledige werkingsjaar, had hij 2.847 personeelsleden in dienst, onder wie 1.679 contractuelen (59%).

Een decreet van 7 mei 2004 heeft de VOI VDAB omgevormd tot een EVA, behorende tot het beleidsdomein Werk en Sociale Economie⁵. Het agentschap kreeg de decretale missie in het belang van werkgevers, werknemers en werkzoekenden, de arbeidsbemiddeling en de begeleiding en opleiding met het oog op de levenslange en duurzame inschakeling op de arbeidsmarkt van werkzoekenden en werknemers, te verzekeren, te organiseren en te bevorderen. Het oprichtingsdecreet somt de verschillende taken van de VDAB op. De beheersovereenkomsten die de raad van bestuur met de Vlaamse Regering sloot voor de periode 2005-2010 en 2011-2015 concretiseerden deze taken⁶.

De beheersovereenkomst schetst de krijtlijnen voor de werking van de organisatie en geeft de voornaamste uitdagingen weer, gekoppeld aan indicatoren. De VDAB vertaalt de beheersovereenkomst in een meerjarenondernemingsplan (MJOP) met dezelfde looptijd. Het MJOP verduidelijkt de missie, visie en strategische doelstellingen van de VDAB op middellange termijn. Het jaaractieplan (JAP) vertaalt het MJOP in jaarlijkse doelstellingen.

In de aanloop naar de beheersovereenkomst 2011-2015 heeft de VDAB een nieuwe strategische visie ontwikkeld: VONK 2015⁷. Deze visie houdt rekening met de economische crisis en langetermijnevoluties zoals de vergrijzing. Deze visie leidde tot een herformulering van de missie⁸ en strategie: de VDAB richt zich voortaan expliciet tot alle burgers op beroepsactieve leeftijd en niet meer alleen tot werkzoekenden. De gewijzigde missie staat, in tegenstelling tot de oprichtingsmissie, niet in het

⁴ Deze bevoegdheden werden voor de regionalisering uitgeoefend door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA).

⁵ Decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling.

⁶ In juni 2006 keurde de Vlaamse Regering twee addenda bij de eerste beheersovereenkomst goed: over het steden- en gemeentepan m.b.t. jeugdwerkloosheid en over het meerbanenplan.

⁷ VONK is de afkorting van VDAB Op Nieuwe Koers.

⁸ De nieuwe missie luidt: *Als arbeidsmarktregisseur scheppen wij voor alle Vlaamse burgers de ruimte om maximaal zelf hun beste loopbaan te ontwikkelen. Dat doen we met het oog op een vlottere marktwerking en welvaart voor iedereen. Als dienstverlener helpen wij burgers bij het zelf ontwikkelen van hun loopbaan in samenwerking met de marktvraag. Daarin spelen wij helder samen met andere dienstverleners. Speciale aandacht hebben wij voor burgers uit kansengroepen.*

oprichtingsdecreet⁹. De nieuwe beheersovereenkomst heeft haar wel, samen met de nieuwe strategie, vertaald in een cascade van doelstellingen.

Om zijn doelstellingen te bereiken, doet de VDAB een beroep op andere actoren langs samenwerkingsverbanden en uitbesteding. Zo betreft hij sinds 2005 met *tenderingprojecten* private partners bij de begeleiding van werkzoekenden¹⁰.

In 2010 bedroegen de totale loonkosten 223.215.000 euro¹¹.

1.2 Leiding van het agentschap

Een raad van bestuur beheert de VDAB. Hij bestaat uit een voorzitter, een gelijk aantal leden van de werkgevers- en werknemersorganisaties en de gedelegeerd bestuurder. De Vlaamse Regering duidt de gedelegeerd bestuurder aan in een verlengbare¹² mandaatfunctie van zes jaar. Drie algemeen directeurs staan hem bij in het dagelijks bestuur.

De directieraad bestaat uit de gedelegeerd bestuurder en de drie algemeen directeurs. De directieraad is bevoegd voor een aantal beslissingen over de rechtstoestand van het personeel.

De bevoegde minister oefent toezicht uit op de VDAB door toedoen van twee regeringscommissarissen.

1.3 Organisatie

De VDAB heeft drie directies, elk onder leiding van een algemeen directeur:

- De directie Competentiecentra (CC), die de (beroeps)opleiding, loopbaanbegeleiding, certificering en gespecialiseerde screening van competenties verzorgt. Het aanbod van deze directie is verspreid over een 60-tal vestigingen, aangestuurd door zes regionale directeurs.
- De directie Arbeidsmarktbeheer (AMB), die instaat voor de arbeidsbemiddeling, vacaturebehandeling, basisdienstverlening, trajectwerking en coördinatie van aan de VDAB toevertrouwde arbeidsmarktacties. Deze centrale directie is gedeeltelijk gedecentraliseerd in dertien regionale directies, de zogenaamde lokale klantencentra (LKC's).

⁹ Ze wordt wel al vermeld in het jaarverslag 2009.

¹⁰ Zie verder punt 2.9.

¹¹ Bron: jaarverslag personeelsdienst 2010.

¹² Voor een nieuwe termijn van zes jaar zonder mededinging. Daarna is aanstelling van dezelfde persoon na een nieuwe selectieprocedure niet uitgesloten.

- De directie Functionele Ondersteuning (FO), met de afdelingen Facility, Financiën en Personeel.

Sinds 2003 is ook de personeelsadministratie van de VDAB nagenoeg volledig gedecentraliseerd naar het niveau van de LKC's.

1.4 Personeelsbestand

Op 10 juli 2008 keurde de Vlaamse Regering het personeelsplan van de VDAB goed. Dat ging uit van een behoefte aan 4.300 VTE en voorzag tegen eind 2009 in 4.260 VTE.

Eind 2010 telde de VDAB 4.237 VTE, verdeeld over 5.013 personeelsleden, van wie 1.613 (32%) statutair tewerkgesteld en 3.400 (68%) contractueel. Het instructiepersoneel en technisch omkaderingspersoneel maken 25% uit van het totale personeelsbestand (1.245 personeelsleden). Zij zijn allen contractueel tewerkgesteld. Van alle personeelsleden werken er 840 op de centrale diensten en 4.173 in de buitendiensten. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de aantallen personeelsleden in elk niveau¹³.

Tabel 1: Aantallen personeelsleden per niveau

Niveau	aantal
A	420
B	1.826
C	805
D	717
T&O-personeel	1.245
Totaal	5.013

De Vlaamse Regering is bevoegd voor de vaststelling van het administratief en geldelijk statuut van het personeel van de VDAB. Zij dient daarbij het APKB te respecteren.

1.5 Rapporten van de interne audit

De VDAB heeft een eigen interne auditdienst¹⁴. Het auditcomité bestaat uit twee leden van de raad van bestuur, één van werkgeverszijde en één van werknemerszijde, vier onafhankelijke deskundigen en de voorzitter. Het auditcomité beschikt over een eigen charter, overeenkomstig de

¹³ Bron: jaarverslag personeelsdienst 2010.

¹⁴ Hij is ontstaan uit de vroegere dienst Audit en Inspectie. De taken van de inspectie zijn de controle van kasverrichtingen en reiskosten en het onderzoek van onregelmatigheden bij de taakuitvoering. Geleidelijk werden de inspectieopdrachten afgebouwd. Sinds maart 2007 voert de juridische dienst de inspectieopdrachten uit.

normen van het IIA¹⁵. Conform de beslissing van de Vlaamse Regering van 17 februari 2006 functioneert het auditcomité in het auditholdingmodel van de Vlaamse administratie.

De interne audit van de VDAB heeft al een groot aantal personeelsprocessen geanalyseerd en getest:

- Eind 2003 werkte hij samen met de personeelsdienst een internbeheersingssysteem uit om de risico's van het gedecentraliseerd personeelsbeheer af te dekken. In 2004 ging de interne audit bij de LKC's na in hoeverre zij de aanbevelingen en afgesproken acties omzetten in de praktijk.
- In 2006 voerde de interne audit een risicoanalyse van de personeelscyclus uit, waaruit bleek dat de registratie van loonkosten en de RSZ-schuld in de boekhouding risico's inhield.
- Behalve deze systeemaudits, voerde de interne audit ook twee beperkte personeelsaudits uit. In 2007 onderzocht hij de vertegenwoordiging van kansengroepen in de nieuwe aanwervingen en in het totale personeelsbestand en in 2008 onderzocht hij de ontwikkeling van technische competenties.
- De interne audit controleerde tot in 2008 jaarlijks het beheer van de personeelsdossiers. In samenspraak met de personeelsdienst testte hij in een beperkte, niet representatieve steekproef van dossiers (deel)processen zoals de valorisatie van voorgaande diensten, de bezoldiging, de terugvordering van het treinticket voor de sportdag, de aanwerving van instructiepersoneel en contractueel personeel en de overeenstemming van het werkrooster in het loonsysteem en de tijdsregistratie.
- Voorts onderzocht de interne auditdienst in 2008 de toegang tot het geïnformatiseerd loonadministratiesysteem. Hij concludeerde dat te veel toegangsrechten waren toegekend. Uit een opvolgingsaudit bleek dat de VDAB de aanbevelingen gedeeltelijk heeft uitgevoerd.

¹⁵ Instituut van Interne Auditoren.

2 Personeelsplan

Om zijn doelstellingen effectief en efficiënt te realiseren, moet de VDAB het juiste aantal mensen met de juiste competenties in dienst hebben. Het Rekenhof onderzocht of de VDAB een kwaliteitsvol personeelsplan hanteert¹⁶. Het ging na of dat plan voldoet aan de kwaliteitsnormen van het raamstatuut, de managementcode, de PIP/PEP-richtlijn en HRM-literatuur. Het onderzocht ook of de VDAB het personeelsplan heeft betrokken in zijn afweging bepaalde trajecten uit te besteden.

Als VOI was de VDAB in het verleden gebonden aan een personeelsformatie, opgelegd bij besluit van de Vlaamse Regering. Met het oog op een meer flexibele en dynamische planning, verving de Vlaamse overheid het stelsel van personeelsformaties door personeelsplannen. Voor de opmaak van een personeelsplan werd de PIP/PEP-methodologie-richtlijn van 22 juni 1999 ingevoerd¹⁷. Uitgangspunt daarbij zijn de processen van een entiteit, waaraan telkens de vereiste kwalificaties en personeelsaantallen worden verbonden.

Na de BBB-hervorming verplichtte het raamstatuut de leidend ambtenaren een nieuw personeelsplan op te maken. Dat moest een overzicht geven van alle functies die nodig zijn om met de processen een vooropgesteld doel te bereiken. Als overgangsregeling bepaalde het raamstatuut dat het opstartpersoneelsplan in afwachting van een procesgebaseerd personeelsplan, de basis kon vormen voor wervingen en bevorderingen. Dat plan beschrijft de *as-is* toestand op het vlak van personeel onmiddellijk na de BBB-reorganisatie.

Behalve het raamstatuut legt ook de managementcode op dat elke entiteit moet beschikken over een actueel en intern gevalideerd personeelsplan, dat de belangrijkste processen en de onderlinge samenhang tussen processen en personeelsplan helder uiteenzet¹⁸. Het personeelsplan moet langs een degelijke methodiek tot stand zijn gekomen.

De leidend ambtenaar is verantwoordelijk voor het personeelsplan van de entiteit, onder voorbehoud van de administratieve en begrotingscontrole¹⁹. Op grond van het syndicaal statuut moet de VDAB over elke vaststelling of wijziging van zijn personeelsplan overleggen met de representatieve vakbonden in het EOC²⁰.

¹⁶ Personeels(behoefte)planning is de voorbereiding, vormgeving en implementatie van een beleid voor de instroom, doorstroom en uitstroom van personeel. Het Rekenhof heeft de personeelsplanning bij de Vlaamse overheid in 2009 onderzocht (Stuk 37 (2009-2010) – Nr. 1).

¹⁷ Procesimplementatie/personeelsplanning. Als VOI was de VDAB niet verplicht de PIP/PEP-methodologierichtlijn te volgen. Zij was voor de VOI's maar een leidraad.

¹⁸ De managementcode is een instrument waarmee de Vlaamse Regering na BBB het nieuwe topmanagement aanstuurt op het vlak van personeel en organisatie.

¹⁹ Artikel I, 4, §1, van het raamstatuut. De procedure voor de vaststelling en wijziging van een personeelsplan is vastgelegd in beslissing VR/2009/24.04 DOC.0572.

²⁰ Artikel 11 van de wet van 19 december 1974.

2.1 Historiek

Interne herstructureringen, BBB en een aantal bijkomende opdrachten hadden een invloed op het personeelsplan van de VDAB.

In 2004 startte de VDAB een *Business Process Reengineering* (BPR of proceshertekening) van de toenmalige arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding, inspelend op de toekomstige noden van de arbeidsmarkt en maatschappelijke trends. De BPR beschreef 21 hoofd- en bijhorende deelprocessen van de VDAB-werking en analyseerde de knelpunten²¹. De belangrijkste knelpuntprocessen werden geoptimaliseerd, zoals het aansturingsproces, de communicatielijnen en de verhouding van de tijdsbesteding tussen administratie en contact met de klant. Voor activiteiten die zich lenen tot standaardisatie, werden normen bepaald. Deze normen bestaan uit relevante indicatoren (het aantal ingeschreven werkzoekenden, de aanwezigheid van een specifieke doelgroep, enz.) en de daaraan gekoppelde werkbelasting. De normen werden vastgelegd in overleg met de inhoudelijk verantwoordelijken. Voorafgaandelijk vond een beperkte werklastmeting plaats in de LKC's. De proceshertekening leidde tot een eerste ontwerp van personeelsplan.

De Vlaamse Regering vroeg ook een compartimentering van de VDAB-organisatie op beheersmatig, budgettair en managementmatig vlak²². De modernisering van de VDAB-dienstverlening werd daarin geïntegreerd in de periode van maart tot augustus 2006. De drie algemeen directeurs en de afdelingshoofden werden aangeduid en de personeelsleden werden toegewezen aan de nieuwe directies. De nieuwe organisatiestructuur leidde maar tot een beperkte personeelsverschuiving²³ en bracht een actualisatie van het ontwerp van personeelsplan mee.

Ook het project BBB had een beperkte invloed. De professionele integratie van personen met een handicap (tewerkstellingsluik) werd overgeheveld van het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap naar de VDAB. De middelen en 24 VTE gingen in

²¹ Omdat de VDAB in 1995 al een grondige BPR had uitgevoerd, werden niet alle processen aan een grondige knelpuntanalyse onderworpen.

²² *Beheersmatig* impliceert een duidelijk onderscheid tussen de regie- en actoropdrachten in de beheersovereenkomst met de Vlaamse Regering en een afstemming van de VDAB-beheersstructuur daarop. *Budgettair* impliceert transparante financiële stromen en middelenallocaties voor zowel regie- als actortaken. *Managementmatig* impliceert een transparant onderscheid tussen de regie- en actor-dienstverlening in de organisatie en structuur van de VDAB.

²³ De directie Dienstenmanagement werd opgesplitst in de directie Arbeidsmarktbeheer, waaronder de afdeling Arbeidsmarktregie, en de directie Competentiecentra. De afdelingen Webdiensten en Servicelijn gingen naar de directie Arbeidsmarktbeheer, van waaruit zij voor zowel Arbeidsmarktbeheer als Competentiecentra werken. De directie Functionele Ondersteuning bleef nagenoeg ongewijzigd. Strategische en gespecialiseerde stafdiensten hergroepeerden de stafdiensten van de gedelegeerd bestuurder.

2006 mee over. Daarbuiten verhuisde de betaalfunctie van de tewerkstellingsprogramma's in 2006 van de VDAB naar het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie (27 VTE) en vertrokken 5 personeelsleden naar het departement Werk en Sociale Economie. Het opstartpersoneelsplan van de VDAB bevatte op 1 april 2006 4.050 VTE.

Na sluiting van de beheersovereenkomst 2005-2010 vertrouwde de Vlaamse Regering de VDAB een aantal bijkomende opdrachten toe. In afwijking van haar status-quobeslissing van 12 september 2003²⁴, keurde de Vlaamse Regering een toename van het personeelsbestand goed met 250 VTE t.o.v. 1 april 2006. De bijkomende opdrachten kaderden in de uitbreiding van de inburgering als gevolg van het goedgekeurde voorontwerp tot wijziging van het inburgeringsdecreet²⁵ (50 VTE) en het Vlaamse meerbanenplan (200 VTE)²⁶.

Ook het jeugdwerkplan voorzag in bijkomende opdrachten. De VDAB analyseerde eerst welke acties en tijd hij daarvoor nodig had. Hij berekende dat 185 VTE nodig waren. De dienst voldeed aan deze personeelsbehoefte door interne verschuivingen en heroriënteringen van personeelsleden en door uitbesteding. Hij bepaalde de gemiddelde bezetting in 2007 op 4.260 VTE, zonder echter rekening te houden met het aantal openstaande vacatures. De Vlaamse Regering keurde een tijdelijke uitbreiding van het personeelsbestand met 50 VTE goed, aangezien de VDAB een groot deel van het personeel pas kon heroriënteren nadat de verschillende uitbestedingen op kruissnelheid waren²⁷.

De Vlaamse Regering keurde het personeelsplan van de VDAB goed op 10 juli 2008, na het advies van de Inspectie van Financiën en de akkoorden van de ministers van Begroting en Bestuurszaken. Het personeelsplan voorzag tijdelijk in het behoud van het aantal VTE op 31 december 2007, namelijk 4.300 VTE. De Vlaamse Regering keurde het personeelsplan en de bijhorende extra financiële middelen goed op voorwaarde dat het aantal VTE tegen eind 2009 zou dalen tot 4.260.

2.2 Procesoptimalisatie

Bij het in kaart brengen van de processen dient de organisatie te streven naar verbetering van de kwaliteit en efficiëntie van de processen. Procesoptimalisatie kan op termijn leiden tot een besparing op het werkvolume en tot een vermindering van het aantal personeelsleden ter uitvoering van dat proces.

²⁴ De beslissing van de Vlaamse Regering van 12 september 2003 stond geen groei in de tewerkstelling bij de Vlaamse entiteiten toe, maar legde ook geen snoei op (alle vertrekkers mochten worden vervangen).

²⁵ Decreet van 14 juli 2006 tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid (BS 09.11.2006).

²⁶ Goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 10 februari 2006.

²⁷ De VDAB engageerde zich tegen eind 2008 het gemiddeld aantal eenheden in 2007 niet te overschrijden (4.260 VTE, exclusief openstaande vacatures).

De methodologie die de VDAB hanteerde bij de opmaak van zijn proces- en personeelsplan leidde niet tot een daling van het totaal aantal personeelsleden²⁸. Bij de procesanalyse streefde de dienst onvoldoende naar verbetering van de procesefficiëntie. De VDAB ging bij de opmaak van zijn personeelsplan uit van het bestaande aantal VTE. Dat uitgangspunt kan ondermeer worden verklaard door de beslissing van de Vlaamse Regering van 12 september 2003 over geen groei en geen snoei in de tewerkstelling bij de Vlaamse entiteiten. In de loop van 2008 startte de VDAB wel een HR-optimalisatiebeleid dat erop gericht was de personeelsaantallen te bevriezen en te doen dalen. Elke directeur is verantwoordelijk voor de bewaking van zijn personeelskader en het bijhorende personeelsbudget. Alle directeurs dienden een actieplan op te stellen, maar waren niet verplicht daarvoor een bepaalde methodologie te volgen of voor de vermindering van hun personeelsbestand te steunen op procesoptimalisatie. Evenmin moesten zij in de actieplannen inhoudelijk motiveren waarom zij bepaalde vertrekkende personeelsleden niet hoefden te vervangen. De nadruk lag op het kwantitatieve.

2.3 Kloofanalyse

Een personeelsplan moet een analyse bevatten van de kloof tussen de bestaande en de vereiste personeelsbezetting. Het kan deze kloof omschrijven in kwantitatieve (aantal VTE te veel of te weinig), kwalitatieve (gebrek of overschot aan kwalificaties en competenties) en financiële termen (kostprijs van de bestaande en gewenste functies). Ook dient een implementatieplan toe te lichten hoe de bestaande bezetting zoveel mogelijk zal worden afgestemd op de personeelsbehoeften.

Het op 10 juli 2008 goedgekeurde personeelsplan is uitgedrukt in VTE. Het geeft zowel voor de functies die ressorteren onder het raamstatuut als voor het instructiepersoneel en technisch omkaderingspersoneel een kwantitatief overzicht van de bestaande en voorziene bezetting²⁹. Het personeelsplan deelt het instructiepersoneel en technisch omkaderingspersoneel in volgens de categorieën in het reglement voor dit personeel, en het raamstatuutpersoneel in statutaire en contractuele betrekkingen en in graden.

De VDAB ging bij de bepaling van de vereiste personeelsbezetting uit van de bestaande kwantitatieve en kwalitatieve personeelsbezetting. De belangrijkste wijzigingen in de voorziene bezetting zijn:

- 40 gesco-lesgevers met de taak van instructeur naar de graad van instructeur upgraden;

²⁸ Het personeelsaantal steeg van december 2004 tot december 2006 met meer dan 10%. In 2007 was er een bijkomende personeelstoename met 4 %.

²⁹ Over de verschillende personeelscategorieën en hun rechtspositieregelingen: zie hoofdstuk 3.

- adjunct-consulenten naar niveau B upgraden op grond van de EVC-procedure³⁰;
- het aantal statutaire betrekkingen met 520 VTE verhogen;
- de kaderfuncties van de directies Arbeidsmarktbeheer en Competentiecentra aanpassen aan de compartimentering en het aantal afdelingshoofden verhogen van 11 tot 19;
- een leidinggevende tussenrang N-2 in niveau A en niet-leidinggevende expertenloopbanen invoeren (ter uitvoering van het sectoraal akkoord 2005-2007);
- voorzien in loopbaanperspectieven voor het instructiepersoneel.

Het personeelsplan van de VDAB bevat geen beschrijving van de aanwezige en vereiste competenties. De VDAB heeft wel voor alle functies van het personeelsplan competentieprofielen opgemaakt, die hij niet in het personeelsplan heeft opgenomen, maar in de takenpaketten. De VDAB heeft zijn functies niet ingedeeld in de *functiefamilies van de Vlaamse overheid*. Dat is een instrument dat het Agentschap voor Overheidspersoneel heeft ontwikkeld als hulpmiddel voor de opmaak van personeelsplannen³¹. De functiefamilies zijn opgesteld vanuit een procesmatige benadering en kunnen een globaal overzicht bieden van de aard van de activiteiten die een entiteit uitvoert en het competentieniveau dat daarvoor nodig is. In haar beslissing van 24 april 2009 raadt de Vlaamse Regering aan in het personeelsplan de vertaalslag te maken naar de functiefamilies.

De VDAB heeft in overleg met de vakbonden een plan van aanpak ontwikkeld om het personeelsplan uit te voeren. Dat plan voorziet in een gespreide uitvoering naargelang de toegekende budgettaire middelen en de door optimalisatie vrijgekomen middelen.

2.4 Volledigheid

Een personeelsplan dient volledig te zijn. Het moet een exhaustief overzicht bieden van alle vereiste personeel op procesniveau, rekening houdend met de verwachte output.

De VDAB doet soms een beroep op uitzendkrachten: schoonmaakpersoneel, consultants servicelijn, informaticaspecialisten en administratief medewerkers³². Zij presteerden in 2009 25.057,67 uren interimarbeid³³, wat overeenstemt met 12,68 VTE. Uitzendarbeid in de overheidssector

³⁰ Erkenning van verworven competenties.

³¹ Dat bundelt de meeste functies die in de verschillende entiteiten van de Vlaamse overheid voorkomen. Een functiefamilie groepeerd en beschrijft functies die gelijkwaardig zijn naar de aard van de activiteiten en vereiste competenties.

³² De rekeningen 2007, 2008 en 2009 boekten voor uitzendkrachten respectievelijk 352.547,04; 470.859,43 en 622.512,62 euro. Voor de functie van informaticaspecialist deed de VDAB alleen in 2007 en 2008 een beroep op uitzendkrachten. Het betrokken uitzendbureau rekent een facturatiecoëfficiënt aan van 1,69.

³³ In 2007 en 2008 respectievelijk 18.703,08 uren en 22.575,63 uren.

is echter niet toegestaan³⁴. De VDAB moet tijdelijke en uitzonderlijke personeelsbehoeften invullen met contractuele aanwervingen. Het moet deze personeelsbehoefte in het personeelsplan opnemen.

2.5 Communicatie

Het management, de HR-dienst en het betrokken personeel moeten het personeelsplan kennen. De organisatie moet het daarom degelijk communiceren en op een toegankelijke wijze beschikbaar stellen (minimaal op intranet). De VDAB heeft zijn personeelsplan gepubliceerd op zijn intranet en besproken op directieniveau. Hij organiseerde ook een rondgang bij de LKC's, waarbij het management toelichtingen verstrekke.

2.6 Actualiteit

Een personeelsplan dient actueel te zijn en zo nodig te worden bijgestuurd. De VDAB heeft zijn personeelsbehoeften bepaald op lange termijn, nl. tot 31 december 2011. Bij de goedkeuring door de Vlaamse Regering op 10 juli 2008 engageerde de VDAB zich het plan tweejaarlijks aan te passen. Het personeelsplan is echter nog niet formeel aangepast en is ook niet meer actueel³⁵.

Zo bevat het Jaaractieplan (JAP) wijzigingen van het personeelsplan die nog niet in het personeelsplan zelf zijn geïntegreerd³⁶. Het bijgestuurde JAP 2010 voorziet bv. in een verschuiving van een aantal consultants door de verwachte toename van het aantal bemiddelings- en begeleidingstrajecten.

De nieuwe parameters voor de normen voor administratieve ondersteuning en klantenconsultanten die de directie Competentiecentra in 2008 voor het regionaal kader bepaalde, zijn niet in het personeelsplan verwerkt. Die parameters hadden geen invloed op het totaal aantal VTE en het personeelsbudget van de directie Competentiecentra, maar leidden

³⁴ Zolang geen uitvoering is gegeven aan artikel 48 van de wet van 24 juli 1978 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers. Een uitzondering is voorzien voor de (tijdelijke) vervanging van een vaste contractuele werknemer in geval van schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst.

³⁵ De VDAB en de minister stellen in hun reactie op het (voor)ontwerp van verslag een actualisering van het personeelsplan in het vooruitzicht, met aandacht voor de link met de functiefamilies van de Vlaamse overheid. De uitwerking ervan zal begin 2012 worden opgestart, met als streefdoel de integratie in de beheerscyclus van 2013.

³⁶ Het JAP bevat de organisatiedoelstellingen voor een bepaald jaar in functie van de realisatie van de doelstellingen uit de beheersovereenkomst. Het wordt opgesteld na input van alle stakeholders en is afgestemd op de beleidsprioriteiten uit de beleidsnota van de toezichthoudende minister, het werkgelegenheidsplan, de bedrijfsstrategie en de arbeidsmarktsituatie. Het JAP bepaalt ook de verschuivingen in het personeelsplan ten gevolge van wijzigingen in de activiteiten van de directie Arbeidsmarktbeheer en in het opleidingsaanbod (transities).

wel tot een vermeerdering met 18,15 VTE in niveau B en een vermindering van 21,78 VTE in niveau C in het regionaal kader van de directie Competentiecentra.

2.7 Uitvoering van het personeelsplan

Eind 2010 had de VDAB zijn personeelsplan nog niet volledig uitgevoerd. Hij had onder meer de kaderfuncties waarin de compartimentering voorzag, nog niet allemaal ingevuld en het provinciaal model voor de directie Arbeidsmarktbeheer met vijf provinciale afdelingshoofden was nog voorwerp van intern overleg. De dienst had evenmin al de 11 voorziene kaderfuncties (TA+) met een verloning op het niveau van afdelingshoofd in de directie Competentiecentra open verklaard, noch de procedure voor de vereiste reglementaire wijziging opgestart. Ook zal hij de bijkomende 520 statutaire betrekkingen maar geleidelijk kunnen invullen, naargelang de vrijgekomen budgettaire middelen. In dit verband heeft de VDAB in 2009 en 2010 respectievelijk 20 en 54 bijkomende statutaire personeelsleden in dienst genomen.

Hoewel de Vlaamse Regering het personeelsplan en de bijkomende financiële middelen goedkeurde op voorwaarde dat het aantal VTE eind 2009 zou dalen tot 4.260 VTE, bedroeg dat aantal eind 2009 nog 4.274. Eind 2010 telde de VDAB 4.237 VTE.

2.8 Monitoring

De beleidsadviseur P&O van de algemene directie Functionele Ondersteuning volgt het formeel goedgekeurde personeelsplan centraal op.

Het personeelsplan is vertaald naar een netto werkkader³⁷, ingedeeld in niveau's en functies en verdeeld over de verschillende activiteiten van de centrale en regionale directies. Elke directeur is verantwoordelijk voor de opvolging van zijn toegekend personeelskader en -budget. Hij kan dat met de BI-tool (de rapporteringstool business intelligence) op elk moment doen.

In het kader van de optimalisering ontwikkelt de VDAB sinds 2008 een strikter vervangingsbeleid. Het gaat ervan uit zo weinig mogelijk te vervangen en vacatures zoveel mogelijk met interne verschuivingen in te vullen. De directeurs moeten ook elke vacature voorleggen aan de HR-consulent, die haar toetst en waakt over de kaderinvulling. In een aantal gevallen moeten de directeurs de kaderinvulling voorleggen aan een optimalisatiecommissie (directiecomité) of een transitiecel³⁸, bv. bij externe werving of bij overschrijding van het personeelskader of -budget.

³⁷ Netto VTE is wat een bruto VTE presteert na aftrek van vakantiedagen, een gemiddelde van 9 ziektedagen en 5 opleidingsdagen.

³⁸ De transitiecel bestaat uit twee regionale directeurs Competentiecentra, de directeur Opleiding en Begeleiding, de domeinmanagers van de directie Opleiding en

2.9 Uitbesteding (tendering)

2.9.1 Afweging

De directie Competentiecentra gaat in de eerste plaats uit van een vast aantal toegewezen instructeurs. Bijkomende behoefte aan opleidingscapaciteit³⁹, vult de VDAB in door samenwerkingsovereenkomsten en door uitbesteding⁴⁰. Bij wijzigende en bijkomende opdrachten gaat ook de directie Arbeidsmarktbeheer uit van het bestaand aantal VTE. Bijkomende personeelsbehoefte vult de VDAB in de eerste plaats in door personeelsleden te verschuiven en te heroriënteren en in de tweede plaats door bijkomende uitbestedingen. In 2005 steeg het aantal trajecten waarin de VDAB moest voorzien gevoelig in het kader van de sluitende aanpak voor langdurig werklozen⁴¹. De visienota bij het personeelsplan van de VDAB bepaalde dat de dienst deze bijkomende trajecten prioritair met uitbesteding zou realiseren.

De VDAB heeft uitbesteding niet afgewogen tegen uitvoering in eigen beheer. Een dergelijke afweging kon nochtans een invloed hebben gehad op het personeelsplan. Uit de beleidsdocumenten blijkt wel de bedoeling te evalueren of uitbesteding betere resultaten opleverde. Zo kondigde de minister in de beleidsnota Werk 2004-2009 aan dat een proeftuin trajectwerking zou uitwijzen of uitbesteding betere doorstromingsresultaten oplevert. Pas na een grondige evaluatie zou hij positieve ervaringen kunnen vertalen naar regulier beleid. In zijn beleidsbrief 2006 bevestigde de minister de meerwaarde van een gedeeltelijke uitbesteding langs de proeftuin te zullen onderzoeken en de potentiële efficiëntiewinst van uitbesteding te zullen opvolgen.

De beheersovereenkomst 2004-2010 ging echter uit van uitbesteding. Zij vermeldde samenwerkingsverbanden met alle actoren, waaronder aangepaste uitbestedingsformules, als een van de VDAB-doelstellingen en bepaalde dat de dienst de sluitende aanpak op marktconforme wijze

Begeleiding, de directeur Planning en Klantenbeheer en de expert Klantenbeheer van de directie Planning en Klantenbeheer.

³⁹ Bv. opgelegd door het werkgelegenheids- en investeringsplan van de Vlaamse Regering.

⁴⁰ Er heerst begripsverwarring over de termen uitbesteding en tendering. De VDAB gebruikt deze begrippen door elkaar. Volgens het HIVA correspondeert tendering met het Engelse contracting-out en bestaat een onderscheid met outsourcing of uitbesteding op grond van make-or-buy-afwegingen. Bij tendering ligt het accent op samenwerking met private spelers, wat meer aansluit bij aanbesteding dan bij uitbesteding. In ons land worden de termen vaak door elkaar gebruikt.

⁴¹ De sluitende aanpak houdt in dat iedere werkzoekende recht heeft op een aangepast en gratis aanbod, gericht op duurzame tewerkstelling, met inbegrip van de toegang tot gratis beroepsopleiding. De sluitende aanpak staat in het Vlaams regeerakkoord 2004-2009 en de beleidsnota Werk 2004-2009.

zou realiseren met een beroep op de overheidssector en op derden, o.a. langs uitbesteding en de proeftuin⁴².

2.9.2 Proeftuin

In 2005 startte de VDAB de proeftuin. Hij besteedde 6.000 trajecten aan in 7 percelen voor in totaal 11 miljoen euro per jaar en financierde de aanbieders deels op grond van de behaalde uitstroom. Per regio stelde de VDAB een uitstroomnorm voorop op basis van de begeleidingsresultaten die hij zelf behaalde met een vergelijkbare groep van langdurig werkzoekenden, verhoogd met 3%⁴³. Het project liep tot eind 2009.

De VDAB gunde de evaluatie van de proeftuintrajectwerking in 2005 aan een studie bureau, dat zijn bevindingen op 30 juni 2009 voorlegde. In zijn beleidsbrief 2009 kondigde de minister, nog voor de evaluatie was afgerond, tendensen aan die uit de tussentijdse rapporten bleken:

- de gemiddelde trajectduur was relatief kort in vergelijking met die van de VDAB-trajecten, onder meer door een relatief beperkt aandeel trajecten met een (beroeps)opleiding;
- de uitvoerende partnerorganisaties volgden niet altijd de initiële trajecten die de VDAB als arbeidsmarktregisseur bepaalde;
- de frequentie en duurtijd van de begeleidingsgesprekken varieerden sterk naargelang de aanbieder en bij een aantal aanbieders lag een relatief sterke klemtoon op diverse vormen van vraaggerichte arbeidsbemiddeling;
- voor de 89% van de opgestarte trajecten waarvan de uitstroom definitief kon worden gemeten, bedroeg die gemiddeld 43%, terwijl het bestek 50% vooropstelde, maar de minister vond dit een behoorlijk resultaat, gelet op de moeilijke doelgroep van werkzoekenden met een gemiddelde werkloosheidsduur van meer dan vijf jaar.

Sinds de proeftuin schreef de VDAB tot januari 2011 ruim 50 Vlaamse regionale uitbestedingen voor trajectwerking of opleiding uit. Volgens de beleidsbrief Werk 2010-2011 steeg het aandeel van de bedragen dat naar derdenorganisaties gaat van 8% van de middelen voor opleiding en begeleiding van werkzoekenden in 2005 naar 21% in 2009.

⁴² Deze samenwerking zou de VDAB volgens de beheersovereenkomst in staat stellen de marktkennis en expertise van de diverse actoren optimaal te benutten en flexibel in te spelen op de conjunctuur- en marktgebonden schommelingen in de vereiste arbeidsbemiddelings- en beroepsopleidingscapaciteit voor Vlaamse werkzoekenden.

⁴³ De VDAB paste de normen naar boven aan ingevolge de stijging van de uitstroomnormen in de nieuwe beheersovereenkomst. Rekening houdend met verschillen in de economische toestand tussen regio's bepaalde hij een uitstroomnorm per perceel. Hij baseerde de resultaten op drie metingen (bij de trajectbeëindiging en in de twee daaropvolgende maanden). Drie positieve metingen betekenden een positieve uitstroom. Voor Vlaanderen bedraagt de globale positieve uitstroom 47,25%. Regionale cijfers variëren van 21% in Limburg tot 52,66% in Antwerpen.

2.9.3 Evaluatieresultaten

Effectiviteit

In zijn achtergrondrapport merkte het studiebureau op dat de vergelijking van de effectiviteit van uitbesteding met begeleiding door de VDAB problematisch was doordat de doelgroepen niet vergelijkbaar waren. De uitbestedings- en VDAB-groepen verschilden immers op mogelijk cruciale punten als leeftijd en werkloosheidsduur. De VDAB behaalde een uitstroom uit werkloosheid van 48,8%, tegenover 43,1% bij de tenders. Uitsluiting van jongeren en mensen met een korte werkloosheidsduur deed het niveau van de VDAB naar dat van de uitbesteding dalen. De uitstroom naar werk gaf eenzelfde beeld: de VDAB scoorde op elk meetmoment 5 tot 7% beter. Het studiebureau concludeerde uit deze gegevens dat de trajecttendering niet leidde tot hogere uitstroomresultaten, maar wellicht evenmin tot lagere.

Efficiëntie

Bij gebrek aan betrouwbare gegevens was het volgens het studiebureau onmogelijk de kosten te berekenen van een scenario waarbij de VDAB de uitbestede trajecten zou hebben uitgevoerd op de wijze van de aanbieders of op eigen wijze. De *Activity based costing*⁴⁴ was immers nog in ontwikkeling bij de VDAB en goede gegevens over door de VDAB begeleide groepen werkzoekenden die vergelijkbaar waren met de getenderde werkzoekenden, ontbraken. Toch concludeerde het studiebureau op basis van de kostenanalyse, de uitstroomresultaten en hun duurzaamheid, de tevredenheid van de stakeholders (VDAB, aanbieders, werkzoekenden) en de vergelijking met de VDAB-resultaten, dat de ingezette middelen goed besteed werden en in verhouding stonden tot de bereikte resultaten⁴⁵.

Het studiebureau pleitte voor een programma-aanpak, die onder meer zou leiden tot meer transparantie over de motieven voor en de wijze van uitbesteden. Het ging ervan uit dat de VDAB niet alleen bijkomend beleid of bijkomende trajecten moet uitbesteden, maar dat hij voor het geheel van de trajecten dient af te wegen welke trajecten voor uitbesteding in aanmerking komen. De VDAB dient volgens het studiebureau zelf te kunnen beslissen over uitbesteding, in tegenstelling tot de huidige praktijk, waarbij het overheidsbeleid daarover beslist.

Ook in een onderzoek van november 2009 naar uitbesteding als instrument voor de arbeidsmarktwerking in opdracht van de VDAB, bekritiseerde het studiebureau dat een beleidsvraag de beslissing tot inscha-

⁴⁴ Het ABC-project was in januari 2011 nog lopende.

⁴⁵ Het studiebureau nuanceerde wel dat het moeilijk te beoordelen was of dezelfde resultaten met minder middelen bereikt hadden kunnen worden bij gebrek aan vergelijkingspunten en wegens het proeftuinkarakter van het project.

keling van de markt stuurt⁴⁶, in plaats van een efficiëntieafweging op grond van de uitstroomresultaten en te leveren inspanningen.

De afdeling Arbeidsmarktregie vroeg de raad van bestuur van de VDAB n.a.v. de uitbestedingsevaluatie in 2010 de krijtlijnen uit te tekenen voor een aangepast uitbestedingsbeleid, dat een beter aanbod zou creëren in functie van de arbeidsmarktnoden. De directie erkende het gebrek aan onderlinge afstemming en de nood aan een globaal uitbestedingsbeleid. Zij voorzag in een kadernota voor het tender- en uitbestedingsbeleid tegen het najaar van 2010. Deze nota werd goedgekeurd door de raad van bestuur in mei 2011.

Ondanks de onduidelijke conclusies over de effectiviteit en efficiëntie van uitbesteding, stelde de beleidsnota Werk 2009-2014 ter opvolging van de diverse proeftuinen een structurele verankering en verdere uitbouw van de uitbesteding en samenwerking met private actoren in het vooruitzicht. De aanbevelingen uit het evaluatierapport ten spijt, vloeit uitbesteding dus nog altijd voort uit een beleidsbeslissing en niet uit een afweging tussen uitbesteding en uitvoering in eigen beheer. Zowel de VDAB als de minister bevestigden dat tendering en uitbesteding in se gebaseerd zijn op een beleidsbeslissing en niet op een voorafgaande analyse van het personeelsplan of de HR-resources⁴⁷. De VDAB en de minister zijn echter onduidelijk over de precieze strategische overwegingen waarop de beleidsbeslissing van de Vlaamse Regering is gesteund. Ook bij strategische overwegingen dient een afweging tussen uitbesteding en uitvoering in eigen beheer in rekening te worden gebracht.

Een dergelijke afweging dient ook plaats te vinden in de personeelsplanning, die immers moet steunen op een analyse van de processen en een onderzoek van het aantal vereiste personeelsleden en competenties om met deze processen een output te realiseren. In elk geval zullen de resultaten van een dergelijke afweging een invloed hebben op het personeelsplan⁴⁸. Aangezien de afweging niet plaatsvond, is ze ook niet in het personeelsplan van de VDAB opgenomen.

2.10 Conclusie

De VDAB ging bij de opmaak van zijn personeelsplan uit van het bestaande personeelsbestand en streefde, hoewel het personeelsplan op de processen steunt, onvoldoende naar een verhoging van de efficiëntie van die processen. Het personeelsplan heeft evenmin de kwalitatieve personeelsbehoeften geanalyseerd en kende geen functie-indeling vol-

⁴⁶ Volgens de directeurs Planning en Klantenbeheer van de directies Arbeidsmarktbeheer en Competentiecentra wordt zowel voor trajectbegeleiding als opleiding een uitbreiding van het gewone aanbod in principe altijd uitbesteed.

⁴⁷ Zie de reactie van de minister (hoofdstuk 8 en bijlage 2).

⁴⁸ In zijn reactie op het voorontwerp van verslag wijst de VDAB erop dat bij de voorziene actualisering van het personeelsplan aandacht zal zijn voor een meer transparante inschatting van de impact van de tendering op de VTE-verdeling.

gens de functiefamilies van de Vlaamse overheid. De VDAB heeft het personeelsplan goed gecommuniceerd en voldoende gemonitord.

Tussen 2004 en 2006 steeg het personeelsbestand met meer dan 10%. Om het aantal personeelsleden onder controle te houden, ontwikkelde de VDAB een optimalisatiebeleid, dat echter onvoldoende steunt op procesoptimalisatie. Eind 2010 telde de VDAB weliswaar 63 VTE minder dan de 4.300 VTE waarin het personeelsplan 2008 voorzag en 23 VTE minder dan de 4.260 VTE waarin eind 2009 was voorzien. Ondanks het engagement tegenover de Vlaamse Regering, heeft de VDAB het plan nog niet geactualiseerd. Hij heeft het personeelsplan evenmin al volledig uitgevoerd.

De personeelsplanning hield geen afweging in tussen uitvoering van bepaalde taken in eigen beheer en uitbesteding.

3 Analyse van de rechtspositieregelingen

De meeste personeelsleden van de VDAB (75% of 3.768 eenheden) ressorteren onder het raamstatuut, dit is het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006. Het gaat om alle statutaire personeelsleden (1.613) en 2.155 contractuelen⁴⁹. Het agentschapsspecifiek besluit⁵⁰ heeft het raamstatuut voor de VDAB medio 2008 aangevuld. Het Rekenhof heeft dit besluit getoetst aan de kenmerken van goede regelgeving. Het had daarbij geen opmerkingen.

Het instructiepersoneel en het technisch omkaderingspersoneel (1.245 eenheden) ressorteren niet onder het raamstatuut, maar onder een apart besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 1994⁵¹. Dat besluit delegeert aan de raad van bestuur de bevoegdheid de tewerkstellingsvoorwaarden vast te stellen. De VDAB heeft deze voorwaarden vastgesteld in zijn reglement van het contractueel instructiepersoneel van de beroepsopleiding⁵² en andere aanvullende beslissingen van de raad van bestuur. Het Rekenhof heeft ook de rechtspositieregeling van het instructiepersoneel en het technisch omkaderingspersoneel getoetst aan de kenmerken van goede regelgeving.

3.1 Historiek

De Vlaamse Regering trof oorspronkelijk op 30 maart 1994 voor het instructiepersoneel en het personeel belast met de organisatie van de beroepsopleidingscentra twee besluiten⁵³. Voordien beheerste een intern reglement, dat de VDAB bij zijn ontstaan van de RVA overnam, de rechtspositie van deze personeelscategorieën. Dit intern reglement bepaalde niet alleen de verschillende functies en de toelatingsvoorwaarden, maar ook de bezoldiging, toekenning van geldelijke voordelen, beoordeling, vorming en bevorderingsvoorwaarden. Het schreef ook indienstneming bij arbeidsovereenkomst voor en bevatte een prioriteitsregeling voor wederindienstneming na ontslag.

⁴⁹ Eind 2010.

⁵⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2008 houdende de agentschapsspecifieke regeling van de rechtspositie van het personeel van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding.

⁵¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 1994 houdende vaststelling van de rechtspositieregeling van het instructiepersoneel en het technisch omkaderingspersoneel bij arbeidsovereenkomst aangeworven bij de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding.

⁵² Reglement van het contractueel instructiepersoneel van de beroepsopleiding van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding.

⁵³ Besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 1994 houdende vaststelling van de rechtspositieregeling van het instructiepersoneel bij arbeidsovereenkomst aangeworven bij de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding en het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 1994 houdende vaststelling van de rechtspositieregeling van het personeel bij arbeidsovereenkomst aangeworven bij de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding belast met de organisatie van de beroepsopleidingscentra (BS 26.04.1994).

Voor het instructiepersoneel bestendigde het besluit van 30 maart 1994 de regeling uit het verleden, maar voor de personeelsleden belast met de organisatie van de beroepsopleidingscentra (het technisch omkaderingspersoneel), behield het tweede besluit van dezelfde datum de afzonderlijke bezoldigingsvoorwaarden en verlofregelingen slechts voor de personeelsleden die op 1 mei 1994 al in dienst waren. Op 25 februari 2005 hief de Vlaamse Regering dit laatste besluit op en verruimde zij het toepassingsgebied van haar instructiepersoneelsbesluit van 30 maart 1994 tot het technisch omkaderingspersoneel. Het personeelsplan vermeldde voor deze uitdovende personeelscategorie op 31 december 2007 nog 40 VTE en voorzag in een behoefte van 27 VTE.

3.2 Kenmerken goede regelgeving

Op 7 november 2003 keurde de Vlaamse Regering de kwaliteitscriteria voor goede regelgeving goed⁵⁴. Ze vormen de leidraad voor de opmaak en beoordeling van regelgeving.

3.2.1 *Overeenstemming met rechtskader en -beginselen*

Goede regelgeving is in overeenstemming met het bestaande rechtskader en de algemene rechtsbeginselen. In het geval van de VDAB zijn de volgende rechtsregels belangrijk:

- De Vlaamse Regering is bevoegd voor de rechtspositie van het personeel⁵⁵.
- Zij moet daarbij rekening houden met het APKB⁵⁶, dat onder meer statutaire tewerkstelling als algemeen principe aanwijst, behoudens een aantal uitzonderingsgronden.

Het grootste deel van het instructiepersoneel en technisch omkaderingspersoneel vervult permanente taken en hoort niet onder de uitzonderingsgronden voor contractuele tewerkstelling van het APKB. Het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 1994 is dus strijdig met het APKB⁵⁷. Het Rekenhof heeft deze strijdigheid al in 1996 vastgesteld⁵⁸.

⁵⁴ Kenmerken van goede regelgeving (2003), Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Kenniscel Wetsmatiging.

⁵⁵ Artikel 5 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid heeft deze bevoegdheid bij de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen aan de Vlaamse Regering toegewezen.

⁵⁶ Conform artikel 87, § 4, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen dient bij de vaststelling van de rechtspositie van de personeelsleden van de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de Gemeenschappen en Gewesten rekening te worden gehouden met de algemene principes van het openbaar ambt.

⁵⁷ Voor de verantwoording van de contractuele tewerkstelling van de personeelsleden die ressorteren onder het raamstatuut: zie hoofdstuk 5.

⁵⁸ Audit van het contractueel personeel van de VDAB (Stuk 11 (1996-1997) – Nr.1, p. 190-192) en vervolgaudit (Stuk 11 (1998-1999) – Nr. 1, p. 208-209).

Het besluit van 1994 houdt ook een ongeoorloofde delegatie in. De Vlaamse Regering delegeert in artikel 2 aan de raad van bestuur de bevoegdheid de tewerkstellingsvoorwaarden vast te leggen, zonder dat zij duidelijk aangeeft wat zij daaronder verstaat. Het reglement dat uitvoering verleent aan artikel 2, bepaalt⁵⁹ onder meer de verschillende functies, de aanwervingsvoorwaarden tot elk van die functies, loopbaanstelsels, enkele regels voor de bezoldiging, vorming, standplaats, dienstvrijstellingen, de beëindiging van de overeenkomst en overgangsbepalingen.

Hoewel het besluit van 1994 de geldelijke regeling vaststelt, waaronder de salarisschalen, bevat ook het reglement bezoldigingsregels die meer inhouden dan uitvoerende detailmaatregelen. Zo geeft het reglement de raad van bestuur de bevoegdheid de loonvoorwaarden vast te leggen van het instructiepersoneel dat in dienst wordt genomen met een arbeidsovereenkomst voor een duidelijk omschreven werk⁶⁰. Het reglement voorziet ook in een toelage voor ploegenarbeid.

Het reglement bepaalt ook hoe de functionele en geldelijke anciënniteit wordt vastgesteld. De minister van Ambtenarenzaken adviseerde in 2002, naar aanleiding van een wijziging van het besluit van 1994, in het besluit een bepaling op te nemen over de vaststelling van de anciënniteit. Deze aanbeveling kreeg nog geen gevolg.

Sinds 2001 sluit de VDAB voor het instructiepersoneel afzonderlijke sectorale akkoorden⁶¹. Deze akkoorden worden laattijdig in formele regelgeving omgezet. De Vlaamse Regering heeft de maatregelen in het sectoraal akkoord 2001-2002 pas principieel goedgekeurd op 26 november 2004 en pas op 25 maart 2005 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. De in december 2008 overeengekomen verhoging van de salarisschalen naar aanleiding van het sectoraal akkoord 2008-2009, was in januari 2011 nog niet in een besluit van de Vlaamse Regering opgenomen. De VDAB past de sectorale akkoorden onmiddellijk toe, voordat ze zijn omgezet in regelgeving. Sectorale akkoorden vormen echter geen formele rechtsgrond en de VDAB is niet bevoegd de loonsverhoging zonder aanpassing van het besluit toe te kennen of in individuele arbeidsovereenkomsten af te wijken van de vigerende regelgeving.

3.2.2 Samenhang

Goede regelgeving is samenhangend en vertoont op zich, of geplaatst naast andere regelgeving, geen overlappingsen of tegenstrijdigheden.

⁵⁹ Net als het intern reglement dat het besluit voorafging.

⁶⁰ In de praktijk wijkt de VDAB voor deze categorie niet af van de salarisschalen die het besluit heeft vastgesteld, maar het reglement voorziet wel in die mogelijkheid.

⁶¹ De onderhandelingen worden nadien bekrachtigd in het sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest.

Dat het besluit van 1994 en het reglement dezelfde facetten van de rechtspositie regelen, bemoeilijkt de raadpleegbaarheid. Bovendien regelen het besluit, het reglement én het arbeidsreglement het geldelijk statuut. Het besluit en het reglement regelen dezelfde facetten overigens niet altijd op eenduidige wijze⁶².

3.2.3 *Begrijpelijke tekstredactie*

Kwaliteitsvolle regelgeving is goed begrijpelijk, concreet en vlot toegankelijk. Een transparante opbouw en structuur van de tekst, een zorgvuldige woordkeuze, een eenvormige terminologie en het vermijden van veelvuldige verwijzingen zijn daarbij aandachtspunten.

Het VDAB-reglement is niet zorgvuldig geredigeerd:

- het bevat een bepaling die het toepassingsgebied beperkt tot personeelsleden die in de competentiecentra werken, terwijl het in de praktijk gaat om personeelsleden met een bepaald takenpakket;
- het verwijst naar verouderde wetgeving⁶³, verkeerde artikelen⁶⁴ en niet bestaande bepalingen⁶⁵;
- het bevat geen datum van inwerkingtreding;
- de gecoördineerde tekst geeft niet aan wanneer welke bepaling wijzigde;
- het besluit bevat in artikel 9 een onduidelijke bepaling over een premie aan bepaalde instructeursfuncties, waarvan het toepassingsgebied niet met zekerheid kan worden vastgesteld⁶⁶.

3.2.4 *Actualiteitswaarde*

Goede regelgeving moet op regelmatige basis worden herbekeken opdat ze relevant en actueel blijft. Het VDAB-reglement is echter verouderd. Zo is de terminologie niet aangepast aan de nieuwe organisatie-

⁶² Zo verwijst het besluit voor omstandigheidsverlof naar de regeling in artikel 6 van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen, zoals van toepassing op 24 december 1991. Het reglement behandelt in artikel 26 (§3) *dienstvrijstellingen voor uitzonderlijk verlof*.

⁶³ Artikel 19 verwijst bv. naar een oude versie van het Wetboek Inkomsten Belasting.

⁶⁴ Zo bevat artikel 16, §2, een foutieve verwijzing naar het besluit. Ook de voorafgaande opmerking bij hoofdstuk V bevat een foutieve verwijzing.

⁶⁵ Artikel 26, §5, verwijst naar een niet bestaande §4.

⁶⁶ Het staat immers niet vast of de premie ook kan worden toegekend aan al in dienst zijnde instructeurs, dan wel alleen aan de nog te werven instructeurs.

structuur van de instelling⁶⁷ en wordt de spoedprocedure bij de aanwerving van instructeurs niet meer toegepast⁶⁸.

3.3 Verantwoording gescheiden rechtspositieregeling

De afzonderlijke rechtspositieregeling voor het instructiepersoneel en het technisch omkaderingspersoneel is historisch gegroeid. Het behoud van een gescheiden rechtspositieregeling kan alleen in de mate dat het onderscheid beleidsmatig, redelijkerwijze en met inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel⁶⁹, kan worden verantwoord. De overweging de aparte rechtspositie voor het instructiepersoneel en het technisch omkaderingspersoneel eventueel te behouden, moet er rekening mee houden dat het raamstatuut voldoende ruimte laat voor de eigenheid van de verschillende categorieën van overheidspersoneel en de aard van de betrokken overheidsactiviteit.

De opdracht van de directie Competentiecentra vergt een grote flexibiliteit in het personeelsbeleid maar het reglement draagt daar weinig toe bij. Overigens opteert de VDAB uit flexibiliteitsoverwegingen ervoor lesgevers in de tijdelijke projectprogrammatie aan te werven onder het raamstatuut en niet onder het statuut van instructeur. Slechts als deze functies permanent zijn geworden (vacatures in de basisprogrammatie), schrijft de VDAB reglementaire instructeurexamens uit⁷⁰.

Artikel 5 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid bepaalt dat de uitgewerkte rechtsposities moeten voorzien in een *globale interne arbeidsmarkt*⁷¹. De vraag rijst of deze voorwaarde bij de uitwerking van de rechtspositieregeling voor het instructiepersoneel en technisch omkaderingspersoneel werd gerespecteerd. Met de aparte regeling worden deze personeelscategorieën immers onttrokken aan de globale interne arbeidsmarkt binnen de diensten van de Vlaamse overheid waarin het raamstatuut heeft voorzien. Personeelsleden van de Vlaamse overheid die bij de VDAB in dienst treden als instructeur, kunnen overigens voorgaande diensten bij de Vlaamse overheid niet in aanmerking laten nemen voor hun geldelijke anciënniteit. Alleen bij de VDAB zelf gepresteerde diensten tellen daarvoor mee. Deze anciënniteitsregeling is strikter dan die voor de personeelsleden onder het raamstatuut.

⁶⁷ Het reglement gebruikt nog de termen beroepsopleiding, subregionale tewerkstellingsdienst, beheerscomité, enz.

⁶⁸ Volgens de reactie van de VDAB en de minister op het (voor)ontwerp van verslag zal de VDAB in het najaar van 2012 een aanpassing van de rechtspositieregeling voor het instructiepersoneel opstarten, met als streefdoel de herziening van de regelgeving binnen de huidige legislatuur.

⁶⁹ Dat beginsel vereist dat een maatregel in verhouding staat tot het beoogde doel.

⁷⁰ Zo heeft de VDAB alle instructeurs NT2 aanvankelijk aangeworven onder het raamstatuut en bezoldigd als deskundige of als adjunct van de directeur, naargelang hun diploma.

⁷¹ Artikel 12 van het raamstatuut definieert de interne arbeidsmarkt als de personeelsbewegingen binnen de diensten van de Vlaamse overheid.

3.4 Conclusie

Over het agentschapsspecifiek besluit voor het personeel waarop het raamstatuut van toepassing is, heeft het Rekenhof geen opmerkingen. De aparte rechtspositieregeling voor het instructiepersoneel en het technisch omkaderingspersoneel doorstaat daarentegen niet de toetsing aan de kenmerken van goede regelgeving:

- De algemene contractuele tewerkstelling in het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 1994 is strijdig met het APKB.
- Het besluit bevat een onduidelijke en te verregaande bevoegdheidsdelegatie aan de raad van bestuur.
- Het besluit en het reglement overlappen elkaar doordat ze dezelfde facetten van de rechtspositie regelen.
- De sectorale akkoorden voor het instructiepersoneel worden laattijdig omgezet in regelgeving maar wel onmiddellijk toegepast.
- Het reglement is onzorgvuldig opgesteld en verouderd.
- De afzonderlijke rechtspositieregeling onttrekt het instructiepersoneel aan de globale interne arbeidsmarkt voor de diensten van de Vlaamse overheid.

Ten slotte rijst de vraag in welke mate een afzonderlijke rechtspositieregeling voor het instructiepersoneel en het technisch omkaderingspersoneel inhoudelijk kan worden verantwoord.

4 Analyse van de interne beheersing

Het Rekenhof onderzocht het internebeheersingssysteem van de personeelscyclus van de VDAB door een sterkte-zwakteanalyse van vier componenten van interne beheersing⁷²: (1) internebeheersingsomgeving, (2) risicobeoordeling, (3) informatie en communicatie en (4) monitoring. Hoofdstuk vijf geeft de resultaten weer van de tests van drie essentiële personeelsprocessen en vult de systeemanalyseresultaten in dit hoofdstuk dus aan met een toetsing aan de werkelijkheid.

4.1 Internebeheersingsomgeving

De internebeheersingsomgeving (*control environment*) slaat op de sfeer in een organisatie, de mate waarin de entiteit doordrongen is van het belang van interne beheersing. Het algemene klimaat beïnvloedt immers de handelwijze van het personeel. Een sterke internebeheersingsomgeving impliceert een integere en ethische organisatie, een passende leiderschapsstijl, een transparante en efficiënte organisatiestructuur, deskundig personeel en een sterk HR-beleid. Het Rekenhof heeft deze aspecten onderzocht met betrekking tot de personeelscyclus.

4.1.1 Integriteit en ethiek

De VDAB heeft een uitgewerkt integriteitsbeleid. Hij heeft een cel diversiteit/integriteit die rechtstreeks onder de gedelegeerd bestuurder ressorteert. Deze cel stelde een integriteitscharter op, dat de kernwaarden van de VDAB bevat⁷³ en als toetssteen voor het dagelijks handelen dient. Zij werkte ook een gedragscode uit die de al bestaande codes harmoniseerde. Voor deze gedragscode werd een communicatieplan en een vormingsprogramma uitgewerkt. De interne audit van de VDAB heeft het integriteitsbeleid geëvalueerd. Deze evaluatie leidde ertoe dat de VDAB zijn integriteitsrisico's analyseerde en het integriteitsbeleid afstemde op deze analyse.

In het najaar van 2010 startte de VDAB de uitwerking van een specifieke code voor de consultants van de servicelijn⁷⁴. Momenteel bestaat nog geen specifieke code voor de actoren van de personeelsdiensten.

⁷² Cf. de richtlijnen van INTOSAI in de inleiding van dit verslag.

⁷³ De kernwaarden van de VDAB zijn: gelijkheid en sociale rechtvaardigheid, respect en warmte, maatschappelijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid.

⁷⁴ De consultants van de servicelijn verwerken telefonische inschrijvingen als werkzoekende en vragen over opleiding en werk. Ook bevragen de consultants telefonisch werkzoekenden om hun profiel te bepalen.

4.1.2 Houding aan de top

Het management moet positief staan tegenover een efficiënte en effectieve beheersing. Het moet ook het goede voorbeeld geven.

De VDAB heeft al in 1997 een interne auditdienst opgericht om het management bij te staan in de uitwerking en implementatie van een degelijk internebeheersingssysteem. Uit de toetsing van de personeelsprocessen blijkt echter dat het management beslissingen neemt die niet altijd overeenstemmen met de regelgeving⁷⁵.

4.1.3 Organisatiestructuur

De directeur Personeel leidt de afdeling Personeel, die bestaat uit een centrale dienst met 68 medewerkers en 6 regionale diensten met samen 87 medewerkers. Volgens het organogram⁷⁶ bestaat de centrale dienst onder meer uit een dienst interne opleidingen (Spoor 21), een betaaldienst, een dienst met HRM- en beleidsmedewerkers en een dienst personeelsbeheer. De dienst personeelsbeheer bestaat op zich uit een test- en communicatiecel en uit aparte cellen voor statutair, T&O- en contractueel personeel.

Het organogram van de centrale personeelsdienst is nog niet volledig aangepast aan de decentralisatie van het personeelsbeheer in 2003. Zo beheren de personeelsleden van de cellen voor statutair, contractueel en T&O-personeel sinds de decentralisatie geen dossiers meer. Zij volgen het personeelsbeheer van de regionale diensten op. Twee personeelsleden van de cel T&O-personeel staan evenwel in voor de organisatie van alle wervingen van het instructiepersoneel voor de secundaire sector.

Een HR-verantwoordelijke leidt elk van de zes regionale diensten, bijgegaan door een of meer HR-consulenten. De vijf provinciale HR-verantwoordelijken van Limburg, Antwerpen, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en Vlaams Brabant⁷⁷ staan de dertien directeurs van de LKC's en de provinciale directeurs van de directie Competentiecentra bij in de uitvoering van het personeelsbeleid. Zij bewaken mee het personeelsplan en organiseren de werving en selectie van het contractueel raamstatuutpersoneel en het instructiepersoneel voor de tertiaire sector. De zesde regionale dienst is de dienst centraal bestuur. Hij heeft hetzelfde takenpakket als de vijf andere regionale diensten, maar dan ten aanzien van de directeurs en het personeel van de centrale diensten. De VDAB beschouwt de dienst centraal bestuur als een regionale dienst wegens het gelijke takenpakket. Deze dienst maakt geen deel uit van het organogram van de centrale personeelsdienst.

⁷⁵ Zie hoofdstuk 5.

⁷⁶ Zie de bijlage bij dit verslag.

⁷⁷ Inclusief de Regionale dienst Brussel.

Tot 2003 vond de personeelsadministratie op de centrale personeelsdienst plaats. De LKC's moesten alle stukken in verschillende ondertekende exemplaren naar de centrale dienst versturen, die de gegevens invoerde in het loonsysteem. Omdat zij deze procedure als tijdrovend en bureaucratisch ervoeren, decentraliseerde de VDAB de personeelsadministratie tot op het niveau van de dertien LKC's, terwijl hij de personeelsadministratie van de personeelsleden van de centrale diensten centraal hield.

De VDAB heeft niet vooraf het optimale decentralisatieniveau van het personeelsbeheer geanalyseerd. Hij heeft de decentralisatie uitgevoerd tot op het niveau van de LKC's omdat de werking van de VDAB al in deze structuur voorzag. Deze aanpak heeft echter tot gevolg dat elk van de dertien LKC's minstens twee dossierbeheerders vereist en een personeelsverantwoordelijke die de dossierbeheerders aanstuurt.

De personeelsfunctie van de VDAB telde in december 2009 155 medewerkers of 3,09% van het personeelsbestand. Dat is vrij veel, zelfs rekening houdend met het hoge aantal dossiers met deeltijdbanen, die extra werk meebrengen. In België bedraagt dit percentage gemiddeld 1,16%⁷⁸. Bij de overheid loopt die ratio op tot gemiddeld 1/66 of 1,52%. De literatuur gaat voor de privésector uit van een ratio van 1/75 of 1,33% voor een organisatie die sterk investeert in HRM⁷⁹. De VDAB, met 5.019 personeelsleden⁸⁰, zou volgens die ratio's maximaal 72 à 77 voltijdse HRM-actoren tewerkstellen⁸¹.

4.1.4 Deskundigheid

De onderstaande tabel geeft de verdeling van de aantallen personeelsleden op de personeelsdiensten per niveau en per diploma weer.

⁷⁸ Onderzoek heeft uitgewezen dat een HRM-professional in België gemiddeld 86 werknemers bedient (1,16%). Voor kleine organisaties is dat 1/52 of 1,92%, voor organisaties met meer dan 500 werknemers 1/93 of 1,08%. Opvallend is dat in het eerste percentiel van de overheidsratio's de servicegraad oploopt tot 1/36 of 2,78%. Bron: onderzoek *Personeelspraktijk 2005* van SD WORX bij 296 Belgische werkgevers, waarvan 32 overheidsorganisaties.

⁷⁹ BAKKER, P. en BOSMA, M., *Nationaal Onderzoek Arbeidsmarkt 2004*, *PW Vakblad*, 7 november 2004; of: Market Analysis Summary, *Plan Administration – Benefits Business Plan*, www.bplans.com, hoofdstuk 4.0.

⁸⁰ Eind 2009.

⁸¹ Volgens de reactie van de VDAB en de minister op het (voor)ontwerp van verslag zal de VDAB de personeelsdienst reorganiseren. De opstart van een eerste analyse wordt gepland in het najaar van 2011.

Tabel 2: Indeling personeel personeelsdienst volgens niveau en diploma

	Hoofden	%
T&O-leiding	4	2,5
T&O-instructiepersoneel	4	2,5
Niveau A	16	10
Niveau B	32	21
Niveau C	79	51
Niveau D	20	13
Totaal	155	100
Master	15	10
Bachelor	41	26
Secundair	82	53
Lager secundair/lager onderwijs	17	11
Totaal	155	100

Van de personeelsleden op de personeelsdiensten heeft 36% hoger onderwijs genoten. Slechts 10% bezit een masterdiploma, 75 % werkt wel al meer dan vijf jaar op de personeelsdiensten. Opmerkelijk is dat 5% van het personeel van de personeelsdiensten een graad heeft van het instructiepersoneel, dat in principe is verbonden met de algemene directie Competentiecentra of de vroegere directie Beroepsopleiding.

De personeelsdiensten moeten twee verschillende rechtspositieregelingen beheersen. Ook is de VDAB zelf bevoegd voor de opstelling van het reglement voor het instructiepersoneel. Het personeelsplan voorziet niet in juristen voor de personeelsdiensten. Volgens de directeur Personeel brengt dat geen verhoogd risico op onrechtmatigheden mee aangezien de beleidsmedewerkers over voldoende knowhow beschikken. Zo nodig, doet de afdeling Personeel een beroep op een van de drie juristen van de juridische dienst van de VDAB.

4.1.5 Personeelsbeleid en -beheer

De VDAB investeert sterk in zijn HR-beleid. Het management beschouwt het HR-beleid als een strategische factor om de beheersovereenkomst efficiënt en effectief uit te voeren⁸².

Zo werkte de VDAB een vormingsbeleid uit dat gericht is op het concept van de lerende organisatie. De opleidingsdienst (Spoor 21) bepaalt zijn aanbod jaarlijks naargelang de behoeften. Het aanbod bevat onder meer een opleiding over startcompetenties voor mensen die in dienst treden of van functie veranderen. Elk personeelslid heeft tijdens zijn loopbaan de kans zijn competenties te ontwikkelen in een waaier van opleidingen. Personeelsleden kunnen ook op eigen initiatief deelnemen aan externe opleidingen. De VDAB volgt de kwaliteit van de interne opleidingen op in een balanced score card⁸³. De opleidingen scoren goed

⁸² Zie ook 4.2.1.

⁸³ Een managementinstrument dat bestaat uit een geheel van relevante prestatie-indicatoren die nodig zijn om de realisatie van de doelstellingen op te volgen.

(gemiddeld 8,1 op 10). In 2010 investeerde de VDAB meer dan 8 miljoen euro in opleiding⁸⁴.

De VDAB werkt aan een competentie management en loopbaanbeleid om onder meer de inzetbaarheid in de eigen organisatie te vergroten. In 2008 heeft de dienst alle takenpakketten geactualiseerd en geclusterd tot meer generieke takenpakketten. Het aantal takenpakketten slonk zo van 313 naar 141. Voor de takenpakketten waaraan 10 of meer personeelsleden gekoppeld zijn, biedt het intranet ontwikkelpaden.

De VDAB wil een coachende organisatie zijn voor zijn personeel. Hiervoor nam de VDAB verschillende initiatieven. Zo startte de VDAB in 2007 het project coachend leidinggeven. Het topkader kreeg een kans op individuele ondersteuning door een persoonlijke coach. 63% van het topkader ging in 2007 op het coachaanbod in. In 2008 werd het project uitgebreid met het coachen van de beleidsteams door een externe organisatie. In 2009 kregen alle personeelsleden van de VDAB de kans op een persoonlijke coach. In totaal startten in 2009 52 nieuwe coachprojecten. Ook ontwikkelde de VDAB een eigen leiderschapsmodel (C-MOL)⁸⁵.

De VDAB besteedt aandacht aan het welbevinden van zijn personeelsleden. Het agentschap kende nog geen sociale conflicten. Sinds 2000 organiseert de VDAB jaarlijks een enquête onder het personeel over het communicatieklimaat. Sinds 2002 peilt deze enquête ook naar de tevredenheid van de medewerkers en management. In 2009 bedroeg de responsgraad 66%. De betrokkenheid van het personeel van de VDAB situeert zich daarmee op een gelijkaardig niveau als dat bij de Vlaamse overheid⁸⁶. 74% van het VDAB-personeel bleek tevreden te zijn. Op de vraag naar de algemene tevredenheid bij de Vlaamse overheid antwoordde 31% van de medewerkers dat zij eerder akkoord waren en 58% dat zij akkoord waren⁸⁷.

De VDAB volgt het ziekteverzuim op. Volgens het jaarverslag 2009 van de personeelsdienst bedroeg het globale ziektepercentage voor de VDAB in 2009 7,36%. Dat betekende een stijging van 0,45% tegenover 2008. De VDAB heeft het EOC enkele maatregelen voorgesteld om het kort verzuim te verminderen. Tegen het langdurig ziekteverzuim heeft de regio Antwerpen een pilootproject opgestart over de methodiek van een verzuimbeleid (disability management). De VDAB werkt ook aan een project voor de herintegratie van langdurige afwezigen op het werk.

⁸⁴ Bron: jaarverslag 2010.

⁸⁵ C-MOL staat voor coach-manager, ondernemer en leider.

⁸⁶ De Vlaamse overheid onderscheidt in de personeelspeiling 2008 het responspercentage voor de medewerkers (63%) en dat voor het management (84%).

⁸⁷ De cijfers steunen op de resultaten van de maartbevraging 2010 (15 entiteiten.)

4.2 Risicobeoordeling

De personeelscyclus van de VDAB kan maar optimaal functioneren als het agentschap zich bewust is van de risico's die het doelbereik van zijn personeelsbeleid bedreigen. Risicobeoordeling (*risk assessment*) houdt de identificatie en analyse van die risico's in en is de basis voor efficiënte en effectieve beheersingsmaatregelen. Voor de risicobeoordeling is het in de eerste plaats noodzakelijk de doelstellingen vast te stellen, zowel op organisatieniveau in een strategisch plan, als op het lagere niveau van de personeelscyclus in operationele plannen.

4.2.1 Doelstellingen

In het meerjarenondernemingsplan 2004-2010 erkent de VDAB het belang van een strategisch HR-beleid. Een strategisch HR-beleid is erop gericht bij te dragen tot de realisatie van de organisatiedoelstellingen. Aansluitend op de nieuwe visie van de VDAB, VONK 2015 (zie punt 1.1), heeft de afdeling Personeel een visie voor het HR-beleid uitgewerkt, *HR VONKT!* genaamd. Eind 2008 had de VDAB ook een SWOT-analyse⁸⁸ uitgevoerd op de dienstverlening van de afdeling Personeel. De nieuwe visie en de SWOT-analyse leidden tot de formulering van vier algemene, strategische doelstellingen: een aantrekkelijke werkgever, een wendbare organisatie, een performante HR-afdeling en een cultuuromslag.

De VDAB opteerde ervoor deze strategische doelstellingen te realiseren met projecten. Een aantal ervan heeft hij al gerealiseerd, zoals het project voor ontwikkelpaden en loopbaanpaden. Andere projecten zijn nog lopend of moeten nog starten.

4.2.2 Risicoanalyse

Een adequate interne beheersing vereist dat de entiteit de risico's heeft geïdentificeerd die verhinderen dat de doelstellingen (optimaal) worden bereikt. Pas als die risico's gekend zijn, is het mogelijk passende internebeheersingsmaatregelen te treffen.

De VDAB is gestart met de uitwerking van een organisatiebreed systeem van risicobeheer. Hij heeft de risico's geïdentificeerd en geanalyseerd op het niveau van de strategische doelstellingen. De doelstelling(en) en risico's van de HR-projecten zijn vastgesteld in een projectfiiche. Een verdere analyse van de risico's en de maatregelen om deze risico's te beheersen, ontbreken echter nog.

⁸⁸ Analyse van de strenghts (sterktes), weaknesses (zwaktes), opportunities (kansen) en threats (bedreigingen).

4.3 Informatie en communicatie

Informatie en communicatie zijn een essentieel onderdeel van het internebeheersingssysteem. Informatiedoorstroming door de hele organisatie is immers nodig om de doelstellingen te bereiken. De organisatie moet alle transacties en gebeurtenissen zo identificeren, verzamelen en communiceren dat de actoren (van de personeelscyclus) hun taken optimaal kunnen uitvoeren⁸⁹. Daarom moet zij het internebeheersingssysteem en alle gebeurtenissen volledig documenteren. Zij moet ook de informatiedoorstroming over personeelsmateries naar de personeelsleden verzekeren.

De VDAB gebruikt een loonsysteem dat ook dienst doet als personeelsbeheerssysteem. Hij werkt momenteel aan de implementatie van een personeelsbeheerssysteem dat ruimere mogelijkheden biedt voor HR-rapportering. In januari 2011 werd het luik opleiding operationeel.

De VDAB volgt de prestaties van zijn personeelsleden op met de jaarlijkse evaluatie en de beschikbare individuele ontwikkelplannen. De prestaties van de teams volgt hij op met een aantal indicatoren⁹⁰ en een bevraging van de teams (de teamfoto).

Langs het intranet heeft elk personeelslid toegang tot zijn elektronisch personeelsdossier, dat onder meer een overzicht geeft van de geldelijke loopbaan, de uitbetaalde bezoldiging en reiskosten, de gepresteerde werkdagen en het prikkloksaldo. De personeelsreglementering en de bijhorende onderrichtingen staan op het intranet. Deze personeelsinformatie mist echter een duidelijke structuur en rubricering. Zij is daardoor niet op eenvoudige wijze raadpleegbaar.

De afdeling Personeel heeft een communicatieplan opgesteld om de bestaande communicatiekanalen te evalueren en uit te breiden. Ze wil ook de communicatie over de dienstverlening van de personeelsdiensten verbeteren. Uit de SWOT-analyse en de jaarlijkse tevredenheidsenquête bleek dat de klantgerichtheid van de personeelsdiensten voor verbetering vatbaar is. Daarvoor bevat het communicatieplan enkele voorstellen, zoals een opleiding klantgerichte communicatie voor de medewerkers van de personeelsadministratie en een coachingstraject voor de stafmedewerkers en de leidinggevenden.

Informatie op intranet (communities) zorgt in verschillende vormen voor de informatiedoorstroming over personeelsmateries naar de verschillende medewerkers van de centrale en regionale personeelsdiensten: loonsysteemhandleidingen met verwijzing naar reglementering en standaardformulieren, onderrichtingen, checklists, informatieve teksten, enz. Zoals het communicatieplan ook vermeldt, is de personeelsinformatie op de communities echter niet goed geordend en niet altijd actueel.

⁸⁹ De informatie moet relevant, volledig, betrouwbaar, tijdig, actueel, accuraat en toegankelijk zijn.

⁹⁰ Bv. het aantal werkzoekenden dat het team heeft bereikt.

De VDAB beschikt niet over stroomschema's voor zijn HR-processen. Dergelijke schema's kunnen nochtans onmiddellijk duidelijk maken welke stappen en keuzes gemaakt worden, welke formulieren gehanteerd worden, welke relaties er zijn met andere processen en welke personen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van (een deel van) het proces.

De decentralisatie van de HR-bevoegdheid en de personeelsadministratie vergt overleg. De VDAB heeft in voldoende overleg- en infovergaderingen voorzien. Op geregelde tijdstippen vinden een aantal vergaderingen plaats: de vergadering van de dossierbeheerders, de vergadering van de personeelsverantwoordelijken, de vergadering van de HR-consulenten, de HRM-vergadering en de provinciale vergadering in Brussel. Het communicatieplan bevat maatregelen om de vergaderingen te optimaliseren.

Als een medewerker van de centrale of regionale personeelsdienst informatie nodig heeft voor de uitoefening van zijn functie, kan hij in eerste instantie terecht bij de personeelsverantwoordelijke of de HR-verantwoordelijke. In tweede instantie dient hij zich te wenden tot de test- en communicatiecel van de centrale personeelsdienst. Deze cel staat in voor de communicatie tussen de regionale personeelsdiensten en de centrale personeelsdienst. Zo nodig geeft deze cel de vraag door aan een specialist op de centrale personeelsdienst.

4.4 Monitoring

Monitoring houdt in dat een organisatie de kwaliteit van haar interne beheersingssysteem permanent opvolgt. In de eerste plaats is het management daarvoor verantwoordelijk, maar ook alle personeelsleden dienen aan monitoring te doen. De monitoring dient geïntegreerd te zijn in de normale operationele activiteiten.

Het VDAB-management volgt de uitvoering van de strategische doelstellingen op in de balanced score card (BSC). De indicatoren van een aantal HR-projecten, zoals loopbaanbegeleiding voor het eigen personeel of meer vrouwen in kaderfuncties, staan in de BSC. Voor de opvolging van de uitvoering van de andere HR-projecten heeft de VDAB voorzien in een periodieke of een ad hoc⁹¹ rapportering.

Daarbuiten genereert de VDAB rapportering over het personeelsbeleid uit de BI-tool⁹². Dit instrument laat toe het aantal VTE en het personeelsbudget in detail op te volgen. Ook de jaarlijkse enquête over de tevredenheid en het communicatieklimaat is een informatiebron voor het management.

⁹¹ In functie van te nemen beslissingen.

⁹² Dit is het rapporteringsinstrument Business Intelligence.

De interne auditdienst staat het management bij op monitoringsvlak. De dienst bestaat uit de directeur, vijf auditoren en een administratief medewerker. De audits steunen op een jaarlijkse risicoanalyse. De interne audit vraagt het auditcomité en het centrale en regionale management ook jaarlijks om auditvoorstellen. Deze voorstellen zijn geïntegreerd in de risicoanalyse. Afhankelijk van de auditscope, voert de dienst drie tot twaalf audits per jaar uit, waaronder personeelsaudits⁹³.

Na de decentralisatie van de personeelsadministratie in 2003 controleerden een aantal dossierbeheerders van de centrale cellen voor contractuelen, statutairen en T&O-personeel die op de centrale personeelsdienst waren gebleven, het dossierbeheer van de regionale personeelsdiensten. Zij vormden zich zodoende de facto om tot controlecel. Ook de interne auditdienst controleerde tot oktober 2004 het concrete dossierbeheer door de regionale personeelsdiensten, die bij hun dossierbeheer immers behoefte aan ondersteuning hadden.

In de loop van 2004 optimaliseerde de VDAB het takenpakket van de medewerkers van de centrale cellen. Bij de aanmaak of een wijziging van een personeelsdossier diende de regionale personeelsdienst de centrale personeelsdienst voortaan een kopie van de stukken te bezorgen. Checklists bepaalden voortaan welke stukken de regionale of centrale personeelsdossiers moesten bevatten. De controle is echter niet sluitend, aangezien zij afhangt van het initiatief van de regionale personeelsdiensten. In verscheidene dossiers op de centrale personeelsdienst ontbraken stukken, die het Rekenhof moest opvragen bij de regionale personeelsdiensten, vooral pv's van selectie, vacatureberichten en attesten van voorgaande diensten.

Ter uitvoering van een aanbeveling van de interne auditdienst, registreerden de centrale controlecellen aanvankelijk het aantal controles, het aantal fouten en de aard van de fouten. Deze registratie vindt niet meer plaats. Enkele medewerkers houden nog wel verzonden en ontvangen e-mails bij. Registratie laat nochtans een tijdig ingrijpen toe bij systematische fouten of bij nood aan bijsturing in bepaalde LKC's. Zij maakt ook een evaluatie van de efficiëntie en effectiviteit van de controle door de controlecellen mogelijk.

4.5 Conclusie

De VDAB voert een sterk integriteits- en HR-beleid, hoewel er nog geen specifieke code is voor de actoren van de personeelsdienst. De organisatie van de personeelsfunctie is echter vatbaar voor verbetering. De decentralisatie van de personeelsadministratie steunt niet op een analyse van het optimale decentralisatieniveau en vergt bovendien extra personeel. In het algemeen telt de personeelsdienst een hoog aantal personeelsleden. Het organogram is ook nog niet aangepast aan de decen-

⁹³ Zie 1.5.

tralisatie. Op de personeelsdienst heeft maar 10% van de personeelsleden een universitair of gelijkwaardig diploma.

Op grond van een uitgewerkte visie voor het HR-beleid en een SWOT-analyse van de dienstverlening, stelde de VDAB vier strategische HR-doelstellingen voorop, die hij wil realiseren met projectwerking. Voor deze projecten heeft hij de doelstellingen en risico's bepaald, maar een verdere analyse van de risico's en beheersingsmaatregelen ontbreken nog.

Er is voldoende informatiedoorstroming en communicatie over personeelsmateries naar de personeelsleden en binnen de personeelsdiensten. De VDAB dient wel meer aandacht te besteden aan de actualisering en duidelijke structurering van de informatie op het intranet. Ook zijn er geen stroomschema's voor de personeelsprocessen.

De interne audit staat het management bij in de monitoring van de interne beheersing van de personeelsprocessen. De centrale controlecellen volgen het dossierbeheer op. Deze controle is echter niet sluitend en ondanks checklists ontbreken centraal stukken. De controle mist ten slotte een systematische registratie en documentatie, wat een evaluatie van de controle door de controlecellen bemoeilijkt.

5 Toetsing van personeelsprocessen

Het Rekenhof heeft in een steekproef met 75 dossiers van raamstatuutpersoneelsleden en 75 dossiers van instructiepersoneel, drie essentiële personeelsprocessen getest: werving en selectie⁹⁴, mobiliteit en bezoldiging⁹⁵. De toetsing bestond in gegevensgerichte tests die de onderliggende verrichtingen en activiteiten onderzochten.

5.1 Werving en selectie

Het wervings- en selectieproces moet erop gericht zijn de nodige mensen met de passende competenties in dienst te nemen. Werving slaat op de arbeidsmarktcommunicatie; selectie leidt tot een keuze voor een bepaalde medewerker. Het Rekenhof testte in elk van de 150 dossiers of de aanwerving open en objectief verliep en of de VDAB het wervings- en selectieproces voldoende documenteerde. Het bekeek ook de toegang tot niveau, graad en functie. Bij de raamstatuutpersoneelsleden keek het Rekenhof bovendien na of de VDAB het principe van de statutaire aanstelling respecteerde. Ten slotte ging het de samenstelling van de personeelsdossiers na.

5.1.1 Raamstatuutpersoneel

Objectiviteit van het selectiesysteem

Het APKB en het raamstatuut bepalen dat werving en selectie moeten steunen op een objectief systeem dat naar vorm en inhoud waarborgen biedt voor een gelijke behandeling, een verbod van willekeur, onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Een objectief wervingssysteem impliceert dat de meest geschikte kandidaat altijd voorrang krijgt. De beste waarborg daarvoor is een vergelijking van de titels en verdiensten van verschillende kandidaten in het licht van de selectiecriteria. Een interne of externe oproep garandeert dat voldoende kandidaten in aanmerking komen voor vergelijking.

Voor statutaire aanwervingen doet de VDAB een beroep op Selor. De HR-verantwoordelijken organiseren de contractuele wervingen. Het Rekenhof stelde inbreuken vast op het principe van een objectief wervingssysteem:

- De VDAB organiseerde vier wervingen voor contractuelen waarvoor het raamstatuut een zeer beperkte selectie toelaat, zoals startba-

⁹⁴ In het actieplan voor de optimalisering van de personeelsprocessen wil de VDAB prioriteit geven aan het wervings- en selectieproces. Zie ook het antwoord van de minister (hoofdstuk 8 en bijlage 2).

⁹⁵ De personeelsplanning kan ook als personeelsproces worden beschouwd. Die wordt uitvoerig besproken in hoofdstuk 2.

nen, vervangingscontracten en contracten van bepaalde duur voor ten hoogste 1 jaar. Uiteindelijk kregen de betrokken personeelsleden echter een contract van onbepaalde duur. In de dossiers ontbraken zowel de stukken over de eerste selectie, als die over een eventuele selectie voor het contract van onbepaalde duur.

- De VDAB heeft bij een selectie voor externen alleen kandidaten uit een doelgroep uitgenodigd, wat strijdig is met het gelijkheidsbeginsel. Het raamstatuut bepaalt alleen dat de VDAB bij gelijkwaardigheid voorrang moet geven aan dergelijke doelgroepkandidaten zolang de doelgroepgebonden streefcijfers die de Vlaamse Regering bepaalde, niet zijn gehaald.
- In één dossier delibereerde de VDAB een persoon met een handicap die het minimumaantal punten niet haalde *in het kader van de diversiteitsnota*, terwijl hij kandidaten met een hogere gemiddelde score niet delibereerde.

Informatie over werving- en selectieproces

De interne beheersing van het wervings- en selectieproces moet het zowel het management als de interne en externe audit mogelijk maken na te gaan of de organisatie bij elke aanwerving de toepasselijke regelgeving heeft nageleefd. Het volstaat immers niet de regelgeving na te leven, de naleving moet ook op elk moment verifieerbaar zijn.

De VDAB kan om de onderstaande redenen niet altijd voldoende mededeling aantonen, noch dat hij altijd de meest geschikte kandidaat in dienst nam:

- Het raamstatuut verplicht de selector per selectie of selectiegroep een selectiereglement vast te stellen⁹⁶. De VDAB doet dat niet. De vacature vermeldt soms wel een aantal verplichte elementen, zoals de aard van de testen, de mogelijkheid van een voorselectie of een werfreserve en de geldigheidsduur ervan. Andere gegevens, zoals de vereiste slaagcijfers bij een rangschikking op punten of de samenstelling van de jury, maakt hij niet bekend.
- De VDAB maakt vacatures meestal alleen langs elektronische weg bekend (het intranet voor de interne wervingen en het internet voor externe) en bewaart niet systematisch een afdruk van het vacaturebericht. Hij beschikt evenmin over een overzicht van de bekendgemaakte vacatures en het aantal kandidaten dat reageerde. Dat be-

⁹⁶ Dat reglement moet minstens vermelden: datum waarop aan de voorwaarden moet zijn voldaan, aard van de testen, samenstelling van de jury, criteria om de geschiktheid of het geslaagd zijn te beoordelen, rangschikkingsregels, geldigheidsduur van de selectie en verlies en behoud van een plaats in de eventuele reserve. Bij een voorselectie moet het selectiereglement de voorwaarden vermelden en de vereiste slaagcijfers bij een rangschikking op punten. De kandidaten moeten in kennis worden gesteld van de motivering van een eventuele uitsluiting wegens niet geschikt of niet geslaagd, zowel bij de voorselectie als bij de basisselectie.

moeilijk controle op een voldoende ruime bekendmaking. Zelfs met een afdruk bleek niet hoelang een vacature online stond.

- De vacatures vermeldden geen selectiecriteria voor de voorselectie. Uit interviews blijkt dat de VDAB soms pas tijdens of na de inschrijvingsperiode beslist een voorselectie te houden. Hij maakt van de voorselectie geen verslag en motiveert in de afwijzingsbrief niet waarom de kandidaat niet voldeed. Bij twee wervingen nam de VDAB kandidaten die niet geslaagd waren voor de vacaturefunctie⁹⁷, in een andere werfreserve op⁹⁸, waaruit hij ze uiteindelijk ook in die functie in dienst nam. De vacature vermeldde deze mogelijkheid niet.
- Bij gebrek aan een selectiereglement, bestaat er geen duidelijkheid over of de VDAB vooraf rangschikkingsregels vastlegt. De selectiepv's en vacatures geven daarover niet altijd uitsluitel.
- De VDAB motiveert indienstnemingen niet altijd afdoende. De juryleden toetsen de competenties aan het competentieprofiel en scoren de kandidaten voor elke geteste competentie, maar de VDAB maakt niet altijd een globaal eindoordeel op dat de keuze en de rangschikking van de geslaagde kandidaten toelicht⁹⁹. De jury beslist in onderling overleg over de uiteindelijke quoterings. De HR-verantwoordelijken houden van het juryoverleg de individuele handgeschreven nota's van de juryleden bij en maken soms zelf handgeschreven aantekeningen bij het gezamenlijk eindoordeel¹⁰⁰.
- De VDAB maakt niet altijd een pv van de selectie op. Soms is er alleen een door de juryleden ondertekende deliberatielijst met punten.
- In de meeste pv's ontbreken belangrijke gegevens, zoals de wijze van bekendmaking van de vacature of het aantal kandidaten per selectiefase. Het pv hoeft niet de hele selectieprocedure uiteen te zetten. Een formele verwijzing naar het selectiedossier of selectiever-slag kan volstaan, op voorwaarde dat uit die stukken de geschiktheid en de volgorde van de geslaagde kandidaten blijken.
- De VDAB beschikt vooralsnog niet over een uitgeschreven procedure die de rekrutering en selectie van personeel vastlegt. Dat houdt risico's in op het vlak van de gelijke behandeling van de kandidaten en kan, gelet op de autonomie van de HR-verantwoordelijken, in de regio's leiden tot een verschillende aanpak van het wervings- en selectieproces. Begin 2011 heeft de VDAB wel een ontwerp van procedure opgesteld voor de werving en selectie van raamstatuutpersoneel.

⁹⁷ Klantenconsulent social profit en 50+-consulent.

⁹⁸ Voor consulent trajectbegeleiding.

⁹⁹ Dat eindoordeel is niet noodzakelijk het gemiddelde van deze scores.

¹⁰⁰ Als een niet geslaagde kandidaat inzage vraagt in het selectiedossier, geeft de HR-verantwoordelijke of HR-consulent mondeling toelichting op grond van de individuele aantekeningen van de juryleden en de eventuele eigen aantekeningen over het eindoordeel.

Keuze voor contractuele tewerkstelling

Voor de overheid is statutaire tewerkstelling de regel. Contractuele tewerkstelling is maar in een beperkt aantal gevallen toegelaten, namelijk om uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften op te vangen¹⁰¹, afwezige ambtenaren te vervangen, bijkomende of specifieke opdrachten te vervullen of taken uit te voeren die een bijzondere kennis of ruime ervaring op hoog niveau vereisen (hooggekwalificeerden)¹⁰². Statutaire tewerkstelling is het principe voor betrekkingen die bestendig van aard zijn, de zogenaamde permanente opdrachten of kerntaken. Die sleutelfuncties vloeien voort uit de decretale opdrachten van de VDAB en zijn in principe niet afhankelijk van de omvang van het werkaanbod.

De begeleidende nota van 10 juli 2008 aan de Vlaamse Regering bij het personeelsplan stelt voor de VDAB 40% contractuele tewerkstelling voorop (inclusief instructiepersoneel). De vaststelling van dit percentage druist in tegen het principe van de statutaire tewerkstelling.

In de steekproef van 75 dossiers bevonden zich 43 contractuele indiensttredingen die dateren van na 1 april 2006. Het Rekenhof ging na of deze aanwervingen vielen onder de uitzonderingsgronden voor contractuele tewerkstelling.

Tabel 3: Verantwoording contractuele indienstneming

Verantwoording	18
- bijkomende of specifieke opdracht	10
- vervanging	4
- tijdelijke en uitzonderlijke behoeften	4
Geen verantwoording	25
Totaal	43

Van de 43 contractuele aanwervingen waren er 18 duidelijk verantwoord. In 58% van de gevallen was er geen afdoende verantwoording voor niet-statutaire aanwerving. Telkens vervult de betrokken contractueel een taak die als een permanente opdracht kan worden beschouwd.

5.1.2 Instructiepersoneel

Het reglement voor het instructiepersoneel verplicht de VDAB dat personeel aan te werven met interregionale vergelijkende examens die bestaan uit een theoretische en een praktische proef, een onderhoud met de examencommissie en een psychologisch onderzoek. Als meer kan-

¹⁰¹ Hetzij voor in de tijd beperkte acties (bv. projecten), hetzij voor een buitengewone toename van het werk. Als de bijkomende werkbelasting aanhoudend en structureel is, betreft het een permanente taak die bestemd is voor vastbenoemden.

¹⁰² Een contractuele werving kan ook voortvloeien uit een wettelijke verplichting (bv. bij een startbaan).

didaten slagen, moet de VDAB een interregionale wervingsreserve aanleggen met een geldigheidsduur van in principe twee jaar.

De VDAB opteerde voor een verschillende werving en selectie naargelang het om instructeurs voor de secundaire of voor de tertiaire sector gaat. In de secundaire sector hebben de beroepsfederaties namelijk een belangrijke inbreng en een doorslaggevende stem in de jury. Twee leden van de cel T&O-personeel op de centrale personeelsdienst organiseren de werving en selectie van het instructiepersoneel voor de secundaire sector, die vrijwel altijd interregionaal is, dus voor heel Vlaanderen. De regionale HR-verantwoordelijken staan in voor de werving en selectie van instructiepersoneel voor de tertiaire sector.

De VDAB doet een- of tweemaal per jaar een algemene oproep voor instructeurs in de pers. Hij plaatst de vacatures zelf op zijn website en geeft ze door aan de beroepsfederaties. De HR-verantwoordelijke verwittigt ook personen die spontaan solliciteerden en kandidaten van voorgaande gelijkaardige selecties.

Het Rekenhof constateerde in de dossiers voor instructiepersoneel het volgende:

- De VDAB maakt evenmin voor instructiepersoneel selectiereglementen op. Het reglement voor het instructiepersoneel legt dat ook niet op. De externe vacatures voor instructeurs bevatten geen informatie over de selectieprocedure, het beslissingsproces van de jury, de vereiste slaagcijfers, eventuele vrijstellingen of de aanleg van een reserve. De VDAB maakt zodoende essentiële gegevens niet op voorhand bekend.
- De selectiedossiers bevatten niet altijd alle selectiestukken. Zo ontbreken in vrijwel alle dossiers het vacaturebericht, de wijze van publicatie ervan en de oproepingsbrief. In een aantal dossiers was er geen spoor van de selectie of geen pv van selectie.
- De VDAB motiveerde de indienstneming van instructiepersoneel evenmin altijd afdoende. Bij sommige selecties hanteert de jury geen puntensysteem, maar stelt ze de rangschikking op in overleg met de psychologische dienst, op grond van de competentiefiches die elk jurylid invulde. Die competentiefiches komen echter niet in het selectiedossier, daar er persoonlijke notities van de juryleden op voorkomen. De VDAB zou een samenvatting van de fiches maken, maar neemt die niet op in het pv, noch in het selectiedossier.
- Bij één selectie voor een contract van bepaalde duur kreeg de laureaat uiteindelijk een contract van onbepaalde duur. Het risico bestaat dat een vacature voor een betrekking van bepaalde duur minder kandidaten aantrekt dan een voor onbepaalde duur.
- Ook bij de werving van instructiepersoneel bestaat geen vast stramen voor de opmaak van de pv's. Elke HR-verantwoordelijke stelt deze stukken naar eigen inzicht op. Soms is er alleen een door de juryleden ondertekende deliberatielijst.
- De VDAB beschikt voor het instructiepersoneel evenmin over een uitgeschreven procedure die de rekrutering en selectie vastlegt. Gelet op de bevoegdheid van de HR-verantwoordelijken in de regio's,

kan dat leiden tot een verschillende aanpak van het wervings- en selectieproces. Zo geven de HR-verantwoordelijken vrijstellingen aan kandidaten die eerder geslaagd waren op een onderdeel van een vorige selectie. De HR-verantwoordelijken plegen daarover wel informeel overleg om de uniformiteit te bewaken, maar er bestaan geen bindende afspraken.

5.1.3 Samenstelling van de personeelsdossiers

Het Rekenhof onderzocht of de personeelsdossiers uit de steekproef de documenten die essentieel zijn voor de rechtspositie van een personeelslid, bevatten:

- (1) een benoemings- of bevorderingsbesluit of besluit houdende toelating tot de stage, zodat vaststaat in welke graad een statutair personeelslid zich bevindt (niet voor instructiepersoneel);
- (2) de laatste arbeidsovereenkomst, noodzakelijk om de rechtsrelatie tussen een contractueel personeelslid en de VDAB te bepalen;
- (3) het diploma of studiegetuigschrift dat toegang verleent tot het betrokken niveau (met uitzondering van de niveaus D en E en het instructiepersoneel);
- (4) een getuigschrift van goed zedelijk gedrag, zodat kan worden nagegaan of het personeelslid een gedrag heeft dat in overeenstemming is met de betrekking.

Het Rekenhof stelde geen tekortkomingen vast, behalve in één dossier dat de meest recente arbeidsovereenkomst niet bevatte, en een ander dossier waarin de Vlaamse Gemeenschap het diploma voor het betrokken niveau pas jaren na de aanwerving erkende.

5.2 Mobiliteit

Het Rekenhof heeft onderzocht of de horizontale en verticale mobiliteit in de VDAB verlopen volgens de regelgeving. Horizontale mobiliteit is de overplaatsing van een personeelslid naar een andere betrekking van dezelfde graad of met dezelfde benaming en salarisschaal of geldelijke loopbaan, al dan niet binnen dezelfde entiteit, raad of instelling¹⁰³. Horizontale mobiliteit mag echter pas sinds december 2009 beperkt blijven tot de eigen entiteit. Verticale mobiliteit slaat op de bevorderingen van statutairen in de VDAB.

5.2.1 Horizontaal

De VDAB heeft een groot aantal personeelsleden die een zelfde functie met hetzelfde takenpakket uitoefenen, aangesteld in verschillende gra-

¹⁰³ Zie artikel VI, 18 e.v., van het raamstatuut.

den en onder verschillende rechtspositieregelingen. Dat komt onder meer doordat de VDAB van 1998 tot 2008¹⁰⁴ vacatures invulde volgens de zogenaamde blauwdruklogica¹⁰⁵. Dat hield in dat de VDAB de meeste vacatures in eerste instantie alleen openstelde voor de eigen personeelsleden. Elk personeelslid kon deelnemen aan de selectie, ongeacht zijn statutaire of contractuele tewerkstelling, diploma of rechtspositieregeling (instructiepersoneel of raamstatuut). Na de selectie en aanwijzing van het personeelslid in de nieuwe functie, behield het echter zijn oude rechtspositieregeling, graad en salarisschaal.

Deze praktijk stemt niet overeen met de procedures die het stambesluit VOI en het raamstatuut opleggen voor de invulling van vacatures. Hij is een verkeerde toepassing van de mobiliteitsregels en leidde tot talrijke anomalieën. Zo oefenen zowel statutaire als contractuele personeelsleden dezelfde functies met hetzelfde takenpakket en competentieprofiel uit, al dan niet met een permanent karakter. Zij worden bovendien bezoldigd in verschillende salarisschalen en verschillende niveaus. De VDAB heeft bv. contractuele én statutaire provinciale HR-verantwoordelijken met graden en salarisschalen van het raamstatuut in de niveaus A, B én C. Ook oefenen personeelsleden met een graad en salarisschaal van het raamstatuut én personeelsleden met een graad en salarisschaal van het instructiepersoneel dezelfde functies uit. Personeelsleden met een graad van het instructiepersoneel werken op de personeelsdiensten, de interne auditdienst en de directie Arbeidsmarkt-beheer. Statutaire en contractuele raamstatuutpersoneelsleden voeren dan weer een takenpakket uit van de directie Competentiecentra. In de competentiecentra werken bv. contractuele lesgevers (raamstatuut) met een takenpakket van instructeur, en statutaire servicemanagers met een takenpakket van trainingsmanager B.

Bij de goedkeuring van het personeelsplan in juli 2008, besliste de VDAB de blauwdruklogica stop te zetten en de bestaande anomalieën geleidelijk te laten uitdoven of recht te zetten langs bevorderingsprocedures. De VDAB bleef wel de oproepen voor de meeste vacatures in eerste instantie beperken tot de eigen personeelsleden.

Uit de steekproef bleek echter dat de VDAB de blauwdruklogica soms nog toepast. Zo slaagde een instructeur eind 2009 in een interne selectie voor een vacante contractuele betrekking van deskundige (teamlid bij de toen pas opgerichte cel interregionale mobiliteit)¹⁰⁶. Het addendum bij de arbeidsovereenkomst stelde de instructeur aan als deskundige, maar liet hem de bezoldiging in de salarisschaal van instructeur. Volgens een interne nota in het dossier mocht elk personeelslid in de nieuwe cel interregionale mobiliteit niet alleen zijn salarisschaal, maar ook zijn graad behouden.

¹⁰⁴ Datum van goedkeuring van het personeelsplan.

¹⁰⁵ *Blauwdruk* is de naam die de VDAB gebruikt voor de personeelsformatie die gold van 1998 tot het huidige personeelsplan.

¹⁰⁶ De betrokkene was maar iets meer dan een jaar in dienst als instructeur.

In 2009 heeft de VDAB de functie van provinciaal HR-verantwoordelijke in Brussel intern vacant verklaard¹⁰⁷. Volgens de vacature ging het om contractuele tewerkstelling. De betrokken functie is echter een permanente en dus statutair in te vullen functie. Het raamstatuut verplicht de VDAB overigens contractuele functies bij voorrang in te vullen door herplaatsing¹⁰⁸. Uit het dossier bleek niet dat de VDAB naging of zich bij de in herplaatsing gestelde personeelsleden van de Vlaamse overheid geschikte kandidaten bevonden. De VDAB stelde de vacature van provinciaal HR-verantwoordelijke in Brussel bovendien ook open voor personeelsleden die niet de vereiste graad hadden, maar wel het vereiste diploma voor toegang tot niveau A. Horizontale mobiliteit is volgens het raamstatuut echter alleen mogelijk voor contractuele personeelsleden met een zelfde graad. Als de VDAB een contractuele vacature wil openstellen voor alle contractuele personeelsleden, inclusief het instructiepersoneel, moet hij de procedure van horizontale mobiliteit combineren met aanwerving op de externe arbeidsmarkt. De VDAB stelde de vacature ten slotte ook open voor personeelsleden die geslaagd waren voor een loopbaanexamen of Selor-examen van niveau A. Deze proeven zijn echter voorbehouden voor statutaire betrekkingen.

Indien een oproep beperkt tot de VDAB geen geschikte kandidaten oplevert, moet de VDAB de oproep verruimen tot het beleidsdomein, de diensten van de Vlaamse overheid of de externe arbeidsmarkt. In geen geval mag hij de toegangsvoorwaarden voor de functie wijzigen om alsnog de vacature intern te kunnen invullen en externe werving te vermijden. Toen de interne selectieprocedure voor de HR-verantwoordelijke te Brussel geen geschikte kandidaten opleverde, heeft de VDAB de toegangs- en aanwervingsvoorwaarden versoepeld en een nieuwe interne oproep gedaan. In de tweede vacature verklaarde hij de betrekking vacant in de lagere graad van hoofddeskundige (niveau B2) en te begeven bij wijze van mutatie en bevordering¹⁰⁹.

De VDAB schreef in 2010 intern een vacature uit voor een contractuele functie van auditor¹¹⁰. Hij stelde de functie in de vacature open in twee verschillende graden en salarisschalen¹¹¹. Naargelang de rechtspositie-

¹⁰⁷ In de graad van adjunct van de directeur met de salarisschaal A111.

¹⁰⁸ Overplaatsing van een personeelslid naar een andere betrekking met behoud van graad of naar een betrekking met dezelfde benaming en salarisschaal. De aanmelding daarvoor kan uitgaan van de leidinggevende of het personeelslid op grond van: een reorganisatie, medische problemen, een ongepaste functie of de terugkeer na een lange afwezigheid. Contractuele betrekkingen met een salarisschaal of beginsalarisschaal die overeenstemt met rang A2E of lager, worden bij voorrang ingevuld door herplaatsing van contractuelen (artikel I 5, §2, van het raamstatuut).

¹⁰⁹ De VDAB behield de toegang tot de functie nu wel voor aan statutairen, maar volgens de vacature was aan de functie nog altijd een contractuele tewerkstelling verbonden. De VDAB volgde de procedure die het raamstatuut voorschrijft voor de invulling van statutaire vacatures. De laureaat die hij aanstelde in de nieuwe functie, behield zijn statutaire tewerkstelling.

¹¹⁰ Ook deze functie is permanent en vergt een statutaire invulling.

¹¹¹ De raamstatuutgraad van adjunct van de directeur (bruto 2.789,78 euro per maand) en de instructiepersoneelsgraad van trainingsmanager A (bruto 3.532,73 euro per maand).

regeling van de kandidaat (raamstatuut of instructiepersoneel) zou de VDAB de geslaagde kandidaat een van beide graden toekennen. Volgens het gelijkheidsbeginsel mag een functie maar onder één graad ressorteren, opdat voor een zelfde functie dezelfde aanwervingsvoorwaarden en administratieve en geldelijke regels gelden¹¹². De functie van auditor kan bovendien niet ingedeeld worden onder een graad van het instructiepersoneel. Deze functie beantwoordt immers niet aan de krachtlijnen van de functieomschrijvingen van de verschillende categorieën of graden van het instructiepersoneel zoals vastgesteld in het reglement voor het instructiepersoneel. Ook het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 1994 is enkel van toepassing op het personeel dat in dienst is genomen voor de organisatie van de beroepsopleidingscentra (nu competentiecentra), inzonderheid voor de herscholing van de werkzoekenden en de bevordering en organisatie van de beroepsopleiding van de volwassenen.

5.2.2 Verticaal

Het raamstatuut voorziet alleen voor ambtenaren in de mogelijkheid te bevorderen door verhoging in graad of niveau. Contractuele personeelsleden kunnen alleen verhogen in graad of niveau langs een werwingsexamen. De VDAB bood een contractueel assistent (niveau D) in augustus 2000 echter een contract aan als medewerker (niveau C) zonder de vacature open te stellen of een selectie te organiseren¹¹³.

De VDAB kan alleen functies uit het formeel goedgekeurde personeelsplan vacant verklaren. Hij heeft echter nog vóór de goedkeuring van het personeelsplan de functie van afdelingshoofd strategische stafdiensten twee keer vacant verklaard (eerst voorlopig en daarna definitief)¹¹⁴. De VDAB heeft ook niet de raamstatuutprocedure gevolgd bij de eerste vacantverklaring van de functie van afdelingshoofd. Hij stelde de functie immers alleen open voor de eigen personeelsleden¹¹⁵. Een maand later verklaarde de VDAB de functie definitief vacant voor de ambtenaren van de interne arbeidsmarkt (voor de hele Vlaamse overheid). Deze aanstelling verliep wel volgens de juiste procedure. Het al aangestelde personeelslid was opnieuw de enige kandidaat.

¹¹² Artikel 26 van het APKB bepaalt dat de bezoldigingsregeling van het personeel wordt bepaald in functie van het niveau, de aard van de opgedragen taken en de vereiste competenties. Dat impliceert dat dezelfde functies met hetzelfde takenpakket en competentieprofiel dezelfde bezoldiging moeten krijgen. Artikel 30 van het APKB bepaalt dat een contractueel recht heeft op de weddenschaal gelijkwaardig aan die van een ambtenaar met hetzelfde of een gelijkwaardig ambt.

¹¹³ De betrokkene had wel het vereiste diploma.

¹¹⁴ De raad van bestuur en de functioneel bevoegde minister hadden wel al het ontwerp van personeelsplan goedgekeurd.

¹¹⁵ Het personeelslid werd op 9 januari 2008 voorlopig aangesteld in de functie van afdelingshoofd, met behoud van graad en salaris van adjunct van de directeur.

5.3 Bezoldiging

Het Rekenhof ging in de 150 personeelsdossiers van de steekproef na of de uitbetaalde salarissen in overeenstemming waren met de regelgeving. Het testte meer bepaald de toekenning van de salarisschaal, de salaristrap en het salarisbedrag¹¹⁶. Het controleerde ook de volgende vergoedingen en toelagen: vakantiegeld, eindejaarstoelage, toelage extra prestaties, reis- en verblijfkostenvergoeding en fietsvergoeding. Op de onderstaande gevallen na, heeft het Rekenhof geen fouten vastgesteld, noch verschillen tussen de personeelsdiensten:

- De VDAB respecteerte bij de vaststelling van de geldelijke anciënniteit in enkele gevallen niet de regels voor de valorisatie van voorgaande diensten¹¹⁷. Zo liet hij na een personeelslid dat volgens zijn inlichtingenfiche twee jaar voorgaande diensten bij een OCMW presteerde om attesten daarvan te vragen. Voor een ander personeelslid dat volgens de inlichtingenfiche achttien maanden voorgaande diensten presteerde bij de Commissie Cultureel Verdrag Vlaanderen - Nederland, liet hij na te onderzoeken of deze diensten overheidsdiensten zijn¹¹⁸.
- De Vlaamse minister van Bestuurszaken moet de geldelijke regeling voor de ICT-manager van de VDAB in overleg met de functioneel bevoegde minister vaststellen¹¹⁹. De VDAB heeft op 1 november 2007 de huidige contractuele ICT-manager aangeworven zonder dat er een ministerieel bezoldigingsbesluit was. De VDAB heeft de bezoldiging alleen contractueel vastgesteld.
- De VDAB heeft een contractueel personeelslid volgens zijn arbeidsovereenkomst aangeworven als medewerker (niveau C), maar bezoldigd in de salarisschaal voor deskundige (niveau B).
- De VDAB nam in 1999 een personeelslid in dienst als bedrijfsconsulent bij de T-interimdiensten¹²⁰, die een eigen rechtspositieregeling hadden. De betrokkene kreeg na een selectie de functie van call centre supervisor in het VDAB call centre en behield volgens de blauwdruklogica zijn hoedanigheid en salarisschaal van bedrijfsconsulent bij T-Interim. Toen T-Interim in 2002 werd losgekoppeld van de VDAB, bood de VDAB de betrokkene voor de uitoefening van dezelfde functie de graad en salarisschaal van instructeur aan. De functie van supervisor call centre beantwoordt echter niet aan de

¹¹⁶ Afhankelijk van geldelijke en schaalanciënniteit, voorgaande prestaties en allerlei verloven. Het Rekenhof controleerde ook de toepassing van het prestatiestelsel (bv. deeltijds, loopbaanonderbreking, ziekte) en het indexmechanisme.

¹¹⁷ Bepaald in het stambesluit VOI, het raamstatuut en de betrokken omzendbrieven.

¹¹⁸ Deze commissie staat niet op de lijst van de instellingen die volgens de afdeling regelgeving van het departement Bestuurszaken niet in aanmerking komen als overheidsdiensten. De VDAB heeft intussen voor beide gevallen remediëringsschappen ondernomen. Hij vroeg de attesten op en onderzocht de diensten.

¹¹⁹ Artikel VII 1, §3, 3°, e, van het raamstatuut.

¹²⁰ T-interim was een aparte dienst binnen de VDAB, die als een volwaardig uitzendbureau op de markt fungeerde.

functieomschrijving van instructeur volgens het reglement van het instructiepersoneel.

- Op 1 september 2009 sloot de VDAB met een personeelslid in de graad van gereedschapsmaker (technisch omkaderingspersoneel) een nieuwe arbeidsovereenkomst in de graad en met de salarisschaal van instructeur voor de uitoefening van de functie van ontwikkelaar technische producten, die het personeelslid al voordien uitoefende. De functie beantwoordt echter niet aan de functieomschrijving van instructeur volgens het reglement van het instructiepersoneel.

5.4 Conclusie

Behalve dat de VDAB het contractueel raamstatuutpersoneel soms niet objectief werft, kan hij ook niet altijd aantonen voor de werving van dit personeel voldoende mededinging te hebben georganiseerd en de meest geschikte kandidaat te hebben geworven. Zo zijn de selectiedossiers vaak onvolledig, ontbreekt telkens een selectiereglement, bevatten de vacatures te weinig informatie en zijn de selectie-pv's niet altijd volledig. In meer dan de helft van de gevallen ontbrak bovendien een afdoende verantwoording voor de niet-statutaire werving.

Ook de werving van het instructiepersoneel documenteert en motiveert de VDAB onvoldoende. Zowel voor het instructiepersoneel als voor het contractueel raamstatuutpersoneel ontbreekt vooralsnog een uitgeschreven procedure die de rekrutering en selectie vastlegt.

Ook het mobiliteitsproces vertoont tekortkomingen. De invulling van vacatures volgens de zogenaamde blauwdruklogica (intern opengesteld voor alle personeelsleden, ongeacht hun diploma, graad en rechtspositieregeling, en behoud van de oude rechtspositie in de nieuwe functie), komt niet overeen met de procedures van de rechtspositieregelingen en leidde tot tal van anomalieën. Hoewel de VDAB in 2008 besliste deze blauwdruklogica stop te zetten, past hij haar soms nog toe. Het Rekenhof vond nog andere gevallen waarbij de VDAB de mobiliteitsprocedures van het raamstatuut en het principe van de statutaire aanstelling niet volgde. Ook koppelt het agentschap onterecht twee verschillende graden en verloningen aan eenzelfde functie.

De VDAB bepaalt de geldelijke anciënniteit, op enkele uitzonderingen na, correct en kent vergoedingen en toelagen reglementair toe. Wel kent hij soms graden en salarisschalen van het instructiepersoneel toe om personeelsleden beter te verlonen, zonder dat die functies beantwoorden aan de functieomschrijvingen in het reglement voor het instructiepersoneel.

6 Algemene conclusie

Het personeelsplan van de VDAB uit 2008 voldoet aan een aantal kwaliteitseisen: het is procesgebaseerd, het is degelijk gecommuniceerd en het wordt voldoende gemonitord. Het is echter nog niet volledig uitgevoerd en niet meer volledig actueel. De VDAB besteedde ook weinig aandacht aan de optimalisatie van de processen vanuit het oogpunt van efficiëntie. Het personeelsplan heeft de kwalitatieve personeelsbehoeften niet geanalyseerd en ook ontbreekt de afweging van de uitbesteding van bepaalde taken tegenover uitvoering ervan in eigen beheer.

Een kwart van het personeel ressorteert niet onder het raamstatuut, maar onder de regeling voor het instructiepersoneel en het technisch omkaderingspersoneel. De VDAB heeft een afzonderlijke maar geen deugdelijke rechtspositieregeling voor dit personeel. Deze rechtspositieregeling onttrekt dit personeel aan de globale interne arbeidsmarkt voor de diensten van de Vlaamse overheid. De algemene contractuele tewerkstelling van dit personeel blijft bovendien strijdig met de filosofie van het APKB. Het besluit van de Vlaamse Regering bevat ten slotte een onduidelijke en te vergaande bevoegdheidsdelegatie aan de raad van bestuur. Over het agentschapsspecifiek besluit voor het personeel waarop het raamstatuut van toepassing is, heeft het Rekenhof geen opmerkingen.

De interne beheersing van de personeelscyclus is degelijk. Zo heeft de VDAB een sterk strategisch HR-beleid en een degelijk integriteitsbeleid. De strategische HR-doelstellingen liggen vast, maar een verdere analyse van de risico's en passende beheersingsmaatregelen ontbreken nog. Er is voldoende communicatie over personeelsaangelegenheden, maar de informatie op het intranet is niet altijd actueel en duidelijk gestructureerd. De organisatiestructuur van de personeelsdienst kan beter. De personeelsdienst telt overigens een hoog aantal medewerkers.

Bij de testen van de personeelsprocessen werving en selectie, mobiliteit en bezoldiging heeft het Rekenhof weinig materiële fouten vastgesteld. De VDAB besteedt echter weinig aandacht aan de documentering en motivering van de wervingen. Controlecellen controleren intensief het personeelsbeheer, maar een evaluatie van hun efficiëntie en effectiviteit ontbreekt. Inbreuken op de personeelsregelgeving vloeien meestal voort uit een bewuste keuze van het management. Zo overtreedt de VDAB het principe van de statutaire werving of de mobiliteitsregels, koppelt hij meer graden en verloningen aan een zelfde functie of kent hij onterecht graden van het instructiepersoneel toe aan ander personeel.

7 Aanbevelingen

- De VDAB dient bij de vaststelling van zijn personeelsbehoeften en de beheersing van zijn personeelsaantallen meer te steunen op procesoptimalisatie.
- Het is wenselijk dat de VDAB voor de indeling van de functies in het personeelsplan gebruik maakt van het instrument functiefamilies van de Vlaamse overheid.
- De VDAB dient zijn personeelsplan te actualiseren.
- De Vlaamse Regering en de VDAB moeten de keuze om al dan niet uit te besteden onder meer baseren op een afweging of uitbesteding efficiënter en effectiever is dan uitvoering in eigen beheer.
- De Vlaamse Regering en de VDAB dienen te evalueren of en in welke mate het behoud van een aparte rechtspositieregeling voor het instructie- en technisch omkaderingspersoneel redelijkerwijze, beleidsmatig en met inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel verantwoord is. Zij dienen die rechtspositieregeling trouwens te herbejken in het licht van de kenmerken van goede regelgeving.
- De VDAB dient een efficiëntere organisatiestructuur voor de personeelsdienst te overwegen.
- De VDAB moet de informatie over personeelsaangelegenheden op zijn intranet actueel houden en beter structureren.
- De VDAB dient de controle door de centrale controlecellen op de personeelsadministratie te evalueren en zo nodig aan te passen.
- De VDAB moet op een objectieve manier personeel werven en selecteren en dat degelijk documenteren en motiveren. Hij moet volgens het raamstatuut een selectiereglement opmaken. Bij gebrek daaraan moet hij voor het instructiepersoneel voldoende selectie-informatie in de vacatures opnemen. Een goedgekeurde procedure moet de uniformiteit van het proces bewaken.
- De VDAB moet bij de invulling van vacatures het beginsel van de statutaire tewerkstelling en de mobiliteitsregels respecteren. Hij dient zich te richten tot de externe arbeidsmarkt, wanneer dat vereist is.
- De VDAB moet elk personeelslid verlonen in de salarisschaal die de rechtspositieregeling aan de graad verbindt. Hij moet voor elke functie één graad vastleggen, rekening houdend met het besluit van de Vlaamse Regering van 1994 en de algemene functieomschrijvingen in het reglement voor het instructiepersoneel. Iemand een graad en salarisschaal van het instructiepersoneel toekennen om hem beter te verlonen, moet worden uitgesloten.

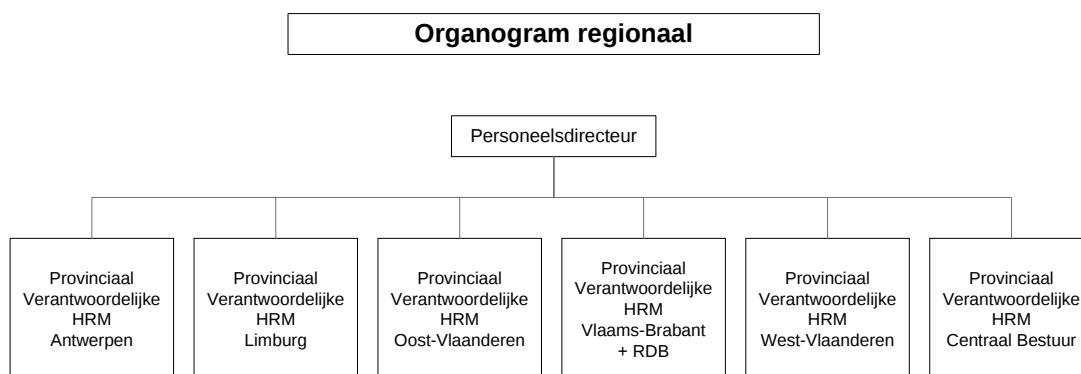
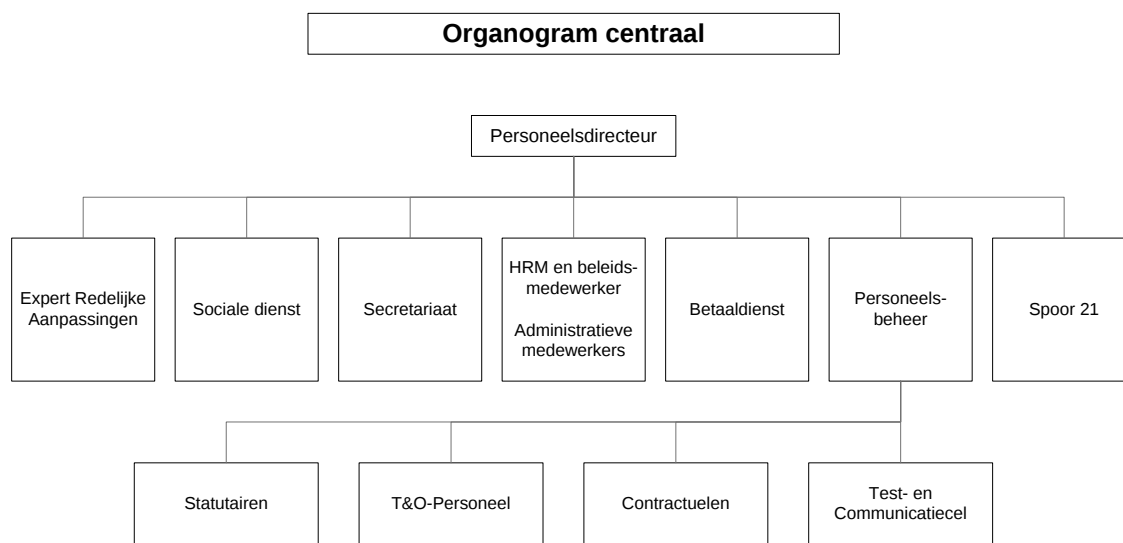
8 Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Werk heeft op 29 september 2011 gereageerd op het ontwerpverslag van de audit (zie bijlage 2). De minister benadrukte dat de VDAB sinds 2008 veel inspanningen heeft geleverd voor het uitbouwen van een sterk HR-beleid. Hij herinnerde aan de vier strategische doelstellingen: aantrekkelijke werkgever, wendbare organisatie, performante HR-afdeling en cultuurinnovatie.

De minister heeft de VDAB gevraagd op basis van de conclusies en aanbevelingen een actieplan op te maken, dat zal worden bewaakt langs de jaarlijkse evaluatie van de leidend ambtenaar en door de interne audit. De belangrijkste elementen van dat plan hebben betrekking op de actualisering van het personeelsplan (opstart in het voorjaar van 2012), de wijziging van de rechtspositieregeling van het instructiepersoneel met maximale verankering in het raamstatuut (met als streefdoel een herziening van de regelgeving binnen de huidige legislatuur), de reorganisatie van de personeelsdienst (met een verbetering van de efficiëntie en beheersing vanaf 2012) en de optimalisering van de personeelsprocessen, met prioriteit aan het wervings- en selectieproces (met de opstart van de module rekrutering en selectie van een ERP-pakket begin 2012).

De minister ging niet expliciet in op de aanbeveling bij de invulling van vacatures het beginsel van statutaire tewerkstelling en de mobiliteitsregels te respecteren. Met betrekking tot het tenderbeleid deelt hij het standpunt van de VDAB dat dit beleid niet alleen kan worden beoordeeld vanuit het perspectief van een personeelsaudit. De keuze bepaalde activiteiten te tenderen is een beleidsbeslissing en niet het gevolg van een analyse van het personeelsplan of HR-resources. De minister gaf weinig duiding over de overwegingen waarop de beleidsbeslissing om te tenderen dan wel is gebaseerd. Het Rekenhof wijst er op dat ook bij strategische overwegingen een afweging tussen uitbesteding en uitvoering in eigen beheer in rekening moet worden gebracht.

Bijlage 1: Organogrammen personeelsdienst VDAB



Bijlage 2: Antwoord van de minister van Werk

29 september 2011

Geachte,

Als antwoord op uw brief van 30 augustus j.l. betreffende de audit personeelsaangelegenheden van de VDAB, stuur ik u hierbij mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen van het ontwerp auditverslag.

Vooreerst bevestigt dit rapport het feit dat VDAB sinds 2008 veel inspanningen heeft geleverd voor het uitbouwen van een sterk HR-beleid, ingegeven door de nood aan een wendbare en slagkrachtige organisatie én inspeland op de voorbeeldrol die zij op dit vlak wenst te vervullen binnen de Vlaamse overheid. Dit HR-beleid wordt geschraagd door 4 strategische programma's (aantrekkelijke werkgever, wendbare organisatie, performante HR-afdeling en cultuurinnovatie), waarbinnen een aantal welomschreven projecten bijdragen tot de realisatie van dit sterk HR-beleid, dat door het Rekenhof als dusdanig erkend wordt.

Anderzijds wijst dit rapport terecht op een aantal problemen en verbeterpunten in het personeelsbeleid. Ik heb het management van de VDAB gevraagd om deze conclusies en aanbevelingen ernstig te bestuderen en een actieplan op te maken. De resultaten van het voorgestelde actieplan zullen expliciet meegenomen worden in de jaarlijkse evaluatie van de leidend ambtenaar. Ik zal eveneens vragen dat een interne audit in de loop van het komende jaar zal nagaan in welke mate uitvoering is gegeven aan het voorgestelde actieplan.

De belangrijkste elementen van dit actieplan zullen betrekking hebben op:

1. actualiseren van het personeelsplan
2. wijziging rechtspositieregeling instructiepersoneel
3. optimalisering van de interne beheersing van de personeelsdienst
4. optimalisering van de personeelsprocessen

1. Actualiseren van het personeelsplan

Het huidige, door de Vlaamse regering goedgekeurde personeelsplan van de VDAB dateert van 2008. Dit dient inderdaad dringend geactualiseerd te worden. Deze werkzaamheden zullen opstarten in het voorjaar 2012 en maximaal rekening houden met de aanbevelingen van het Rekenhof. Specifieke aandacht zal gaan naar een procesmatige veranke-

ring, het expliciteren van de link met de functiefamilies van de Vlaamse overheid en een strikte monitoring en opvolging van de personeelsbezetting.

2. Wijziging rechtspositieregeling instructiepersoneel

Het besluit en het reglement instructiepersoneel van de VDAB zijn zonder meer aan een herziening toe. De VDAB heeft de opdracht om bij deze herziening aan maximale verankering in het Vlaams Personeelsstatuut te voorzien. Dit vereist een grondig vooronderzoek en een aanpak met een lange termijn perspectief.

Aan de VDAB vraag ik om dit de komende twee jaren op te nemen met als streefdoel de herziening van de regelgeving binnen de huidige legislatuur te kunnen realiseren.

3. Optimalisering van de interne beheersing van de personeelsdienst

Vanaf eind 2011 zal VDAB starten met het reorganiseren van de personeelsafdeling. Vanuit een eigen analyse en de bekomen info uit deze audit van het Rekenhof zal VDAB de structuur (geënt op een provinciaal model), het niveau en aantal van de medewerkers bepalen met het oog op het professionaliseren van de personeelsafdeling. Deze aanpak, samen met een uitgebouwd ERP systeem, moeten toelaten vanaf 2012 en volgende jaren de efficiëntie en beheersing te verbeteren.

4. Optimalisering van de personeelsprocessen

VDAB wenst in haar actieplan prioriteit te geven aan de optimalisatie van het wervings- en selectieproces. Ik ondersteun deze keuze en zal in de beoordeling van het management van VDAB in het bijzonder toezien op de uitvoering van dit luik van het actieplan. Het objectiveren van het selectieproces dient prioritair aangepakt te worden.

Sedert 2010 maakt de personeelsafdeling werk van een uniforme werking bij rekrutering en selectie. Inhoudelijk werd een algemene aanpak uitgewerkt en er werden per functiegroep bij de selectie te screenen competentieprofielen vastgelegd. Dit zal resulteren in een transparant selectiereglement. Naar aanleiding van de implementatie van het ERP pakket Peoplesoft HR worden alle aspecten van de rekrutering- en selectieflow opgenomen en geuniformiseerd. De opstart van de module rekrutering en selectie is voorzien begin 2012.

De opgezette acties zullen mee opgevolgd worden in de cyclus van organisatiebeheersing van IAVA.

Tot slot deel ik het standpunt van VDAB dat het tenderbeleid niet alleen beoordeeld kan worden vanuit het perspectief van een personeelsaudit. De keuze om bepaalde activiteiten te tenderen is immers een beleidsbeslissing en niet het gevolg van een analyse van het personeelsplan of HR-resources van de VDAB. Het betrekken van sterk gespecialiseerde dienstverleners als partners op de arbeidsmarkt is in een modern arbeidsmarktbeleid onontbeerlijk. De opdrachten van de VDAB als regisseur zijn duidelijk geformuleerd in de beheersovereenkomst en er bestaat een transparant kader voor uitbesteding.

Indien gewenst ben ik steeds bereid tot een meer diepgaand antwoord samen met de VDAB.

Hoogachtend,

Philippe Muyters

Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be