



Vlaams
Parlement

stuk **37-A** (2011-2012) – Nr. 2
ingediend op 24 januari 2012 (2011-2012)

Verslag

van het Rekenhof

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

Verslag

namens de Commissie voor Economie,
Economisch Overheidsinstrumentarium,
Innovatie, Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie
uitgebracht door mevrouw Martine Fournier

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Patricia Ceysens.

Vaste leden:

de heer Robrecht Bothuyne, mevrouw Martine Fournier, de heren Jan Laurys, Koen Van den Heuvel;
de heren Frank Creyelman, Johan Deckmyn, Chris Janssens;
de dames Patricia Ceysens, Lydia Peeters;
mevrouw Güler Turan, de heer Bart Van Malderen;
de heer Matthias Diependaele, mevrouw Goedele Vermeiren;
de heer Ivan Sabbe;
de heer Filip Watteeuw.

Plaatsvervangers:

de dames Sonja Claes, Kathleen Helsen, Griet Smaers, de heer Eric Van Rompuy;
de heer Pieter Huybrechts, mevrouw Katleen Martens, de heer Jan Penris;
de heer Filip Anthuenis, mevrouw Fientje Moerman;
mevrouw Kathleen Deckx, de heer Jurgen Vanlerberghe;
de dames Vera Celis, Lies Jans;
de heer Lode Vereeck;
mevrouw Elisabeth Meuleman.

Stukken in het dossier:

37-A (2011-2012) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

De Commissie voor Economie, Economisch Overheidsinstrumentarium, Innovatie, Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie besprak op 19 januari 2012 het verslag van het Rekenhof over personeelsaangelegenheden van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB).

Aansluitend werd in de commissie een vraag om uitleg van de heer Robrecht Bothuynne over het personeels- en tenderbeleid van de VDAB behandeld. Die vraag om uitleg baseert zich op het verslag van het Rekenhof. Het verslag van het gehele debat is terug te vinden in *Hand.* Vl. Parl. 2011-12, C102-ECO12.

1. Toelichting door het Rekenhof

De heer *Jozef Beckers*, raadsheer bij het Rekenhof geeft een toelichting bij het verslag van het Rekenhof.

1.1. Situering van de VDAB

De VDAB werd in 1989 opgericht na de regionalisering van de bevoegdheden arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding voor werkzoekenden en werklozen. De decreetgever heeft de Vlaamse openbare instelling VDAB op 7 mei 2004 omgevormd tot een EVA (extern verzelfstandigd agentschap). De beheersovereenkomsten tussen de raad van bestuur en de Vlaamse Regering voor de periodes 2005-2010 en 2011-2015 schetsen de krijtlijnen voor de werking en koppelen de voornaamste uitdagingen aan indicatoren. De VDAB vertaalt de beheersovereenkomst in een meerjarenondernemingsplan met strategische doelstellingen op middellange termijn. In de aanloop naar de beheersovereenkomst 2011-2015 heeft de VDAB een nieuwe strategische visie, missie en strategie ontwikkeld: 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 oprichtingsdecreet. 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 werkzoekenden.

De VDAB werkt enerzijds met statutaire en contractuele personeelsleden die onder het raamstatuut ressorteren, en anderzijds met instructiepersoneel en technisch omkaderingspersoneel, die onder een afzonderlijke rechtspositieregeling vallen. De interne auditdienst van de VDAB heeft al een aantal personeelsprocessen geanalyseerd en getest, en een aantal risico's afgedekt.

Op 10 juli 2008 keurde de Vlaamse Regering het personeelsplan van de VDAB goed. Dat ging uit van een behoefte aan 4300 voltijdequivalenten (vte) en voorzag tegen eind 2009 in een inkrimping tot 4260 vte. Eind 2010 telde de VDAB 4237 vte, verdeeld over 5013 personeelsleden, van wie 1613 (32 percent) statutair tewerkgesteld en 3400 (68 percent) contractueel. Het instructiepersoneel en technisch omkaderingspersoneel (1245 personeelsleden) maken 25 percent uit van het totale personeelsbestand. Zij zijn allen contractueel tewerkgesteld. In 2010 bedroegen de totale loonkosten van de VDAB 223.215.000 euro.

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 (Algemene Principes Koninklijk Besluit van 26 september 1994) te respecteren.

1.2. Onderzoek Rekenhof

Het Rekenhof ging na of de VDAB een kwaliteitsvol personeelsplan hanteert en toetste de rechtspositieregelingen aan de kenmerken van goede regelgeving. Het evalueerde ook

het interne beheersingssysteem 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.

Op 28 juni 2011 bezorgde het Rekenhof zijn voorlopige onderzoeksresultaten aan de VDAB in een voorontwerp van verslag. De gedelegeerd bestuurder reageerde 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 van het Rekenhofverslag.

1.3. Bevindingen

1.3.1. Personeelsplan

In 2004 startte de VDAB een proceshertekening. Vervolgens hadden interne herstructureeringen, BBB (beter bestuurlijk beleid) en een aantal bijkomende opdrachten een invloed op het personeelsplan van de VDAB.

In 2008, bij de vaststelling van dat personeelsplan, ging de VDAB uit van het bestaande aantal vte en streefde onvoldoende naar een verbetering van de efficiëntie van de processen (procesoptimalisatie). Dat uitgangspunt kan onder meer 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. Sinds 2008 ontwikkelde de VDAB wel een optimalisatiebeleid om het aantal personeelsleden onder controle te houden en te doen dalen. Zijn actieplannen steunen echter onvoldoende op procesoptimalisatie. De VDAB-directeurs waren bij de opstelling van de actieplannen immers niet verplicht een bepaalde methodologie te volgen of de vermindering van hun personeelsbestand te steunen op procesoptimalisatie.

Het personeelsplan analyseerde niet de kloof tussen de aanwezige en vereiste competenties. Het gebruikte evenmin het instrument ‘functiefamilies’ van de Vlaamse overheid. Weliswaar communiceerde en monitorde de VDAB dit plan op degelijke wijze. Het personeelsplan is ten slotte nog niet volledig uitgevoerd (het moet nog een aantal kaderfuncties en bijkomende betrekkingen invullen) en het is niet geactualiseerd.

Sinds 2005 besteedt de VDAB steeds meer trajectbegeleidingen uit. Onderzoek, onder meer middels een proeftuinwerking in 2005, kon nochtans niet aantonen dat uitbesteding efficiënter en effectiever is dan uitvoering in eigen beheer. 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 van de proeftuinen ten spijt, vloeit uitbesteding dus nog altijd voort uit een beleidsbeslissing en niet uit een afweging tussen uitbesteding en uitvoering in eigen beheer. In het personeelsplan werd alleszins geen dergelijke afweging gemaakt.

1.3.2. Rechtspositieregelingen

De VDAB heeft voor zijn instructiepersoneel en technisch omkaderingspersoneel een afzonderlijke rechtspositieregeling. Die voldoet niet aan de kenmerken van goede regelgeving. Ze bevat bijvoorbeeld een onduidelijke en te verregaande delegatie aan de raad van bestuur. Ook is de algemene contractuele werving van dit personeel strijdig met het APKB. Het grootste deel van het instructiepersoneel en technisch omkaderingspersoneel vervult immers permanente taken, die volgens het APKB door statutairen moeten worden uitgevoerd. Ten slotte onttrekt de VDAB met de historisch gegroeide aparte regeling

deze personeelscategorieën aan de globale interne arbeidsmarkt binnen de diensten van de Vlaamse overheid. Het behoud van de gescheiden rechtspositieregeling kan alleen als dat beleidsmatig, redelijkerwijze en met inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel kan worden verantwoord.

1.3.3. Interne beheersing

De VDAB voert een sterk integriteits- en humanresourcesbeleid (hr-beleid), zij het met een aantal mogelijke verbeterpunten:

- het management laat zich voor de interne beheersing van de 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 tien percent 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. Zo mist de elektronische personeelsinformatie een duidelijke structuur en rubricering en is de informatie op het intranet niet altijd even actueel;
- 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.

1.3.4. Personeelsprocessen

Het Rekenhof heeft in een steekproef met 75 dossiers van raamstatuutpersoneelsleden en 75 dossiers van instructiepersoneel vervolgens drie essentiële personeelsprocessen getest: werving en selectie, mobiliteit en bezoldiging.

Werving en selectie

Voor statutaire aanwervingen doet de VDAB een beroep op Selor (selectiebureau van de federale overheid). De hr-verantwoordelijken van de VDAB organiseren daarentegen de contractuele wervingen. Enkele wervingen van het contractueel raamstatuutpersoneel gingen gepaard met inbreuken op de beginselen van objectiviteit en gelijke behandeling en 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 keuze van contractuele werving als afwijking op de algemene regel van statutaire tewerkstelling bij de overheid. De VDAB heeft nog geen selectiereglement vastgesteld.

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 indienstnemen 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.

Mobiliteit

Wat de mobiliteit betreft, stelde het Rekenhof vast dat de VDAB bij zijn invulling van vacatures tot 2008 de 'blauwdruklogica' volgde, zoals de VDAB dat zelf noemde: hij stelde de meeste vacatures alleen intern open, maar dan voor alle personeelsleden, ongeacht hun

graad, diploma en rechtspositie, en liet de begunstigden in hun nieuwe functie hun oude rechtspositie behouden. Deze praktijk stemt niet overeen met de procedures die het stambesluit VOI (het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2000 houdende de regeling van de rechtspositie van het personeel van sommige Vlaamse openbare instellingen) en het raamstatuut opleggen voor de invulling van vacatures. Dit 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. Hoewel de VDAB in 2008 besliste deze blauwdruklogica stop te zetten, past hij ze blijkens de steekproef soms nog toe. De VDAB stelt ook functies open in twee verschillende graden en verloningen.

Bezoldiging

Wat de bezoldiging betreft, stelde het Rekenhof in zijn steekproef op de personeelsdossiers enkele fouten vast, zoals het niet-valoriseren van vorige diensten in de geldelijke anciënniteit. Ook kent de VDAB soms graden en salarisschalen van het instructiepersoneel toe om personeelsleden beter te verlonen.

1.3.5. Conclusies

Het personeelsplan van de VDAB uit 2008 voldoet in elk geval aan een aantal kwaliteitseisen, maar de VDAB besteedde weinig aandacht aan de optimalisatie van de processen vanuit het oogpunt van efficiëntie. En de afweging van de uitbesteding van bepaalde taken tegenover uitvoering ervan in eigen beheer ontbreekt.

De VDAB heeft een afzonderlijke, maar weinig deugdelijke rechtspositieregeling voor het instructiepersoneel en het technisch omkaderingspersoneel. De algemene contractuele tewerkstelling van dit personeel is strijdig met het APKB.

De VDAB heeft een sterk strategisch hr-beleid en een degelijk integriteitsbeleid. De organisatiestructuur van de personeelsdienst kan wel beter.

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. 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.

1.4. Aanbevelingen

Deze conclusies leidden het Rekenhof tot de formulering van de volgende aanbevelingen:

- de VDAB dient zijn personeelsbeleid meer te steunen op procesoptimalisatie;
- het is wenselijk dat de VDAB de functie-indeling in functiefamilies van de Vlaamse overheid volgt;
- 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 het behoud van een aparte rechtspositieregeling voor het instructie- en technisch omkaderingspersoneel verantwoord is. Zij dienen die rechtspositieregeling te toetsen aan 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, als dat vereist is;
- de VDAB moet elk personeelslid verlonen in de juiste salarisschaal en voor elke functie één graad vastleggen. Hij mag niet iemand een graad en salarisschaal van het instructiepersoneel toekennen om hem beter te verlonen.

1.5. Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Werk heeft op 29 september 2011 gereageerd. Hij beklemtoonde dat de VDAB sinds 2008 veel inspanningen heeft geleverd voor de uitbouw van een sterk hr-beleid. De minister stelde de VDAB te hebben gevraagd op basis van de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhofverslag een actieplan op te maken.

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 de minister het standpunt van de VDAB dat de keuze bepaalde activiteiten te tenderen een beleidsbeslissing is en niet het gevolg van een analyse van het personeelsplan of hr-gegevens. Hij gaf echter de overwegingen voor deze beleidsbeslissing niet aan.

2. Bespreking

De bespreking werd in de commissie voortgezet bij de behandeling van de vraag om uitleg van de heer Robrecht Bothuyne over het personeels- en tenderbeleid van de VDAB. Daarover wordt verslag uitgebracht in *Hand. VI. Parl. 2011-12, C102-ECO12*, p. 3-15.

Patricia CEYSENS,
voorzitter

Martine FOURNIER,
verslaggever