



Vlaams
Parlement

ingediend op **37** (2016-2017) – Nr. 1
19 oktober 2016 (2016-2017)

Verslag

van het Rekenhof

over personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid



Rekenhof



Personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, oktober 2016



Rekenhof

Personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 11 oktober 2016
Vlaams Parlement, 37 (2016-2017) – Nr. 1

Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Inleiding	13
1.1 Onderzoeksdomein	13
1.2 Onderzoeksaanpak	14
Hoofdstuk 2	
Beleidskader: besparingsdoelstellingen	17
2.1 Periode 2009-2014	17
2.1.1 Status quo	17
2.1.2 Besparingen op de apparaatskredieten	17
2.1.3 Daling met 6,5% personeelsleden en 65 miljoen euro apparaatskredieten	18
2.1.3.1 Beslissingen van de Vlaamse Regering	18
2.1.3.2 Toepassingsgebied	19
2.1.3.3 Verdeling over de beleidsdomeinen en de entiteiten	19
2.1.3.4 Neutralisatie van bepaalde personeelsbewegingen	20
2.1.3.5 Opvolging en rapportering	21
2.2 Periode 2014-2019	22
2.2.1 Daling met 1950 personeelsleden en 101,5 miljoen euro apparaatskredieten	22
2.2.2 Kerntakenplannen	24
2.3 Conclusie	25
Hoofdstuk 3	
Realisatie van budgettaire besparing en personeelsbesparing	27
3.1 Geen groei	27
3.2 Besparing op kredieten	27
3.2.1 Verdeling van de kredietvermindering	27
3.2.2 Kredieten en uitvoering in de periode 2012-2014	29
3.3 Vermindering van personeelsaantallen 2009-2014	30
3.3.1 Besparingsdoelgroep in haar totaliteit	30
3.3.2 Besparingsdoelgroep per beleidsdomein	31
3.3.3 Aanvragen tot personeelsuitbreiding en toepassing van de neutralisatie-techniek	32
3.4 Succesfactoren	35
3.4.1 Factoren die een impact hebben op de personeelsvermindering	35
3.4.2 Impact van de budgettaire besparing	37
3.5 Conclusie	38
Hoofdstuk 4	
Aanpak van de besparingen	39
4.1 Efficiëntietrajecten	39
4.2 Personeelsplannen	41
4.3 Herplaatsing, voortijdige beëindiging van arbeidsovereenkomsten en andere maatregelen	42
4.4 Conclusie	44

Hoofdstuk 5

Effecten van de personeelsbesparing	47
5.1 Kwaliteit van de dienstverlening	47
5.2 Werkbaarheid	48
5.2.1 Leermogelijkheden	49
5.2.2 Werkgerelateerde stress/motivatatieproblemen	50
5.2.3 Afstemming werk-privé	51
5.3 Diversiteitsbeleid	51
5.4 Uitbesteding	53
5.5 Conclusie	55

Hoofdstuk 6

Conclusies	57
------------	----

Hoofdstuk 7

Aanbevelingen	59
---------------	----

Hoofdstuk 8

Reactie van de minister van Binnenlands Bestuur	61
---	----

Bijlage

Antwoord van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur	63
--	----

Het Rekenhof heeft de personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid onderzocht, in het bijzonder de besparingen tijdens het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014. Het heeft daarvoor onder meer een bevraging en interviews georganiseerd bij vijftien entiteiten.

In 2009 besliste de Vlaamse Regering dat het totaal aantal ambtenaren van de Vlaamse deelstaatoverheid niet meer mocht toenemen en bij voorkeur moest dalen. Ook werden enkele besparingen doorgevoerd op de apparaatskredieten (weddekredieten, werkingsmiddelen en investeringskredieten). De Vlaamse Regering legde vervolgens stapsgewijze verdere besparingen op voor een beperktere doelgroep (69% van de Vlaamse deelstaatoverheid). Zij besliste uiteindelijk, zonder voorafgaande personeelsbehoefteanalyse, dat voor die besparingsdoelgroep het aantal personeelsleden tegen 30 juni 2014 6,5% lager diende te zijn dan in 2009. Parallel aan die personeelsvermindering voerde ze in de begrotingsjaren 2012-2014 een budgettaire besparing door van 65 miljoen euro op de apparaatskredieten. Alle entiteiten dienden bovendien, eventueel los van de besparingen, meetbare efficiëntietrajecten te definiëren. De budgettaire besparing, de beoogde vermindering van de personeelsaantallen en de efficiëntietrajecten waren onvoldoende samenhangend.

De besparingen werden lineair verdeeld over de entiteiten, maar die konden de opgelegde personeelsvermindering binnen hun beleidsdomein onder elkaar herverdelen. De managementcomités hebben van die mogelijkheid echter weinig gebruik gemaakt. Voor personeelsbewegingen waarbij de entiteiten maar over minimale vrijheidsgraden beschikten, werkte het CAG een neutralisatietechniek uit, bijvoorbeeld voor personeelsleden die werden overgedragen vanuit de federale overheid.

In de huidige regeerperiode legde de Vlaamse Regering voor een nog beperktere doelgroep (42%) een vermindering op van 1950 personeelsleden tegen het einde van de legislatuur en een besparing op de apparaatskredieten van 101,5 miljoen euro. Ook het huidige besparingsbeleid mist onderbouwing en samenhang. De besparingen werden eveneens lineair verdeeld, maar daarnaast vroeg de Vlaamse Regering een analyse van de kerntaken, die uiteindelijk leidde tot een geplande afbouw, optimalisatie of overheveling van 522 processen en een geraamde vermindering van 886 voltijdse equivalenten. De effectieve uitstroom als gevolg van de uitvoering van de kerntakenplannen kan bijdragen tot de opgelegde personeelsvermindering. De geraamde personeelsvermindering maakt echter minder dan de helft uit van de besparingsdoelstelling, wat een risico impliceert voor de kwaliteitsvolle uitvoering van de kerntaken.

De budgettaire besparing van de vorige regeerperiode op de apparaatskredieten werd jaarlijks in één beweging op de kredieten van de entiteiten verrekend. Die besparing bleek ook uit de begrotingsdocumenten, die toelichting gaven over de opbouw van de kredieten, hoewel niet bij alle entiteiten of beleidsdomeinen. De Vlaamse overheid volgde de uitvoering van de budgettaire besparing niet op. Uit een vergelijking bij dertien entiteiten van de evolutie van de weddekredieten met de evolutie van de gerealiseerde personeelsuitgaven bleek weliswaar dat ook bij de reële uitgaven werd bespaard, maar dat de omvang van de besparing niet duidelijk is.

De personeelsvermindering van 6,5% is door drie van de dertien beleidsdomeinen niet gerealiseerd, maar globaal was op 30 juni 2014 het personeelsbestand van de besparingsdoelgroep verminderd met 7,5%. In de periode 2009-2014 werden 836 bijkomende personeelsleden geneutraliseerd (bijna 3% van de initiële nulmeting van 2009). Er kan betwijfeld worden of alle neutralisaties wegens bijkomend beleid en wegens een goedkeuring tijdens de voorgaande legislatuur verant-

woord waren. In het begin van de besparingsperiode vonden bovendien neutralisaties plaats zonder duidelijke goedkeuring van de toename door de Vlaamse Regering. Ook kwam onvoldoende tot uiting dat alternatieven voor de aanwervingen werden onderzocht.

Welke grens (maximaal aantal personeelsleden of het beschikbare krediet) effectief de omvang van het personeelsbestand bepaalde, was niet voor alle entiteiten gelijk. Ook de impact van factoren zoals de aard van de kerntaken, de grootte van de entiteit, het aandeel contractuelen, leeftijds piramide en budgettaire historiek was bij de bevraagde entiteiten zeer verschillend. De besparingen werden vooral gerealiseerd door natuurlijke uitstroom. Daarnaast hebben entiteiten in beperkte mate arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur beëindigd, alleen nog contractueel geworven, gunstverloven geweigerd of minder gemakkelijk toegekend, kritischer geëvalueerd en maatregelen stopgezet om personeelsleden langer aan het werk te houden. Geen enkele van de vijftien entiteiten kon een volledig beeld geven van de lasten en baten van de efficiëntietrajecten. Elf van de vijftien entiteiten deelden mee dat de trajecten hebben geleid tot een verminderde personeelsbehoefte, maar slechts drie van hen konden dat per traject kwantificeren. Ook financiële informatie ontbrak. Het aantal managementondersteunende functies daalde volgens een meting van het voormalige departement Bestuurszaken van 11,6% in 2010 tot 10% in 2014. Entiteiten zochten voor overtallig personeel meestal een oplossing binnen de entiteit en maakten zeer weinig gebruik van de mogelijkheid personeel te herplaatsen. Met het oog op de uitvoering van de kerntakenplannen breidde de Vlaamse overheid de herplaatsingsregeling uit. In de eerste helft van 2015 hadden tien van de vijftien entiteiten hun personeelsplan nog niet aangepast aan de besparingen.

De personeelsbesparingen mochten geen invloed hebben op de werkbaarheid en de kwaliteit van de dienstverlening. Ongeveer de helft van de bevraagde entiteiten ondervond echter een negatieve impact van de personeelsbesparingen op de kwaliteit van de dienstverlening. De impact bestond uit het niet halen van termijnen, vertragingen, schrapping of uitstel van projecten, een verlaagd niveau van dienstverlening en verlaging van streefnormen. Ook voor de huidige besparingsronde wezen de meeste bevraagde entiteiten op een verhoogd risico op kwaliteitsverlies. Uit de bevraging blijkt eveneens een negatieve invloed op de werkbaarheid. De personeelsbesparingen zouden een van de factoren zijn die werkgerelateerde stress verhogen. Ze bemoeilijken de tewerkstelling van personen met een handicap of chronische ziekte. Door de personeelsbesparingen zagen een aantal entiteiten zich ook genoodzaakt meer uit te besteden, ondanks de hogere kostprijs en de eventueel lagere kwaliteit. De kerntakenplannen identificeren de processen die voor uitbesteding in aanmerking komen, maar kosten-batenanalyses moeten nog worden uitgewerkt.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

Vlaams Regeerakkoord 2009-2014

In het kader van de doelstelling *meer doen met minder middelen* bepaalde het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 dat het totale aantal Vlaamse ambtenaren niet meer mocht aangroeien. In de loop van de regeerperiode 2009-2014 voerde de Vlaamse Regering ook verschillende besparingen op de apparaatskredieten door, zijnde weddekredieten (ESR-11), werkingsmiddelen (ESR-12) en investeringskredieten (ESR-74). Ze beoogde onder andere een recurrente besparing van 65 miljoen euro in de begrotingsjaren 2012 tot 2014 en een vermindering van het aantal personeelsleden met 6,5% tegen 30 juni 2014.

De vermindering van het aantal personeelsleden met 6,5% mocht niet gepaard gaan met naakte ontslagen van goed presterende medewerkers¹. De Vlaamse Regering ging ervan uit dat het volstond de uitstromende personeelsleden niet te vervangen². Verwacht werd dat tegen 2016 ongeveer 18% van het ambtenarenkorps zou uitstromen wegens pensionering³.

Conform de beslissing van het College Ambtenaren-Generaal (CAG, nu: Voorzitterscollege⁴)⁵ gold ook als uitgangspunt dat de personeelsbesparingen geen invloed mochten hebben op de werkbaarheid en op de kwaliteit van de dienstverlening.

Vlaams Regeerakkoord 2014-2019

De huidige Vlaamse Regering zet het besparingstraject voort. Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 stelt dat het aantal personeelsleden in dienst van de Vlaamse overheid verder en significant moet dalen door een selectief vervangingsbeleid te voeren, met blijvende aandacht voor een kwaliteitsvolle dienstverlening. Dat werd in de beleidsnota Bestuurszaken uitgewerkt: *Tegen eind 2019 moet de personeelsomvang binnen de Vlaamse overheid dalen met 1950 personeelsleden. Er is een maximale afstemming nodig tussen het opvolgen van aankom-*

¹ Sectorcomité XVIII, Protocol houdende de conclusies van de onderhandelingen van 28 oktober 2011, Ontwerp Sectoraal akkoord 2010-2012, protocol nr. 307.989.

² CAG, Verslag van de vergadering van 12 mei 2011.

³ Beleidsbrief Bestuurszaken 2010-2011, ingediend op 24 oktober 2011. Vlaams Parlement, 1311 (2011-2012) – Nr. 1, p. 25.

⁴ Vervangt sinds oktober 2014 het CAG en is samengesteld uit de voorzitters van de managementcomités van de beleidsdomeinen. De Vlaamse Regering heeft de samenstelling op 10 oktober 2014 goedgekeurd. De opdracht en taakstelling van het Voorzitterscollege werd uitgewerkt in VR/2015/30.01/DOC.0068/1.

⁵ CAG/2011/17.04/DOC.039.

mende pensioneringen, het selectief vervangen en een afslanking van het aantal taken met het kerntakenplan als leidraad.

Parallel aan de vermindering met 1950 personeelsleden legde de Vlaamse Regering een recurrente besparing op de apparaatskredieten op van 101,5 miljoen euro tegen eind 2019. Het kerntakenplan geeft aan welke van de huidige activiteiten van de diensten van de Vlaamse overheid essentieel zijn om de beleidsdoelstellingen te bereiken en de dienstverlening te verzekeren. De Vlaamse Regering valideerde de kerntakenplannen op 17 juli 2015.

1.2 Onderzoeksaanpak

De audit heeft ook betrekking op het huidige beleidskader, maar is in het bijzonder gericht op de personeelsbesparingen die zijn gerealiseerd tijdens het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014.

Het Rekenhof beoogde volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

- Is er een deugdelijk uitgewerkt beleidskader voor de personeelsbesparing?
- Is de personeelsbesparing gerealiseerd?
- Met welke maatregelen is de personeelsvermindering gerealiseerd?
- Wat zijn de effecten op de kwaliteit van de dienstverlening en de werkbaarheid?

De laatste twee onderzoeksvragen heeft het Rekenhof onderzocht aan de hand van een steekproef van vijftien entiteiten, die hieronder worden opgesomd.

Tabel 1: Overzicht van de vijftien bevraagde entiteiten

Bevraagde entiteiten	
AGION	Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs
AGIV	Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (nu Agentschap Informatie Vlaanderen)
AgO	Agentschap Overheidspersoneel
AgODi	Agentschap voor Onderwijsdiensten
ALV	Agentschap Landbouw en Visserij (nu Departement Landbouw en Visserij)
AO	Agentschap Ondernemen (nu Agentschap Innoveren en Ondernemen)
AWV	Agentschap Wegen en Verkeer
Bloso	Agentschap ter Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie (nu Sport Vlaanderen)
Departement DAR	Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (nu Departement Kanselarij en Bestuur)
Departement FB	Departement Financiën en Begroting
Departement LNE	Departement Leefmilieu, Natuur en Energie
OE	Agentschap Onroerend Erfgoed
TV	Toerisme Vlaanderen
VAPH	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding

Het onderzoek steunde op een analyse van de rekeningen en van algemene documenten: beslissingen van de Vlaamse Regering bij de begrotingen 2012-2014, goedkeuringen van de Vlaamse Regering tot aanwerving van bijkomend personeel, rapporteringen over de besparingen en beslissingen van het CAG en het Voorzitterscollege. Ook vond een bevraging plaats van

de leidend ambtenaren van de vijftien entiteiten, aangevuld met interviews en onderzoek van de stavingsdocumenten bij de antwoorden, zoals de personeelsplannen.

Onderzoeksnormen vond het Rekenhof in beslissingen van de Vlaamse Regering en het CAG over de personeelsbesparingen, in literatuur over besparingen en efficiëntiemeting, in normen voor personeelsplanning⁶ en in de boekhoud- en aanrekeningsregels uit het rekendecreet.

Het Rekenhof kondigde het onderzoek op 3 februari 2015 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Begroting en Financiën, de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, de secretaris-generaal van het departement Bestuurszaken, de secretaris-generaal van het departement Financiën en Begroting en de voorzitter van het Voorzitterscollege. Op 12 juli 2016 werd het ontwerpverslag bezorgd aan de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur en de Vlaamse minister van Begroting en Financiën. Gelijktijdig werd het ontwerp gestuurd naar de voorzitter van het Voorzitterscollege, de administrateur-generaal van het Agentschap Overheidspersoneel en de secretaris-generaal van het departement Financiën en Begroting. De voorzitter van het Voorzitterscollege antwoordde op 16 september 2016. Dat antwoord was een gezamenlijke reactie van het Voorzitterscollege, het Agentschap Overheidspersoneel en het departement Financiën en Begroting. De minister van Binnenlands Bestuur antwoordde op 29 augustus 2016. Het antwoord van de minister wordt besproken in hoofdstuk 8 en is integraal opgenomen als bijlage bij dit verslag.

⁶ Personeelsplanning bij de Vlaamse overheid, verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, goedgekeurd in de Nederlandse kamer op 27 oktober 2009. Vlaams Parlement, 37 (2009-2010) – Nr. 1.

HOOFDSTUK 2

Beleidskader: besparingsdoelstellingen

2.1 Periode 2009-2014

2.1.1 Status quo

Het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 bepaalde dat het totale aantal Vlaamse ambtenaren niet meer mocht aangroeien. Ter uitvoering daarvan verplichtten de richtlijnen voor de tweede generatie beheersovereenkomsten (2011-2015) de entiteiten het reële aantal medewerkers maximaal gelijk te houden en bij voorkeur te verlagen ten opzichte van het aantal voltijdse equivalenten (VTE) op 15 juli 2009⁷.

Alle entiteiten moesten bovendien in hun beheers- of managementovereenkomsten (2011-2015) efficiëntietrajecten definiëren om tegen 2020 substantiële meetbare efficiëntiewinsten te realiseren (zie 4.1).

2.1.2 Besparingen op de apparaatskredieten

In het kader van de begrotingsdoelstellingen legde de Vlaamse Regering een aantal besparingsmaatregelen op aan de Vlaamse administratie.

Bij de derde begrotingscontrole van 2009 besliste ze geen kredieten meer toe te kennen voor endogene groei: de kostprijs inherent aan de loopbaanontwikkeling van het personeel (anciënniteit en functionele loopbaan)⁸.

In de Septemberverklaring van 2009 kondigde de Vlaamse Regering aan te besparen op de apparaatskredieten: 2,5% op weddekredieten en 5% op werking. Bij de begrotingsopmaak van 2011 verhoogde ze die besparing tot 4% op weddekredieten en 7,5% op werking.

Bij de begrotingsopmaak 2013 besliste de Vlaamse Regering ook een bijkomende besparing op te leggen van 1% op de weddekredieten van de Vlaamse administratie (inclusief onderwijs). Dat betekende voor de diensten van de Vlaamse overheid een bijkomende besparing op weddekredieten van 11,7 miljoen euro.

⁷ VR/2010/02.04/DOC.0222QUINQUIES.

⁸ Vanaf de tweede begrotingscontrole 2012 werd de vergrijzingskost weer (gedeeltelijk) gecompenseerd. Die financiering gebeurde met bijdragen van de entiteiten die een vergrijzingsbonus kenden, aangevuld met algemene middelen. CAG-verslag van 12 mei 2011.

2.1.3 Daling met 6,5% personeelsleden en 65 miljoen euro apparaatskredieten

2.1.3.1 Beslissingen van de Vlaamse Regering

Op 6 mei 2011 besliste de Vlaamse Regering dat het aantal personeelsleden op 30 juni 2014 5% lager diende te zijn dan op 30 juni 2009. Op dat moment bedroeg de besparingsdoelgroep 28.006 personeelsleden. Die doelstelling werd bij de begrotingscontrole in februari 2012 opgetrokken naar 6% en in september 2013 bij de opmaak van de begroting 2014 naar 6,5%. Deze percentages werden niet onderbouwd: ze zijn niet vastgesteld aan de hand van een voorafgaande analyse van de personeelsbehoefte.

De vermindering van het aantal personeelsleden moest stapsgewijs een recurrente besparing opleveren van minstens 50 miljoen euro op de apparaatskredieten. Die doelstelling werd opgetrokken naar respectievelijk 60 en 65 miljoen euro, naar aanleiding van de verhoogde besparing in personeelsaantallen van 6% en 6,5%. Er is echter geen duidelijk verband tussen die budgettaire besparing en de opgelegde personeelsvermindering. Als het aantal personeelsleden van de besparingsdoelgroep daalt met 1% of 280 personeelsleden, dan diende dat volgens de beslissing van de Vlaamse Regering minimaal gepaard te gaan met een recurrente besparing van 10 miljoen euro, wat neerkomt op een gemiddelde besparing van 35.714 euro per personeelslid. De gemiddelde loonkosten (voor 2014) bij de diensten van de Vlaamse overheid bedroegen echter 52.144 euro per personeelslid⁹.

De Vlaamse Regering besliste dat het te verminderen aantal ambtenaren diende te worden opgevolgd in personeelsaantallen (koppen) en niet in VTE. Het personeelsaantal verwijst naar het aantal personeelsleden die op een bepaald tijdstip een tewerkstellingscontract of aanstellingsbesluit hebben met een entiteit, ongeacht of ze worden bezoldigd of effectief prestaties voor de entiteit leveren. Het CAG had een voorkeur voor bruto VTE¹⁰ als eenheid¹¹. Personeelsleden die (voor vele jaren) voor een entiteit onbeschikbaar¹² waren en budgettair niet ten laste waren, werden immers als personeelslid meegeteld in de benadering van de Vlaamse Regering, terwijl de entiteiten op die onbeschikbare personeelsleden geen besparingen konden doorvoeren¹³. Bovendien worden het ondernemings- en personeelsplan ook uitgedrukt in bruto VTE.

In september 2011 gaf de minister bevoegd voor Bestuurszaken aan het CAG de opdracht de beslissing van de Vlaamse Regering over de vermindering van het aantal ambtenaren en de besparing op de kredieten verder uit te werken¹⁴. De werkzaamheden binnen (een werkgroep van) het CAG resulteerden op 29 maart 2012 in een afsprakenkader, dat werd toegelicht op het overleg van 25 april 2012 tussen de kern van de Vlaamse Regering en het CAG.

⁹ Volgens de gegevens van AgO bedroegen de gemiddelde loonkosten voor 2014, per bruto VTE 58.896 euro.

¹⁰ Verhouding van het aantal dagen dat een personeelslid wordt geacht te werken op basis van zijn arbeidsregime, ten opzichte van het aantal dagen van een voltijds personeelslid.

¹¹ Technische nota aan het Voorzitterscollege van 12 november 2014.

¹² Er zijn vijf inhoudelijke categorieën van onbeschikbaarheden: verlof voor politiek ambt, verlof tewerkstelling elders, loopbaanonderbreking, opschorting tewerkstelling en militaire of burgerdienst. Aan die onbeschikbaarheden is een terugkeerrecht gekoppeld. Zie voor meer info <http://overheid.vlaanderen.be/definities-personeelseffectieven>.

¹³ Volgens AgO telde die groep op 31 december 2013 192 personeelsleden (of 1,3%) binnen de groep van entiteiten die bij VLIMPERS zijn aangesloten.

¹⁴ Operationalisering, implementatie, aansturing en opvolging.

2.1.3.2 Toepassingsgebied

De Vlaamse Regering bepaalde dat alle entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid¹⁵ de besparingsdoelstelling dienden te realiseren, met uitzondering van:

- entiteiten die niet tot de uitvoerende macht behoren;
- alle entiteiten van privaatrechtelijke aard of entiteiten met een rechtspersoonlijkheid *sui generis*¹⁶;
- de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering;
- het agentschap Jongerenwelzijn, de VRT en enkele specifieke personeelscategorieën (chauffeurs van De Lijn, het hulpverlenend personeel van Kind en Gezin, en het VITO-personeel dat werd gefinancierd met middelen van buiten de Vlaamse overheid)¹⁷.

Op initiatief van het CAG¹⁸ werden bijkomend het secretariaatspersoneel van de universitaire coördinatie- en overlegorganen¹⁹ en de personeelsleden bij Bloso met een topsportstatuut uit de besparingsdoelgroep gehouden²⁰. De continufuncties²¹ van het beleidsdomein MOW werden door de Vlaamse Regering vrijgesteld van de verhoging van 6% naar 6,5%. De vrijstelling diende te worden gecompenseerd door de personeelsgroepen die geen continufuncties bekleedden²².

De totale Vlaamse deelstaatoverheid telde op 30 juni 2009 40.589 personeelsleden, maar de besparingsdoelstelling had slechts betrekking op 28.006 personeelsleden of 69%²³.

2.1.3.3 Verdeling over de beleidsdomeinen en de entiteiten

De besparingsdoelstelling om het aantal personeelsleden met 6,5% te verminderen, werd lineair, volgens de kaasschaafmethode, naar de betrokken beleidsdomeinen en entiteiten vertaald. Ze diende, net als de budgettaire besparing, op het niveau van het beleidsdomein

¹⁵ Afbakening van de Vlaamse overheid op basis van de ESR-criteria, gebaseerd op juridische en financiële criteria, afkomstig van Eurostat. Jaarlijks past de Nationale Bank van België die criteria toe op de Belgische overheidseenheden en stelt onder andere een lijst van eenheden op die als deel van de Vlaamse Gemeenschap worden beschouwd (ESR-toepassingsgebied).

¹⁶ De Nationale Bank van België heeft tussen 30 juni 2009 en 30 juni 2014 enkele entiteiten toegevoegd aan de Vlaamse deelstaatoverheid, maar die entiteiten waren van privaatrechtelijke aard of hadden een rechtspersoon *sui generis* (VR/2014/18.07/MED.0333/4).

¹⁷ Op 30 juni 2014 waren er bij De Lijn 5623 personeelsleden uitgesloten, bij Kind en Gezin 830. Bij VITO ging het om 310 uitgesloten personeelsleden: het aandeel van de externe financiering werd op 48,63% van de totale inkomsten vastgesteld.

¹⁸ VR/2012/20.07/MED.0381.

¹⁹ Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR) en Vlaamse Hogescholenraad (VLHORA).

²⁰ Niet alle personeelsgroepen werden formeel uitgesloten. Zo had AgODi bepaalde personeelsleden in dienst (CODO-groep, startbaanprojecten VeVE en JoJo) die niet waren opgenomen in de opvolgingstabel, maar niet formeel werden uitgesloten. Het ging om 53 personeelsleden die niet werden betaald met de eigen weddekredieten van AgODi, maar met andere middelen uit de onderwijsbegroting.

²¹ Functies waarbij de personeelsleden werken in een beurtregeling of beurtroolsysteem van meer of minder dan 7.36 uur per dag.

²² CAG 13/10/DOC.084 Bijlage 1. Dat komt neer op een bijkomende besparing van zes personeelsleden, die aan geen enkele entiteit werden toegewezen maar op 30 juni 2014 werden verrekend met de hele doelgroep (bijlage 3 bij VR/2014/18.07/MED.0333).

²³ VR/2014/14.02/MED.0077/3.

te worden gehaald. Binnen het CAG werd geen herverdelingsmechanisme uitgewerkt om de verschillen (in uitstroom) tussen de entiteiten en tussen de beleidsdomeinen op te vangen. Er was bovendien geen personeelsbehoefteanalyse ter ondersteuning van de besparingsdoelstelling, ook niet per beleidsdomein. De leidend ambtenaren kregen wel de mogelijkheid binnen elk beleidsdomein van het lineaire besparingsscenario af te wijken door een andere spreiding van de besparingsinspanningen af te spreken op het managementcomité, waardoor rekening kon worden gehouden met de specifieke situatie van de entiteiten, zoals de budgettaire historie, verschillen tussen de leeftijds piramiden, enz.

Het te besparen bedrag (initieel 50 en later 65 miljoen euro) werd pro rata het ESR-11 budget voor weddekredieten (zoals opgenomen in de begroting voor 2012) over de entiteiten verdeeld²⁴. Daarbij werd rekening gehouden met de geleverde besparingsinspanningen in personeelsaantallen door de entiteiten vanaf 30 juni 2011²⁵. Binnen elk beleidsdomein bestond de mogelijkheid af te wijken van de verdeling tussen de entiteiten.

2.1.3.4 Neutralisatie van bepaalde personeelsbewegingen

De periodieke personeelsaantallen zijn het resultaat van in- en uitstromende personeelsleden, waarbij de entiteit telkens zelf kan beslissen de uitstromende personeelsleden al dan niet te vervangen. Voor bepaalde personeelsbewegingen werkte het CAG een neutralisatietechniek uit. De techniek bestond erin een personeelstoename (of -afname) retroactief met de initiële nulmeting van de entiteit te verrekenen, alsof die personeelsbeweging al op 30 juni 2009 had plaatsgevonden. Dat leverde een aangepaste nulmeting op. Door de neutralisatie van de personeelstoename hoefde zij niet integraal te worden afgebouwd, maar slechts procentueel.

De entiteiten konden de neutralisatietechniek toepassen voor de personeelsbewegingen waarbij ze slechts over minimale vrijheidsgraden beschikten, namelijk:

- personeelsbewegingen wegens een interne reorganisatie of een personeelsoverdracht door bijvoorbeeld de federale overheid;
- voor netto bijkomend aangeworven personeelsleden van wetenschappelijke instellingen in het kader van het federaal financieringsmechanisme ter bevordering van het wetenschappelijk onderzoek²⁶;

²⁴ Voor de entiteiten die gedeeltelijk van de personeelsvermindering werden vrijgesteld, werd het ESR-11 budget pro rata verminderd.

²⁵ In een eerste fase werden alle entiteiten opgedeeld in twee groepen: zij die op 31 december 2011 al de vooropgestelde vermindering van het personeelsaantal hadden gerealiseerd (22 entiteiten, die samen een ESR-11 budget vertegenwoordigden van $\pm 17\%$ van het totaal ESR-11 budget van de besparingsdoelgroep) en zij die daaraan nog niet hadden voldaan (51 entiteiten, die $\pm 83\%$ van het ESR-11 budget vertegenwoordigden). 9 miljoen euro of 15% van de te besparen 60 miljoen euro werd verdeeld pro rata de ESR-11 kredieten van groep 1 en 51 miljoen euro of 85% van de te besparen 60 miljoen euro werd verdeeld over de entiteiten in groep 2. De verdeling van de bijkomend te besparen 5 miljoen euro gebeurde bij de tweede aanpassing van de begroting 2014 (VR/2014/09.05/MED.0247-2).

²⁶ Dit zijn personeelsleden die bijkomend zijn aangeworven naar aanleiding van de stijging in de reductie van de bedrijfsvoorheffing van 60% naar 75% begin 2009. In dit federaal financieringsmechanisme hebben wetenschappelijke instellingen een gedeeltelijke vrijstelling van de verplichting om bedrijfsvoorheffing door te storten, op voorwaarde dat de entiteit deze vrijgekomen middelen inzet om bijkomend wetenschappelijk onderzoek te stimuleren (CAG /12/ 29.03/ DOC.2).

- voor personeelsleden die sinds juni 2009 werden aangeworven en voor wie minimaal 50% van de personeelskosten werd gefinancierd door een andere instantie dan de Vlaamse overheid²⁷;
- voor tijdens de vorige regeerperiode (2004-2009) goedgekeurde netto-personeelstoenames die nog niet waren aangeworven op 30 juni 2009, maar wel tegen 1 januari 2012²⁸;
- voor bijkomende aanwervingen die de Vlaamse Regering²⁹ goedkeurde en die voor 30 juni 2014 zijn uitgevoerd.

De neutralisatie van bijkomende personeelsleden met externe financiering is een uitzondering op de beslissing van de Vlaamse Regering om de personeelsvermindering in personeelsaantallen uit te drukken, waarbij het bestaan van een juridische band met de entiteit doorslaggevend is en niet of het personeelslid al dan niet budgettair ten laste is. De mogelijkheid om bijkomende aanwervingen te neutraliseren die de Vlaamse Regering tijdens de besparingsperiode goedkeurde of werden goedgekeurd tijdens de voorgaande legislatuur, hield het risico in dat de lineaire besparingsdoelen werden uitgehold (zie 3.3.3). Bij deze aanwervingen was er immers wel bewegingsvrijheid.

2.1.3.5 *Opvolging en rapportering*

Het voormalige departement Bestuurszaken³⁰ volgde de realisatie van de personeelsvermindering op met uniforme rapporteringsdefinities³¹. Gegevens over personeelsaantallen van de entiteiten die zijn aangesloten bij VLIMPERS³², kon het departement genereren uit dat systeem. De entiteiten die (nog) geen gebruik maakten van VLIMPERS, leverden maandelijks de personeelsdata aan via geautomatiseerde datastromen³³.

De minister bevoegd voor Bestuurszaken rapporteerde sinds 30 juni 2012 twee maal per jaar aan de Vlaamse Regering, namelijk op 30 juni en op 31 december³⁴. Die rapportering betrof de personeelsaantallen per beleidsdomein, en de personeelsomvang en personeelsbeschikbaarheid (bruto VTE) van de Vlaamse deelstaatoverheid. In tegenstelling tot de rapportering voor de Vlaamse Regering, vermeldde de communicatie naar externen (website administratie,

²⁷ Ook moet de financierder de expliciete voorwaarde hebben gesteld dat een entiteit die personeelsleden verplicht diende aan te werven.

²⁸ De initiële nulmeting hield geen rekening met de op dat ogenblik openstaande vacatures: die aanwervingen konden niet worden geneutraliseerd, in tegenstelling tot de al door de Vlaamse Regering goedgekeurde bijkomende aanwervingen.

²⁹ In de vorm van een expliciete definitieve goedkeuring, een goedkeuring van de begroting, een bekrachtiging van een decreet, enz.

³⁰ Bij de fusie van de beleidsdomeinen Diensten van het Algemeen Regeringsbeleid en Bestuurszaken tot Kanselarij en Bestuur werden vanaf 1 april 2015 de beleidsvoorbereiding, -ondersteuning en monitoring op het vlak van HR samenbracht binnen AgO.

³¹ Rapporteringsdefinities werden goedgekeurd op het CAG in juni 2010. Deze definities zijn van toepassing op de gegevens vanaf 30 juni 2009.

³² Vlaams interdepartementaal modulair personeelssysteem. Het wordt gebruikt voor het beheer van personeelsgegevens, functiegegevens en afwezigheden. Het vormt ook de basis voor de weddeberekening.

³³ Voor entiteiten die nog geen gebruik maken van VLIMPERS, heeft het departement Bestuurszaken een uitwisselingsprotocol uitgewerkt over het formaat en de inhoud van de aan te leveren bestanden.

³⁴ Omdat sommige organisaties in de Vlaamse overheid in bepaalde periodes van het jaar meer of minder personeel tewerkstellen (bijvoorbeeld door tijdelijke contracten), werden de meetmomenten van het personeelsaantal vastgelegd op 30 juni en 31 december.

persmededelingen, ...) enkel de resultaten van de besparingen tegenover de aangepaste nulmeting, na toepassing van de neutralisaties, en niet tegenover de initiële nulmeting³⁵.

Doordat de besparing in personeelsaantallen werd opgevolgd, bestond er een risico op dubbeltellingen. Een personeelslid kan immers een juridische tewerkstellingsrelatie met verschillende entiteiten van de Vlaamse overheid hebben. Bij de VLIMPERS-entiteiten bedroeg op 31 december 2013 het aantal dubbeltellingen 20 personeelsleden (0,17%)³⁶.

2.2 Periode 2014-2019

2.2.1 Daling met 1950 personeelsleden en 101,5 miljoen euro apparaatskredieten

Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 legt een vermindering op van 1950 personeelsleden tegen eind 2019 en een recurrente besparing op de apparaatskredieten van 101,5 miljoen euro (of gemiddeld 20,3 miljoen euro per jaar)³⁷. De budgettaire doelstelling werd berekend op basis van 52.000 euro gemiddelde loonkosten per te besparen personeelslid. De Vlaamse Regering legde ook het groeipad naar de te besparen 101,5 miljoen euro vast³⁸.

De besparingsdoelgroep is beperkt tot de diensten van de Vlaamse overheid. Net zoals in de periode 2009-2014, werden enkele entiteiten uit de besparingsdoelgroep gehouden:

- het Agentschap Jongerenwelzijn, het Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum (OPZ) Geel, het OPZ Rekem en de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen;
- de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB), het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) en Kind en Gezin.

Het personeel gefinancierd met eigen middelen bij het Agentschap Plantentuin Meise, de topsporters bij het Bloso en het personeel tewerkgesteld bij de DAB Vloot en de DAB Loodswezen werden vanaf 2016 uitgesloten van de personeelsbesparing en de budgettaire besparing³⁹.

Op 30 juni 2014 omvatte de totale besparingsdoelgroep 17.603 personeelsleden⁴⁰, wat 34%⁴¹ kleiner is dan de besparingsdoelgroep 2009-2014. Ten opzichte van de Vlaamse deelstaatoverheid vertegenwoordigt de besparingsdoelgroep slechts 42%⁴². Voor bepaalde entiteiten die

³⁵ Dat gebeurde op vraag van de minister-president (zie verslag CAG van 29 maart 2012).

³⁶ Technische nota aan het Voorzitterscollege van november 2014.

³⁷ 101,5 miljoen euro vertegenwoordigde 9,6% van de totale weddekredieten 2014 van de besparingsdoelgroep (Voorzitterscollege, *Voorstel aanpak budgettaire en personeelsbesparingen in de Vlaamse overheid in relatie tot de kerntakenplannen*, nota aan de Vlaamse minister bevoegd voor Bestuurszaken, VC-kern-2015 02 041.).

³⁸ 29,3 miljoen euro diende te worden bespaard in 2015, 17,3 miljoen euro in 2016, 16,3 miljoen euro in 2017, 18,3 miljoen euro in 2018 en 20,3 miljoen euro in 2019. Op basis van dat groeipad moet 321,5 miljoen euro worden bespaard gedurende 2015-2019. Brief van Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding van 1 oktober 2014 betreffende de besparing op het aantal personeelsleden bij de diensten van de Vlaamse overheid gericht aan de voorzitter van CAG (verder: opdrachtbrief besparingen 2014-2019).

³⁹ VR/2015/17.07/DOC.0728/1TER.

⁴⁰ VR/2015/17.07/DOC.0728/1TER.

⁴¹ De besparingsdoelgroep 2009-2014 bevatte 26.682 personeelsleden op 30 juni 2014 (VR/2014/18.07/MED.0333/1). Zie ook tabel 5.

⁴² De Vlaamse deelstaatoverheid telde 41.593 personeelsleden op 30 juni 2014 (VR/2015/10.07/DOC.0728/3). De weergegeven personeelsaantallen steunen op de uitgebreide consolidatiekring van de begroting en zijn dus niet identiek aan de aantallen die werden gehanteerd bij de opvolging van de besparingsdoelstellingen 2009-2014.

van het toepassingsgebied zijn uitgesloten (bijvoorbeeld de VRT, De Lijn en Kind en Gezin), gelden afzonderlijke besparingsdoelstellingen.

De doelstelling om het personeelsaantal tegen eind 2019 met 1950 te verminderen, komt neer op een daling met 11,1% van de besparingsdoelgroep. Ze dient opnieuw te worden gerealiseerd zonder naakte ontslagen. Het te besparen aantal personeelsleden werd vastgelegd op basis van de verwachte uitstroom door pensionering⁴³. Het Voorzitterscollege drong erop aan de besparingsdoelstelling niet tussentijds te verhogen opdat een duidelijke planning van de vereiste maatregelen mogelijk zou zijn. Volgens de voorzitter van het Voorzitterscollege gingen de kernministers van de Vlaamse Regering akkoord om het gestelde besparingsobjectief, het toepassingsgebied en de verdeelsleutel tijdens deze regeerperiode niet te wijzigen. Ook uitte het Voorzitterscollege zijn bezorgdheid over de impact van de budgettaire doelstelling. Het verwachtte dat de natuurlijke afvloeiing en stopzetting van tijdelijke contracten niet overal zou volstaan om de opgelegde weddekredietreductie op te vangen, doordat het ritme van de natuurlijke afvloeiing niet gelijkloopt met de jaarlijkse vermindering van het weddekrediet⁴⁴.

Bij de implementatie en operationalisering van de besparingen dienden de resultaten van de al geleverde besparingsinspanningen in de vorige regeerperiode in rekening te worden gebracht. De minister bevoegd voor Bestuurszaken stelde een bonus voorop voor de beleidsdomeinen waarvan het aantal personeelsleden met meer dan 7,5% was gedaald en een malus voor zij die een daling kleiner dan 6,5% realiseerden⁴⁵.

Hoewel het Voorzitterscollege zich eerder had uitgesproken tegen het gebruik van de kaasschaafmethode⁴⁶, besloot het toch de budgettaire besparing lineair over de beleidsdomeinen te verdelen, op basis van hun aandeel in het totale weddebudget⁴⁷. Ook de te besparen personeelsleden werden lineair over de beleidsdomeinen verdeeld⁴⁸, behoudens een beperkte valorisatie van de resultaten van de vorige besparingsronde. De beleidsdomeinen die in de vorige besparingsronde de doelstelling niet haalden, moeten dat tekort alsnog realiseren. Ook met de VDAB en De Lijn, die van die besparingsdoelstellingen werden uitgesloten, werd afgesproken de besparing alsnog te realiseren. Voor de beleidsdomeinen die meer personeelsaantallen dan vooropgesteld bespaarden, werd het surplus voor 30% in rekening gebracht.

Net zoals in de vorige besparingsronde, konden de verschillende entiteiten binnen hun beleidsdomein bijkomende afspraken maken om de besparingslast te verdelen⁴⁹. Scenario's om de besparingsdoelstellingen te verdelen tussen de beleidsdomeinen op basis van het aantal te verwachten pensioneringen in 2015-2019, heeft het Voorzitterscollege niet aanvaard⁵⁰.

⁴³ Op basis van het aantal verwachte pensioneringen in de periode 2015-2019 zou gemiddeld 22% van de gepensioneerden nog kunnen worden vervangen. Technische nota van 12 november 2014 aan de leden van het Voorzitterscollege van 12 november 2014 betreffende voorstel van aanpak van personeels- en budgettaire besparingen voor de periode 2015-2019.

⁴⁴ VC-kern-2015 02 041.

⁴⁵ Opdrachtbrief besparingen 2014-2019.

⁴⁶ Besluit van de bespreking binnen het Voorzitterscollege, 20 november 2014.

⁴⁷ Inclusief de wedden die worden aangerekend op beleidskredieten.

⁴⁸ VR/2015/10.07/DOC.0728/1TER.

⁴⁹ Het Rekenhof ging voor de periode 2014-2019 niet na hoe de besparingen binnen de beleidsdomeinen werden of zullen worden verdeeld. Die interne herverdelingen worden niet centraal opgevolgd.

⁵⁰ Op basis van die scenario's varieerde de besparingsdoelstelling tussen de beleidsdomeinen van 5% tot 13% van het totaal aantal personeelsleden van het beleidsdomein.

Doordat het totale aantal te besparen personeelsleden op voorhand vastligt en niet meer in een percentage werd uitgedrukt, kunnen personeelsbewegingen tussen entiteiten een impact hebben op de verdeling van het totale aantal te besparen personeelsleden. De verdeling van de besparingslast tussen de beleidsdomeinen moet daardoor gedurende de besparingsperiode voortdurend worden bewaakt, wat ook gebeurt. De personeelsbewegingen worden periodiek verrekend⁵¹. Aangroei van het personeelsbestand door goedgekeurde personeelsuitbreiding voor nieuwe taken en opdrachten, en bijkomende aanwervingen met externe projectfinanciering of reductie in de bedrijfsvoorheffing vormen geen aanleiding tot herverdelingen⁵².

Aan de Vlaamse Regering zou halfjaarlijks worden gerapporteerd over de totale personeelsomvang van de Vlaamse deelstaatoverheid en de realisatiegraad van de personeelsverminderingen⁵³. In tegenstelling tot de vorige besparingsronde, is nu ook voorzien in rapportering over de budgettaire besparing van het betrokken jaar⁵⁴. Pas op 16 maart 2016 keurde de kern van de Vlaamse Regering de rapportering goed over de stand van zaken op 31 december 2014, 30 juni 2015 en 31 december 2015⁵⁵. Op 13 mei 2016 besliste de Vlaamse Regering over de uitvoering van de personeelsbesparing te rapporteren in de jaarlijkse monitoring ‘resultaat- en klantgerichte overheid’⁵⁶.

2.2.2 Kerntakenplannen

Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 stelde de opmaak van een kerntakenplan per beleidsdomein voorop tegen 1 januari 2015. In overleg met vertegenwoordigers van de bevoegde ministers en in interkabinettenwerkgroepen werd per kernproces geoordeeld, op basis van een door de Vlaamse Regering goedgekeurd toetsingskader⁵⁷, of het proces vatbaar is voor afbouw, decentralisatie of optimalisatie, en of het proces in de huidige vorm dient te worden behouden, versterkt of ingevoerd. De bedoeling was het aantal personeelsleden en de middelen die vrijkomen, te gebruiken om de besparingsdoelstellingen te bereiken en, zo mogelijk, de kerntaken te versterken⁵⁸.

In de gevalideerde kerntakenplannen werden in totaal 522 processen aangeduid als vatbaar voor afbouw, optimalisatie of overheveling naar de lokale besturen of andere actoren. Het aantal VTE waarvan de taken zouden worden stopgezet, werd geraamd op 886,21 VTE:

- 548,08 VTE door processen te optimaliseren,
- 287,82 VTE door processen af te bouwen,
- 50,31 VTE door processen over te hevelen naar lokale besturen of andere actoren⁵⁹.

⁵¹ Vrijwillige doorstroom wordt niet verrekend omdat de betrokkene op eigen initiatief ingaat op een vacature bij een andere entiteit (VR/2015/10.07/DOC.0728/5).

⁵² Waardoor de regeling uit de vorige besparingsperiode wordt voortgezet. Zie 2.1.3.4. (VR/2015/10.07/DOC.0728/5).

⁵³ VR/2015/10.07/DOC.0728/1.

⁵⁴ VR/2015/10.07/DOC.0728/5.

⁵⁵ VC-kern-20160316-2_Svz-Besparingen-rapportering-personeelsomvang.

⁵⁶ VR/2016/13.05/DOC.0430/1.

⁵⁷ Hierbij stond de resultaats- en klantgerichte oriëntering van de ingezette beleidsinstrumenten (eigen dienstverlening, regelgeving, handhaving en inspectie, vergunningen of erkenningen en subsidies) centraal.

⁵⁸ VR/2014/19.09/MED.0376/1.

⁵⁹ VR/2015/17.07/DOC.0728/1TER. De exacte aantallen zullen pas bij de uitvoering van de kerntakenplannen blijken.

De uitstroom ten gevolge de kerntakenplannen kan bijdragen tot de realisatie van de opgelegde personeelsvermindering. Aangezien de personeelsvermindering dient te verlopen via natuurlijke afvloeiing zullen de personeelsleden die vrijkomen door afbouw, decentralisatie of optimalisatie, moeten worden ingezet in andere processen van de entiteit of van de Vlaamse overheid. Het is opmerkelijk dat de personeelsvermindering ten gevolge van de kerntakenplannen minder dan de helft uitmaakt van de besparingsdoelstelling, waardoor de besparingen een risico inhouden voor de kwaliteitsvolle uitvoering van de kerntaken.

Jaarlijks dient elke entiteit in de rapportering over de uitvoering van het ondernemingsplan verslag te doen van de geplande afbouw van haar personeelsbestand en over de maatregelen in het kader van het kerntakenplan. Het Voorzitterscollege volgt de volledigheid van deze rapportering op. De inhoudelijke opvolging van de ondernemingsplannen behoort tot de bevoegdheid van de functioneel bevoegde minister. In opvolging en rapportering over de voortgang van de uitvoering van de kerntakenplannen is vanaf september 2016 tevens voorzien via de jaarlijkse monitoring 'resultaat- en klantgerichte overheid'⁶⁰.

2.3 Conclusie

Het besparingsbeleid 2009-2014 was onvoldoende onderbouwd en samenhangend. De te realiseren personeelsvermindering van 6,5% werd gekoppeld aan een budgettaire besparing van 65 miljoen euro. Het percentage werd vastgesteld zonder voorafgaande behoefteanalyse. Het verband tussen de vermindering in personeelsaantallen en de budgettaire besparing was voor de periode 2009-2014 ook niet duidelijk. Naast de besparingen dienden de entiteiten overigens ook efficiëntietrajecten te definiëren. De lineaire besparingsdoelstellingen dienden op het niveau van het beleidsdomein te worden gehaald. Het afsprakenkader liet wel voldoende ruimte aan de entiteiten om binnen het beleidsdomein af te wijken van de lineaire besparingsdoelstellingen.

Voor personeelsbewegingen waarbij de entiteiten slechts over minimale vrijheidsgraden beschikten, werkte het CAG een neutralisatietechniek uit. Deze neutralisatietechniek werd echter ook toegepast voor aanwervingen waar de entiteiten wel de keuze hadden om te werven of niet, zoals bijvoorbeeld voor aanwervingen wegens bijkomend beleid.

Binnen de Vlaamse overheid werden uniforme definities en rapporteringsregels uitgewerkt om de personeelsvermindering op te volgen.

Voor de huidige regeerperiode 2014-2019 liggen de besparingsdoelstellingen op 1950 personeelsleden en op 101,5 miljoen euro apparaatskredieten. Ook het huidige besparingsbeleid mist voldoende onderbouwing en samenhang. De latere kerntakenplannen boden wel de mogelijkheid minder prioritaire processen af te bouwen, maar de geraamde vermindering van het aantal VTE ten gevolge van de kerntakenplannen bedraagt slechts de helft van de opgelegde personeelsvermindering. Dat impliceert een risico voor de kwaliteitsvolle uitvoering van de kerntaken. De besparingen worden lineair aan de beleidsdomeinen opgelegd. Doordat het aantal te besparen personeelsleden op voorhand vastligt en niet meer in een percentage wordt uitgedrukt, dient de verdeling van de besparingslast tussen de beleidsdomeinen gedurende de besparingsperiode voortdurend te worden bewaakt, wat ook gebeurt.

⁶⁰ VR/2016/13.05/DOC.0430/1.

HOOFDSTUK 3

Realisatie van budgettaire besparing en personeelsbesparing

Hoofdstukken 3, 4 en 5 bespreken de besparingen in de periode 2009-2014.

3.1 Geen groei

In opvolging van de doelstelling uit het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 om het totale aantal Vlaamse ambtenaren niet te laten aangroeien (zie 1.1), rapporteerde de minister bevoegd voor Bestuurszaken twee maal per jaar over de evolutie van de personeelsomvang van de totale Vlaamse deelstaatoverheid, aan de hand van het personeelsaantal en de personeelsbeschikbaarheid (bruto VTE). Op 30 juni 2014 telde de Vlaamse deelstaatoverheid 1188 personeelsleden minder dan in 2009⁶¹ of 2,9%. De personeelsbeschikbaarheid daalde met 957,2 bruto VTE of met 2,6%⁶².

3.2 Besparing op kredieten

3.2.1 Verdeling van de kredietvermindering

De vermindering van het aantal personeelsleden diende stapsgewijs een recurrente besparing van 65 miljoen euro op de apparaatskredieten met zich te brengen. Het te besparen bedrag werd pro rata het ESR-11 budget voor weddekredieten over de entiteiten verdeeld. Binnen de beleidsdomeinen hadden de leidend ambtenaren de mogelijkheid op basis van onderlinge afspraken, van de lineaire verdeling af te wijken (zie 2.1.3.3).

Zeven van de dertien beleidsdomeinen hebben geen correcties op de kaasschaafmethode doorgevoerd⁶³. De onderstaande tabel geeft de zes beleidsdomeinen weer die over de interne verdeling bijkomende afspraken hebben gemaakt. Uit de tabel blijkt dat het aandeel waarop de herverdeling betrekking had, varieerde van 1% tot 19% van het totaal te besparen bedrag van dat beleidsdomein.

⁶¹ Op basis van het ESR-toepassingsgebied geldig op het ogenblik van de rapportering (juli 2014).

⁶² Mededeling aan de Vlaamse Regering. Eindresultaten over de personeelsbesparingen en rapportering over de personeelseffectieven in de Vlaamse deelstaatoverheid (VR/2014/18.07/MED.0333/1).

⁶³ Bestuurszaken; Financiën en Begroting; Internationaal Vlaanderen; Cultuur, Jeugd, Sport en Media; Economie, Werk en Innovatie; Wetenschap en Sociale Economie; Landbouw en Visserij.

Tabel 2 – Aandeel van de interne herverdeling ten aanzien van het te besparen bedrag van het beleidsdomein

Beleidsdomein	% van het te besparen bedrag
Ruimtelijke ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	1
Leefmilieu, Natuur en Energie	3
Onderwijs en Vorming	7
Mobiliteit en Openbare Werken	10
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	13
Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid	19

Bron: berekening op basis van documenten van het departement Bestuurszaken.

De leidend ambtenaren konden het te besparen bedrag verdelen over de apparaatskredieten. De onderstaande tabel geeft per beleidsdomein weer welk aandeel werd aangerekend op de verschillende apparaatskredieten. Daaruit blijkt dat 76% van de besparingslast op de weddekredieten in mindering werd gebracht, 21% op de algemene werkmiddelen en 3% op de investeringskredieten.

Tabel 3 – Verdeling per beleidsdomein per ESR-code, uitgedrukt in%

Beleidsdomein	ESR-11 (weddekredieten)	ESR-12 (werkmiddelen)	ESR-74 (investeringskredieten)
Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid	34	65	1
Bestuurszaken	100	0	0
Financiën en Begroting	100	0	0
Internationaal Vlaanderen	70	19	11
Economie, Werk en Innovatie	53	46	0
Onderwijs en Vorming	82	8	9
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	99	1	0
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	42	58	0
Wetenschap en Sociale Economie	96	4	0
Landbouw en Visserij	77	23	0
Leefmilieu, Natuur en Energie	30	58	12
Mobiliteit en Openbare Werken	83	16	2
Ruimtelijke ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	74	13	13
GO!	100	0	0
Totaal	76	21	3

Bron: berekening van de verdeling van de te besparen 60 miljoen euro op basis van documenten van het departement Bestuurszaken.

3.2.2 Kredieten en uitvoering in de periode 2012-2014

Toekenning van de kredieten

Het Rekenhof heeft aan de hand van de toelichtingen bij de begrotingsdocumenten de evolutie van de weddekredieten nagegaan. Het departement Financiën en Begroting voerde de besparingen op de apparaatskredieten, naar aanleiding van de personeelsvermindering, in een globale beweging door op de kredieten van de entiteiten. Het deed daarbij een beroep op een overzichtstabel van de te besparen bedragen per entiteit die het departement Bestuurszaken had opgesteld.

De toelichtingen bij de begrotingsdocumenten boden evenwel niet bij alle entiteiten voldoende informatie om de opbouw van de begrotingskredieten te reconstrueren. Soms was de toelichting beperkt tot de weergave van het totale saldo (in plus of min) ten opzichte van de kredieten van het vorige begrotingsjaar. Bij de rechtspersonen werd soms enkel de stijging of daling van de dotatie verklaard, zonder een link naar de uitgavenkredieten.

Volgens de voorzitter van het Voorzitterscollege gaat de administratie momenteel na hoe de link tussen de algemene toelichting en de memories van toelichting kan worden versterkt. Ze werkte een ontwerp van sjabloon uit voor de hoofdstructuur van de memorie van toelichting voor een volledig beleidsdomein. Dat ontwerp voorziet per begrotingsartikel in een inhoudelijke toelichting van de kredietevolutie (inclusief de diverse bijstellingen, andere dan index en compensaties).

Uitvoering van de kredieten

Over de uitgevoerde besparing op de apparaatskredieten werd niet afzonderlijk gerapporteerd. Daarom heeft het Rekenhof de evolutie en de uitvoering van de weddekredieten (ESR-11) nagegaan bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap⁶⁴, de diensten met afzonderlijk beheer en de rechtspersonen voor de periode 2012-2014⁶⁵.

Tabel 4 geeft een overzicht van de (gesplitste) weddekredieten⁶⁶ voor 2012, 2013 en 2014⁶⁷.

⁶⁴ Alle departementen en alle intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid en de kabinetten van de Vlaamse ministeries.

⁶⁵ De uitvoeringscijfers hebben betrekking op een toepassingsgebied dat ruimer is dan het toepassingsgebied van de personeelsbesparing.

⁶⁶ Daarnaast werden er ook personeelsuitgaven aangerekend op variabele kredieten. Het totale bedrag per jaar schommelt tussen 3 en 5 miljoen euro (of minder dan 1%).

⁶⁷ Inclusief de herverdelingen, maar exclusief FFEU (Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven) en overflow.

Op het einde van het jaar worden de niet-aangewende kredieten gedeeltelijk naar het FFEU overgeboekt.

In 2012 was er een eenmalige overflow van verrichtingen uit het begrotingsjaar 2011 en dit naar aanleiding van de nieuwe aanrekenregels in het rekendecreet (zoals de wedden van december 2011, het vakantiegeld verworven op basis van de prestaties in 2011 en de eindejaarsverrichtingen).

Tabel 4 – Toegekende weddekredieten voor 2012, 2013 en 2014, en hun benutting

	Krediet	Uitvoering
2012		
Ministerie	717.003.039	688.782.278
DAB	118.882.837	111.718.189
Rechtspersonen	1.215.846.903	1.202.641.194
Totaal	2.051.732.779	2.003.141.661
2013		
Ministerie	733.200.598	711.874.400
DAB	119.410.216	116.166.905
Rechtspersonen	1.246.160.137	1.223.789.369
Totaal	2.098.770.951	2.051.827.674
2014		
Ministerie	730.615.200	717.152.132
DAB	115.276.374	115.048.199
Rechtspersonen	1.248.730.115	1.237.071.363
Totaal	2.094.621.689	2.069.271.694

Bron: algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en de individuele rekeningen van de rechtspersonen.

Het Rekenhof vergeleek voor dertien entiteiten⁶⁸ de evolutie van de weddekredieten met de evolutie van de uitgevoerde personeelsuitgaven. Het heeft vastgesteld dat zonder aftrek van het besparingsbedrag de goedgekeurde krediettoename voor die dertien entiteiten (bijvoorbeeld bij indexering, financiering endogene groei, reorganisaties) groter was dan de reële stijging van de personeelsuitgaven in de periode 2012-2014⁶⁹. Daaruit volgt dat de onderzochte entiteiten in die periode hebben bespaard bij de uitvoering. Doordat de uitvoeringscijfers door verschillende factoren worden bepaald, is het op basis van de beschikbare informatie niet mogelijk de omvang van de reële besparing te bepalen. Ook binnen de administratie wordt niet over de realisatie van de budgettaire besparing gerapporteerd.

3.3 Vermindering van personeelsaantallen 2009-2014

3.3.1 Besparingsdoelgroep in haar totaliteit

Op 30 juni 2009 telde de besparingsdoelgroep 28.006 personeelsleden. Die initiële nulmeting werd doorheen het besparingstraject aangepast door de neutralisatie van bijkomende aanwervingen (zie 2.1.3.4 en ook 3.3.3). Doordat de besparingsdoelstelling was uitgedrukt in een percentage ten opzichte van de nulmeting, wijzigde ook het aantal te besparen personeelsleden.

Tabel 5 geeft een overzicht van de impact van de neutralisatietechniek op de initiële nulmeting, het totaal aantal personeelsleden, alsook het te bereiken aantal personeelsleden rekening houdend met de evolutie van de besparingsdoelstelling.

⁶⁸ Per beleidsdomein werd de entiteit met de hoogste weddekredieten geselecteerd (Agentschap Binnenlands Bestuur, AO, AWV, departement LNE, departement LV, departement OV, departement RWO, Flanders Investment & Trade, Kunsten en Erfgoed, Kind en Gezin, SERV, VDAB en Vlabe).

⁶⁹ Bij elf van de dertien entiteiten stegen de effectieve personeelsuitgaven in één of meer begrotingsjaren sterker dan het toegekende budget, maar dat werd gecompenseerd door het volgende of vorige begrotingsjaar.

Tabel 5 – Evolutie van de nulmeting en het (te bereiken) aantal personeelsleden

Datum	Nulmeting	Aantal personeels- leden	-5% mei 2011	-6% februari 2012	-6,5% september 2013
30/06/2009	28.006	28.006	26.606	26.326	26.186
31/12/2009		28.160			
30/06/2010		27.889			
31/12/2010		27.702			
30/06/2011		27.817			
31/12/2011		27.772			
30/06/2012	28.678	27.564		26.957	
31/12/2012	28.727	27.221		27.003	
30/06/2013	28.789	26.962		27.062	
31/12/2013	28.800	26.749			26.928
30/06/2014	28.842	26.682			26.967

Bron: tabel samengesteld uit de diverse mededelingen aan de Vlaamse Regering.

Op 30 juni 2014 was de nulmeting, na neutralisaties, gelijk aan 28.842 personeelsleden. Een vermindering met 6,5% betekende dat de besparingsdoelgroep op dat moment maar uit maximaal 26.967 personeelsleden mocht bestaan. Dat hield in dat het personeelsbestand moest zijn gedaald met 1875 personen. In werkelijkheid telde de besparingsdoelgroep maar 26.682 personeelsleden of nog 285 personeelsleden minder dan de Vlaamse Regering had vooropgesteld. De besparing in personeelsaantallen bedroeg daarmee net geen 7,5%.

Zonder de initiële nulmeting (het personeelsaantal op 30 juni 2009) retroactief aan te passen, was het maximale personeelsaantal op 30 juni 2014 gelijk geweest aan 26.186 personeelsleden.

3.3.2 Besparingsdoelgroep per beleidsdomein

De onderstaande tabel geeft de aangepaste nulmeting van het aantal personeelsleden per beleidsdomein, het maximaal aantal personeelsleden op 30 juni 2014 (doelstelling), alsook het reële aantal personeelsleden op 30 juni 2014 (resultaat).

Tabel 6 – Overzicht van de aangepaste nulmeting, de doelstelling en het bereikte aantal personeelsleden op 30 juni 2014 per beleidsdomein

Beleidsdomein	Aangepaste nulmeting	Te bereiken personeels- aantal	Reëel personeels- aantal	Reëel besparings- percentage
Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid	575	538	529	8,0%
Bestuurszaken	1.768	1.653	1.591	10,0%
Financiën en Begroting	692	647	643	7,1%
Internationaal Vlaanderen	804	752	737	8,3%
Economie, Werk en Innovatie	936	875	846	9,6%
Onderwijs en Vorming	1.299	1.215	1.187	8,6%
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	1.411	1.319	1.291	8,5%
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	1.369	1.280	1.226	10,4%

Beleidsdomein	Aangepaste nulmeting	Te bereiken personeels-aantal	Reëel personeels-aantal	Reëel besparings-percentage
Wetenschap en Sociale Economie	5.407	5.056	5.071	6,2%
Landbouw en Visserij	1.008	942	914	9,3%
Leefmilieu, Natuur en Energie	4.079	3.810	3.824	6,3%
Mobiliteit en Openbare Werken	8.037	7.524	7.574	5,8%
Ruimtelijke ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	1.136	1.062	1.025	9,8%
GO!	321	300	224	30,2%
Compensatie voor uitsluiting continuïteitsfuncties		-6		
Totaal	28.842	26.967	26.682	7,5%

Bron: mededeling aan de Vlaamse Regering, VR/2014/ 18.07/MED.0333/1.

Drie van de dertien beleidsdomeinen hebben de vereiste personeelsvermindering van 6,5% niet gerealiseerd: LNE, WSE en MOW telden respectievelijk 6,3%, 6,2% en 5,8% minder personeelsleden. Zowel bij het beleidsdomein WSE als bij MOW heeft de grootste entiteit (respectievelijk de VDAB en De Lijn) de besparingsdoelstelling op 30 juni 2014 niet gehaald.

De besparingsdoelstelling gold op het niveau van het beleidsdomein. De leidend ambtenaren konden binnen het beleidsdomein afspraken maken om van het lineaire besparingsscenario af te wijken. De managementcomités hebben echter maar weinig formele afspraken gemaakt over de herverdeling van het aantal te besparen personeelsleden. Van de vijftien bevroegde entiteiten hebben er maar twee (en dit met elkaar) daarover formele afspraken gemaakt bij de start van de besparingsopdracht⁷⁰. Uit de bevraging en de interviews bleek ofwel dat entiteiten er geen behoefte aan hadden, ofwel dat een herverdeling niet haalbaar of bespreekbaar was.

Tijdens de besparingsperiode werden wel herverdelingen tussen de entiteiten binnen de beleidsdomeinen doorgevoerd omdat de Vlaamse Regering bijkomende aanwervingen goedkeurde mits ze binnen het beleidsdomein werden gecompenseerd (zie 3.3.3).

3.3.3 Aanvragen tot personeelsuitbreiding en toepassing van de neutralisatie-techniek

Op basis van artikel 9 van het huishoudelijk reglement van de Vlaamse Regering⁷¹ dient elk voorstel van beslissing dat leidt tot een uitbreiding van het aantal VTE, voor akkoord te worden voorgelegd aan de minister bevoegd voor Bestuurszaken⁷². De richtlijnen voor de opmaak van de tweede generatie beheersovereenkomsten bepaalden dat de motivering tot een verhoging diende gepaard te gaan met *een structureel en haalbaar plan met het oog op de volledige en zo snel mogelijke afbouw van deze toename, in principe, ten laatste twee jaar voor het einde*

⁷⁰ Een entiteit engageerde zich om twee extra personeelsleden te besparen en kreeg daarvoor een financiële vergoeding van de andere entiteit, die daardoor twee personeelsleden minder diende te besparen.

⁷¹ VR/2010/23.07/DOC.0764.

⁷² Drie beslissingen waren mogelijk: de personeelstoename werd goedgekeurd, de minister bevoegd voor Bestuurszaken verleende het akkoord onder voorwaarden of hij weigerde het akkoord. De Vlaamse Regering kon de weigering van een akkoord of de opgelegde voorwaarden terzijde schuiven.

van de beheersovereenkomst. Compensaties binnen het beleidsdomein waren mogelijk op voorwaarde dat het een *effectieve, gegarandeerde en eenduidige afbouw* betrof, met eenzelfde meetbaar effect op het aantal ambtenaren⁷³.

Tijdens de regeerperiode 2009-2014 werden, volgens het departement Bestuurszaken, 48 dossiers voorgelegd aan de minister bevoegd voor Bestuurszaken. In het advies ging de minister na of het voorstel tot beslissing niet in strijd was met de doelstelling om het personeelsbestand van de Vlaamse deelstaatoverheid niet te laten toenemen en, als de betrokken entiteit tot de besparingsdoelgroep behoorde, met de beoogde personeelsvermindering. Om de doelmatigheid van de personeelsaanvraag te beoordelen, steunde de minister op het advies van de Inspecteur van Financiën.

Slechts in een beperkt aantal aanvragen tot bijkomend personeel gaf de functioneel bevoegde minister aan waarom alternatieve maatregelen (zoals interne verschuiving van personeelsleden, reorganisatie van diensten of processen, gebruik van interne mobiliteit) in dat concrete geval niet mogelijk waren. Ook de concrete plannen voor de (snelle) afbouw van de toenames waren eerder zeldzaam.

Bij 21 van de 48 aanvragen tot personeelsuitbreiding werd negatief geadviseerd. Van de 22 positief geadviseerde aanvragen diende in 11 gevallen de personeelstoename binnen het beleidsdomein (gedeeltelijk) te worden gecompenseerd⁷⁴. De Vlaamse Regering legde niet altijd vast welke entiteiten die aanwervingen dienden te compenseren. De betrokken entiteiten bepaalden dat zelf. Concrete afspraken waren echter niet altijd voorhanden⁷⁵.

Het departement Bestuurszaken volgde alleen op of de entiteiten die onder de besparingsdoelgroep vielen, de personeelsvermindering van 6,5% hadden gerealiseerd. Als binnen het beleidsdomein werd afgesproken dat de bijkomende aanwerving zou worden gecompenseerd door entiteiten die (deels) buiten de besparingsdoelgroep vielen, was het niet mogelijk na te gaan of de compensatie daadwerkelijk had plaatsgevonden. Ook compensaties opgelegd aan een beleidsdomein voor personeelsuitbreidingen bij entiteiten die niet onder de besparingsdoelgroep vielen, werden niet opgevolgd.

Als de Vlaamse Regering de personeelstoename goedkeurde (zonder compensatie), kon de bijkomende aanwerving op vraag van de entiteit worden geneutraliseerd. De toepassing van de neutralisatietechniek werd ook beheerd en opgevolgd door het departement Bestuurszaken.

⁷³ VR/2010/02.04/DOC.0222QUINQUIES.

⁷⁴ De vijf overige aanvragen werden ingetrokken of vielen buiten de adviesbevoegdheid van de minister bevoegd voor Bestuurszaken.

⁷⁵ Doordat niet alle entiteiten de budgettaire ruimte hadden om het maximaal aantal personeelsleden tewerk te stellen, konden de andere entiteiten van het beleidsdomein die extra bespaarde aantallen aanwenden.

In de loop van de besparingsronde 2009-2014 werden in totaal 836 bijkomende personeelsleden geneutraliseerd⁷⁶:

- 68 personeelsleden (8,1%) wegens externe financiering⁷⁷;
- 198 personeelsleden (23,7%) wegens een beslissing van de Vlaamse Regering in de regeerperiode vóór 2009;
- 570 personeelsleden of 68,2% door een beslissing van de Vlaamse Regering tijdens de regeerperiode 2009-2014, waarvan 127 personeelsleden naar aanleiding van bijkomend beleid. Daarnaast bevat deze groep ook de personeelsbewegingen wegens overdrachten vanuit entiteiten die niet tot de besparingsdoelgroep behoorden⁷⁸ of waarvoor de compensatie na de besparingsperiode zou worden gerealiseerd.

De neutralisaties relativeren voor een deel de gerealiseerde personeelsvermindering met 7,5%. Toenames van personeelsaantallen wegens bijkomend beleid werden immers ook geneutraliseerd. Ook kan worden betwijfeld of alle neutralisaties wegens een beslissing van de Vlaamse Regering in de periode vóór 2009 verantwoord waren.

De aanvragen tot neutralisatie werden beoordeeld aan de hand van het afsprakenkader van 29 maart 2012 (zie 2.1.3.1). Een personeelstoename kan pas worden geneutraliseerd na goedkeuring van deze toename door de Vlaamse Regering. Het te neutraliseren aantal is in principe het aangegeven aantal in de beslissing van de Vlaamse Regering, zodat dit verifieerbaar is. De verantwoording van een aantal neutralisaties bevatte echter geen duidelijke of geen formele goedkeuring tot bijkomende aanwervingen. Medewerkers van het departement Bestuurszaken gaven daarvoor als verklaring dat in de beginperiode het beoordelingskader nog niet (definitief) was geformaliseerd.

Bij een (gedeeltelijke) financiering door derden gaven de entiteiten het aantal te neutraliseren personeelsleden door aan het departement Bestuurszaken, dat daarop een controle uitvoerde. Die neutralisatiemogelijkheid was niet van toepassing op alle personeelsgroepen die budgettair niet ten laste van de Vlaamse overheid vielen, zoals een syndicaal vrijgestelde ambtenaar, gedetacheerde personeelsleden voor wie de entiteit de loonkosten kan terugvorderen of langdurig afwezige personeelsleden die budgettair niet meer ten laste van de Vlaamse overheid waren. Tijdens de besparingsperiode werden verschillende dergelijke casussen ter neutralisatie voorgelegd. Het CAG besliste daaraan niet tegemoet te komen omdat de besparing dan de facto niet in personeelsaantallen, maar in bruto VTE zou worden uitgevoerd⁷⁹.

⁷⁶ Zie VR/2014/18.07/MED.0333/5. De neutralisaties wegens reorganisaties zijn niet in deze cijfers opgenomen omdat ze geen effect hebben op het aantal personeelsleden van de Vlaamse overheid.

⁷⁷ 42 wegens externe financiering en 26 door de reductie van de bedrijfsvoorheffing.

⁷⁸ Waaronder de instroom van 281 federale ambtenaren naar de Vlaamse Belastingdienst (Vlabel), 67 personeelsleden in het kader van kabinetsondersteuning, 42 personeelsleden ten gevolge van de insourcing van de Gewestelijke Ontvangers en 33 bijkomende personeelsleden aangeworven in het kader van Sociale Maribel.

⁷⁹ CAG/2013/10.10/DOC.84.

3.4 Succesfactoren

3.4.1 Factoren die een impact hebben op de personeelsvermindering

Het Rekenhof heeft aan de vijftien entiteiten gevraagd in welke mate de volgende factoren een impact hadden op de vermindering van de personeelsaantallen: specialisatie van de kernactiviteiten, grootte van de entiteit, samenstelling van haar personeelsbestand (leeftijdspiramide en aandeel contractuelen) en eventueel eerder doorgevoerde besparingen.

Specialisatie van de kernactiviteiten

De specialisatie of de aard van de kerntaken had volgens elf van de vijftien entiteiten een negatieve invloed op de personeelsvermindering⁸⁰. Bij die inschatting door de leidend ambtenaren speelden verschillende elementen een rol. Enkele aangehaalde overwegingen zijn:

- De veelheid aan verschillende taken en opdrachten van de entiteit met elk een eigen specifieke expertise belemmerde de doorstroming tussen de verschillende diensten. Zo zijn functiehouders met een zekere technische expertise enerzijds moeilijker intern te vervangen en anderzijds zelf ook moeilijker inzetbaar voor andere functies binnen de organisatie of Vlaamse overheid.
- Beleidsvoorbereidende processen lenen zich minder tot optimalisatie en afbouwscenario's dan uitvoerende processen.
- De tijdelijke vervanging van gedetacheerde experts had een negatief effect op de personeelsvermindering omdat zowel de gedetacheerde als de vervanger bij het personeelsaantal in rekening werd gebracht.

Voor drie entiteiten had de aard van de kernactiviteiten eerder een positieve invloed op de personeelsvermindering: door de mogelijkheid een aantal uitvoerende taken te automatiseren of door wijzigingen in hun opdracht verminderde hun personeelsbehoefte. Voor één entiteit had de aard van de kerntaken geen invloed op de personeelsvermindering⁸¹.

Grootte van de entiteit

Acht entiteiten in de bevraging hadden volgens de aangepaste nulmeting meer dan driehonderd personeelsleden. Zes van hen gaven aan dat de grootte van de entiteit de personeelsvermindering heeft vergemakkelijkt. Van de zeven entiteiten met minder dan driehonderd personeelsleden antwoordden er zes dat de grootte van de entiteit de personeelsvermindering negatief beïnvloedde.

Samenstelling van het personeelsbestand

Het Rekenhof peilde ook naar de mogelijke invloed van het aandeel contractuele medewerkers in het personeelsbestand en van de leeftijdspiramide.

⁸⁰ Bij vijf entiteiten was er sprake van een sterk negatieve invloed, bij zes een eerder matige negatieve invloed.

⁸¹ De negatieve aspecten (periodieke piekbelasting) werden gecompenseerd door de positieve aspecten (minder uitvoerende profielen noodzakelijk).

Voor zeven entiteiten had het aandeel contractuele personeelsleden in het personeelsbestand geen invloed: vanuit besparingsoogpunt was niet het statuut van de functiehouder (contractueel of statutair) bepalend, maar wel de uitgevoerde opdracht. Vier entiteiten antwoordden dat het aandeel contractuelen in het personeelsbestand een positieve invloed had op de besparingsresultaten wegens de flexibelere in- en uitstroommogelijkheden verbonden aan de (tijdelijke) contractuele tewerkstelling⁸². Vier entiteiten gaven aan dat de samenstelling van het personeelsbestand eerder een negatieve impact had op de personeelsvermindering, enerzijds door het hoge aandeel statutaire medewerkers voor wie de ontslagmogelijkheden (bij ondermaats functioneren) beperkter zijn dan voor contractuele medewerkers⁸³, anderzijds door de verschillen in loonkosten⁸⁴.

Voor acht entiteiten had de leeftijdspiramide een positieve impact op de personeelsvermindering, doordat het aantal pensioneringen voldoende groot was. Zes leidend ambtenaren vonden dat de leeftijdspiramide in hun entiteit de personeelsvermindering negatief beïnvloedde. Voor drie van hen was het aantal pensioneringen (aangevuld met vrijwillige uitstroom) onvoldoende groot om de opgelegde personeelsvermindering te realiseren of om de budgettaire doelstelling te halen. Voor de drie andere was de uitstroom (theoretisch) wel voldoende om de personeelsvermindering te realiseren, maar niet om aan de reële HR-noden te voldoen⁸⁵. Kritische functies moeten blijvend worden ingevuld en ontbrekende competenties blijvend aangetrokken. Naast minder uitstroom, en bijgevolg minder flexibiliteit bij het te voeren vervangingsbeleid, betekende een (relatief) jong personeelskader ook dat de betrokken entiteit werd geconfronteerd met een hoge kost voor endogene groei, die slechts gedeeltelijk werd gecompenseerd⁸⁶. Eén entiteit was van mening dat de leeftijdspiramide geen invloed had op de personeelsvermindering omdat naast een aantal pensioneringen voldoende personeelsleden vrijwillig de organisatie verlieten.

Eerder doorgevoerde besparingen

Eerder doorgevoerde besparingen hadden volgens negen leidend ambtenaren geen invloed op het al dan niet behalen van de besparingsdoelstellingen. Voor vier entiteiten was er een eerder matige negatieve invloed, terwijl twee andere leidend ambtenaren een sterk negatieve invloed signaleerden.

⁸² Ook entiteiten die in de bevraging aangaven dat het aandeel contractuele medewerkers geen invloed had op de personeelsvermindering, maakten onder invloed van de besparingen (meer) gebruik van tijdelijke tewerkstellingsvormen om aan de personeelsbehoeften te voldoen (zie ook 4.3).

⁸³ Een contractueel medewerker kan na één negatieve evaluatie worden ontslagen. Een statutaire medewerker daarentegen kan pas worden ontslagen als hij na een *onvoldoende* ook bij één van de twee eerstvolgende evaluaties een *onvoldoende* krijgt (artikelen XI 8 en XI 11 van het Vlaams personeelsstatuut).

⁸⁴ De Vlaamse ministeries betalen een lagere werkgeversbijdrage (patronale RSZ-bijdragen en pensioenfinanciering) voor statutaire medewerkers dan voor contractuele personeelsleden. Voor de agentschappen die rechtspersonen zijn, is dat omgekeerd.

⁸⁵ Drie entiteiten waarvan de uitstroom theoretisch voldoende groot was, hebben de vooropgestelde personeelsvermindering op 30 juni 2014 niet gerealiseerd.

⁸⁶ Vanaf midden 2012, voordien was er (tijdelijk) geen tegemoetkoming voor endogene groei (zie 2.1.2)

Andere factoren

Andere factoren eigen aan de organisatie die volgens de leidend ambtenaren een impact hadden op het behalen van de besparingsdoelstellingen, waren onder andere:

- eerder doorgevoerde fusieoperaties en grote reorganisaties: voor één entiteit maakte dat de personeelsvermindering makkelijker, terwijl volgens een andere leidend ambtenaar de doorgevoerde reorganisatie eerder een negatieve impact had;
- de mogelijkheid eigen inkomsten te verwerven.

3.4.2 Impact van de budgettaire besparing

Aan de leidend ambtenaren werd gevraagd of de besparing op de personeelsaantallen zwaarder doorwoog op de werking van de organisatie dan de besparing op de kredieten, of omgekeerd. Bij zes entiteiten bleek de besparing op de personeelsaantallen zwaarder door te wegen. Zes andere entiteiten vonden daarentegen dat de vermindering van de apparaatskredieten een grotere impact had⁸⁷. Vier van hen dienden door gebrek aan budgettaire ruimte meer personeelsleden te besparen dan vooropgesteld.

De benuttingsgraad van de weddekredieten is dan ook erg verschillend. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderbenutting van de weddekredieten door de vijftien bevroegde entiteiten in de periode 2012-2014.

Tabel 7 – Onderbenutting van de ESR-11 kredieten uitgedrukt in % ten opzichte van het begrote krediet in de periode 2012-2014

Entiteit	2012	2013	2014
AGION	7,21%	9,53%	10,72%
AGIV	3,08%	0,02%	2,41%
AgO	6,09%	3,84%	2,99%
AgODI	0,00%	1,82%	2,06%
ALV	3,14%	1,17%	0,38%
AO	15,00%	13,01%	9,61%
AWV	0,05%	-2,66%	0,79%
Bloso	1,29%	4,37%	3,87%
Departement DAR	2,97%	0,81%	0,06%
Departement LNE	3,36%	4,60%	9,26%
FB	5,17%	4,46%	6,15%
OE	0,19%	1,32%	0,01%
TV	-2,27%	1,95%	-1,52%
VAPH	0,11%	0,02%	0,02%
VDAB	1,05%	1,86%	0,21%

Bron: algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en de individuele rekeningen van de rechtspersonen van 2012, 2013 en 2014.

⁸⁷ Volgens twee entiteiten was de impact van de besparing op de apparaatskredieten ongeveer even groot als de besparing op het aantal personeelsleden. Eén entiteit beantwoordde de vraag niet.

3.5 Conclusie

De vooropgestelde budgettaire besparing per entiteit werd bij de begrotingsopmaak centraal gecoördineerd en toegepast, maar de toelichtingen bij de begroting bevatten niet altijd voldoende informatie om de opbouw van de begrotingskredieten en de besparing te reconstrueren.

Over de uitgevoerde budgettaire besparing op de apparaatskredieten in de periode 2009-2014 werd niet gerapporteerd. Wel blijkt uit de analyse van de begrotingsdocumenten en uitvoeringcijfers bij dertien entiteiten dat ook een besparing bij de aanwending van de weddekredieten werd gerealiseerd, hoewel de omvang ervan niet duidelijk is.

Op 30 juni 2014 telde de besparingsdoelgroep 26.682 personeelsleden of 285 personeelsleden minder dan de Vlaamse Regering had vooropgesteld. De besparing in personeelsaantallen ten aanzien van de aangepaste nulmeting (na neutralisaties) bedroeg net geen 7,5%. Dit besparingsresultaat dient echter gerelativeerd te worden, voornamelijk door de neutralisaties wegens bijkomend beleid of een goedkeuring tijdens de voorgaande legislatuur. De functioneel bevoegde ministers hebben aanvragen tot bijkomende aanwervingen overigens weinig onderbouwd. In het begin van de besparingsperiode konden niet alle neutralisaties steunen op een duidelijke of formele goedkeuring van de personeelstoename door de Vlaamse Regering.

Drie van de dertien beleidsdomeinen hebben de vooropgestelde personeelsvermindering niet gerealiseerd. De managementcomités hebben tijdens de besparingsperiode 2009-2014 weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid af te wijken van het lineaire besparingstraject.

De besparingen waren tweërlei: budgettair en in personeelsaantallen. Welke grendel effectief de omvang van het personeelsbestand (bovengrens) bepaalde, was niet voor elke entiteit gelijk. Volgens de bevraging hadden de grootte van de entiteit, aard van de kerntaken, verhouding contractuelen-statutairen, leeftijdspiramide en budgettaire historiek een verschillende impact op het behalen van de besparingsdoelstellingen.

HOOFDSTUK 4

Aanpak van de besparingen

Het Rekenhof peilde in de bevraging en de interviews naar de mate waarin de efficiëntietrajecten, die het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 had opgelegd, hebben bijgedragen tot de personeelsbesparingen. Het ging ook na of de entiteiten hun personeelsplannen hebben aangepast. Daarnaast bevroeg het Rekenhof de entiteiten over specifieke maatregelen om de besparingsdoelstellingen te realiseren, zoals de herplaatsing van personeelsleden en de voortijdige beëindiging van arbeidsovereenkomsten.

4.1 Efficiëntietrajecten

Het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 bepaalde dat alle entiteiten in hun beheers- of managementovereenkomsten (2011-2015) efficiëntietrajecten dienden op te nemen om meetbare efficiëntiewinsten te realiseren⁸⁸. Zij moesten die trajecten concretiseren aan de hand van realistische, uitdagende en meetbare doelstellingen. Die efficiëntietrajecten maakten ook deel uit van de portfolio van projecten die bijdragen tot de realisatie van één of meer strategische doelstellingen van het *Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid*⁸⁹.

Volgens hetzelfde regeerakkoord moesten ook de overheadkosten worden teruggedrongen. Uit de thema-audit *Managementondersteuning* (maart 2009), uitgevoerd door Audit Vlaanderen, bleek dat in 2007 ongeveer 15,2% van de totale personeelsinzet was toegewezen aan managementondersteunende functies (MO-functies)⁹⁰. Tegen het einde van de legislatuur (2009-2014) diende dat te worden beperkt tot 10%⁹¹. De vrijgekomen middelen en personeelsleden zouden dienen voor de kerntaken. De beperking van de MO-functies was ook een van de sleutelprojecten van het *Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid*. Om die doelstelling te realiseren, keurde de Vlaamse Regering op 19 juli 2013 de conceptnota over de rationalisatie van de MO-functies goed, waarin werd besloten de MO-functies te centraliseren en systemen

⁸⁸ Er zijn vijf types efficiëntiewinsten:

- E1 = dezelfde output met minder input;
- E2 = meer of betere output met dezelfde input;
- E3 = meer of betere output met minder input;
- E4 = ietwat minder output met aanzienlijk minder input;
- E5 = aanzienlijk meer/betere output met ietwat meer input

(J. Stroobants & G. Bouckaert, *Efficiëntiewinsten in de publieke sector – Conceptualisering en het proces van meten, rapporteren en auditeren*, SBOV, 2011).

⁸⁹ VR/2012/07.12/MED.0551/2.

⁹⁰ MO-processen omvatten alle taken die niet tot de primaire missie van de Vlaamse overheid behoren, maar die wel moeten worden vervuld om die missie te kunnen uitvoeren. Het zijn niet enkel de taken die door een MO-dienst als organisatorische eenheid worden uitgevoerd, maar ook taken die in alle entiteiten van de Vlaamse overheid voorkomen. Die ondersteunende diensten hebben betrekking op de volgende processen voor zover ze niet als kerntaak van de entiteit worden beschouwd: financiën en begroting, personeel en organisatie, ICT, facility management, interne communicatie en juridische zaken (<http://overheid.vlaanderen.be/managementondersteuning-bij-de-vlaamse-overheid>).

⁹¹ Beleidsbrief Bestuurszaken 2010-2011.

te stroomlijnen⁹². Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 legde op de MO-functies verder te verminderen tot 6%. Op 6 maart 2015 besliste de Vlaamse Regering tot een verdere centralisatie door drie gemeenschappelijke dienstencentra op te richten: het boekhoudkantoor, het sociaal secretariaat en een dienstencentrum voor facilitaire ondersteuning.

De leidend ambtenaren dienden de efficiëntietrajecten uit te werken en op te volgen in overleg met de functioneel bevoegde minister en via de beleidsraden. Binnen het CAG werd afgesproken dat de entiteiten via hun ondernemingsplannen en jaarrapporten over de vooropgestelde efficiëntietrajecten zouden rapporteren. Het CAG zou vervolgens instaan voor een organisatiebrede rapportering⁹³. In oktober 2011 hadden 71 entiteiten in totaal 282 efficiëntietrajecten opgesteld, waaronder ook trajecten om de MO-functies te verminderen. Sinds oktober 2011 is niet meer op een gecoördineerde wijze over de efficiëntietrajecten gerapporteerd.

In het kader van zijn advies over het *Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid* onderzocht de SERV de voortgangsrapportages van dat programma tot maart 2013⁹⁴ en stelde vast dat de rapportage wel een beeld gaf van het type trajecten, maar niet van de beoogde effectiviteits- en efficiëntiewinsten. Van de trajecten beoogde 56% *meer of een betere output met dezelfde input*, 43% *meer of betere output met minder input* en 1% *ietwat minder output tegen aanzienlijk minder input*. Inhoudelijk hadden de meeste efficiëntietrajecten betrekking op de koppeling en integratie van informatie, de interne organisatie (voornamelijk de rationalisatie van de MO-functies) en de automatisering van (data)processen.

Dat laatste bleek ook uit de bevraging door het Rekenhof bij de vijftien entiteiten⁹⁵. Naast de rationalisatie van de MO-functies en interne procesoptimalisatie, bestonden de meeste efficiëntietrajecten uit automatisering en digitalisering van interne (deel)processen en in mindere mate van dienstverleningsprocessen (door de introductie van e-dienstverlening). Een entiteit vermeldde als efficiëntietraject de doorgevoerde fusie met een andere entiteit. Daarnaast werd door de leidend ambtenaren ook de afbouw van een aantal opdrachten of taken als efficiëntietraject vermeld (zie 5.1).

Om te weten of de maatregelen effectief tot een verhoogde efficiëntie hebben geleid, is het noodzakelijk zowel de input als de prestaties en resultaten op te volgen. Het Rekenhof ging via zijn bevraging na in welke mate de entiteiten dat hebben opgevolgd en – voor zover dat mogelijk was – in welke mate de efficiëntietrajecten bijdroegen tot de vermindering van de personeelsaantallen.

Tien entiteiten gaven aan bepaalde efficiëntietrajecten op te volgen met indicatoren, zoals de evolutie van de doorlooptijden en het aantal afgewerkte dossiers per VTE⁹⁶. Een koppeling met de financiële informatie kon evenwel niet worden gemaakt. Geen enkele van de vijftien

⁹² Zo moest het aantal MO-diensten worden beperkt tot acht, werd de dienstverlening inzake arbeidsongevallen verplicht gemeenschappelijk georganiseerd en werd de aansluiting bij VLIMPERS, de vzw sociale Dienst en de Gemeenschappelijke Dienst voor Preventie en Bescherming op het Werk opgelegd.

⁹³ VR/2012/07.12/MED.0551/2.

⁹⁴ SERV, Advies – Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid (1), Brussel, 25 november 2013. http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_ADV_20131125_MJP_slagkrachtige_overheid.pdf.

⁹⁵ In zijn bevraging bij de leidend ambtenaren ging het Rekenhof na welke efficiëntietrajecten de entiteit had uitgetekend en welke van de trajecten op 30 december 2014 al waren beëindigd.

⁹⁶ Vijf entiteiten volgden geen enkel efficiëntietraject afzonderlijk op.

entiteiten kon een volledig beeld voorleggen van de lasten en baten verbonden aan de efficiëntietrajecten. Ook de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid kaartte in haar eindrapport het tekort aan gekwantificeerde en auditeerbare informatie over de koppeling van middelen, prestaties en effecten aan⁹⁷.

Bij twaalf van de vijftien entiteiten leidde de rationalisatie van de MO-functies tot een daling van de MO-functies. Het aantal bruto VTE ingezet voor MO-functies werd jaarlijks opgevolgd door het departement Bestuurszaken. Volgens die meting daalden de MO-functies van 11,6% in 2010 tot 10% in 2014. Als rekening wordt gehouden met de uitbestede MO-functies, daalden de MO-functies van 12,5% in 2010 tot 11,2% in 2014⁹⁸.

Elf entiteiten antwoordden dat één of meer efficiëntietrajecten (andere dan de rationalisatie van de MO-functies) hebben geleid tot een verminderde personeelsinzet, maar slechts drie van hen konden dat per traject kwantificeren. Van de acht andere entiteiten verwezen er drie naar de algemene daling van de personeelsbehoeften in het personeelsplan of de effectieve daling van de personeelsaantallen van de entiteit.

Het Rekenhof heeft aan de leidend ambtenaren gevraagd welk gevolg werd gegeven aan de vaststelling van de lagere personeelsbehoefte ingevolge de rationalisatie van de MO-functies en de andere efficiëntietrajecten. Een deel van de personeelsvermindering is gerealiseerd door pensioneringen of door vrijwillig ontslag. Sommige leidend ambtenaren hanteerden uitdooftscenarië's, voornamelijk als de functiehouders de pensioenleeftijd naderden. Dertien entiteiten antwoordden dat de betrokken personeelsleden binnen de afdeling of entiteit een andere opdracht kregen toegewezen, eventueel na een heroriënteringstraject. Drie leidend ambtenaren deelden mee dat hun entiteit (slechts deels met succes) actief stappen ondernam om personeelsleden buiten de entiteit tewerk te stellen.

4.2 Personeelsplannen

De personeelsvermindering mocht, conform de afspraken in het Sectorcomité XVIII, niet gepaard gaan met naakte ontslagen van goed presterende medewerkers, maar moest worden gerealiseerd door personeelsleden die de organisatie verlieten, selectief te vervangen. Volgens gegevens van het departement Bestuurszaken bleek namelijk dat de jaarlijkse uitstroom uit de betrokken entiteiten binnen de besparingsdoelgroep voldoende groot was om de personeelsbesparing te realiseren door niet-vervanging van onder andere gepensioneerden en vrijwillige vertrekkers⁹⁹.

Om te garanderen dat de personeelsvermindering een duurzaam karakter zou hebben, steunt het selectieve vervangingsbeleid best op een personeelsplan. Een personeelsplan bevat het overzicht van de vereiste functies om in een bepaalde entiteit via welomschreven processen een vooropgesteld doel te bereiken¹⁰⁰ en maakt het mogelijk de personeelsbehoeften, zowel qua aantallen als qua noodzakelijke competenties, naargelang de organisatievereisten in te

⁹⁷ Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid, Prioriteiten voor een volgende regeerperiode, Eindrapport – 22 januari 2014, p. 18.

⁹⁸ <http://overheid.vlaanderen.be/bedrijfsinformatie>.

⁹⁹ VR/2014/18.07/MED.0333.

¹⁰⁰ Vlaams personeelsstatuut, Artikel 12.15°.

schatten, te plannen, te realiseren en op te volgen¹⁰¹. Om de uitdovende functies vast te stellen, dienden entiteiten hun opdrachten en processen en de daaraan gekoppelde personeelsplannen opnieuw te analyseren, rekening houdend met de budgettaire beperkingen en het opgelegde maximaal aantal personeelsleden.

Uit de bevraging van het Rekenhof blijkt dat in de eerste helft van 2015 tien van de vijftien entiteiten de personeelsbesparing nog niet hadden geïntegreerd in hun personeelsplan. De opmaak van de aangepaste personeelsplannen werd uitgesteld tot er meer duidelijkheid bestond over de toekomstige besparingsdoelstellingen en de transitietrajecten binnen de entiteit en de Vlaamse overheid¹⁰². Eén entiteit gaf aan dat zij na de centralisering van de MO-functies intern over te weinig capaciteit beschikte om het personeelsplan aan te passen. Een andere leidend ambtenaar deelde mee dat hij de uitdovende functies heeft vastgesteld, maar vanwege het gevoelige karakter het personeelsplan niet wilde aanpassen zolang de betrokken personeelsleden in de entiteit waren tewerkgesteld.

Van de tien entiteiten die hun personeelsplan nog niet hadden aangepast, kon één wel steunen op een jaarlijks wervingsplan voor de meeste vervangingen en hadden er twee vooraf de kritische functies vastgelegd. Eén entiteit stond elk kwartaal vervangingen toe op basis van de kloof tussen de situatie *as is* en *to be* van het (niet-aangepaste) personeelsplan en hield daarbij rekening met de besparingsdoelstellingen. De andere entiteiten maakten de afweging om te vervangen telkens een functie vacant werd.

Alle entiteiten probeerden hun vacatures zoveel mogelijk intern in te vullen. Verscheidene entiteiten verkozen kortetermijnoplossingen, zoals de al dan niet tijdelijke invulling van vacatures met contractuele medewerkers naargelang er weddekredieten beschikbaar waren. Ook werden arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur zo opgesteld dat zij net voor het meetmoment afliepen en indienstredingen werden uitgesteld tot na het meetmoment.

4.3 Herplaatsing, voortijdige beëindiging van arbeidsovereenkomsten en andere maatregelen

Herplaatsing

De leidend ambtenaren kunnen personeelsleden van wie de functie wordt opgeheven als gevolg van een reorganisatie of proceshertekening, aanmelden bij het herplaatsingsbureau van AgO, dat vanaf 1 mei 2015 Werk-wijzer¹⁰³ opvolgde. Ook personeelsleden van wie de functie vacant werd verklaard tijdens hun langdurige afwezigheid of die om medische of persoonlijke redenen hun huidige functie niet meer kunnen of mogen uitoefenen, komen in aanmerking voor herplaatsing. Uit een interne analyse van de herplaatsingstrajecten met behulp van Werk-wijzer bleek echter dat slechts een beperkt aantal personen via herplaatsing een nieuwe functie kreeg: de meerderheid van de aangemelde kandidaten was moeilijk herplaatsbaar

¹⁰¹ <http://overheid.vlaanderen.be/personeelsplannen>.

¹⁰² Zoals de kerntakenplannen, de fusies en de oprichting van de drie gemeenschappelijke dienstencentra.

¹⁰³ Artikel V1 11 van het Vlaams personeelsstatuut. Werk-wijzer was de toenmalige dienst bij Jobpunt Vlaanderen die personeelsleden in herplaatsing begeleidde naar een andere functie. Sinds 1 mei 2015 oefent AgO alle taken uit die Jobpunt Vlaanderen uitoefende voor de diensten van de Vlaamse overheid.

vanwege medische en psychosociale redenen of het gebrek aan bepaalde basisvaardigheden en -attituden. Om die reden kunnen sinds maart 2014 alleen personeelsleden met een herplaatsbaar profiel worden aangemeld en alleen nadat de lijnmanager met het personeelslid een traject heeft afgelegd van begeleiding en ondersteuning, waaronder vorming, training en ontwikkeling. Uit rapportering van AgO blijkt dat in 2014 slechts één personeelslid werd aangemeld wegens reorganisatie of proceshertekening. Van 1 januari 2015 tot 15 september 2015 waren er dat slechts vijf.

De Vlaamse Regering heeft aan AgO en de VDAB gevraagd een voorstel uit te werken voor een aangepaste interne mobiliteit, die het mogelijk maakt vacatures in de ene entiteit zo veel mogelijk in te vullen met personeel in overtal bij een andere entiteit. Zo werkt AgO aan de uitbouw van één loket, dat vraag en aanbod op elkaar zal afstemmen en de personeelsleden gepaste ondersteuning zal bieden om hun weg te vinden op de interne markt. Het toepassingsgebied van de herplaatsingsregeling is sinds 1 juli 2016 uitgebreid tot contractuelen met een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur.

Voortijdige beëindiging van arbeidsovereenkomsten

De personeelsbesparing diende te worden gerealiseerd zonder naakte ontslagen. Toch hebben twee van de vijftien leidend ambtenaren een beperkt aantal arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur beëindigd om de besparingsdoelstellingen te halen. Een van hen deelde mee dat aan nieuwe medewerkers bij hun indiensttreding de boodschap werd gegeven dat hun tewerkstelling kan worden beëindigd vanwege besparingen.

Weigering of minder gemakkelijke toekenning van gunstverloven

De personeelsleden die voor de entiteiten (tijdelijk) onbeschikbaar waren¹⁰⁴, zijn ook in de nulmeting voor de besparing opgenomen. Het Vlaams personeelsstatuut bevat een aantal verlofmogelijkheden die bij wijze van gunst aan het personeelslid kunnen worden toegekend¹⁰⁵. Bij negen entiteiten werden gunstverloven veel minder snel toegekend, waaronder drie entiteiten die elke gunstmaatregel weigerden. Ook contacteerden vier entiteiten hun personeelsleden die langdurig onbeschikbaar waren door een eerder toegestane gunstmaatregel, om een keuze te maken tussen terugkeer in actieve dienst of beëindiging van de arbeidsrelatie. Entiteiten die budgettair minder ruimte hadden, hadden er daarentegen belang bij elke vraag tot onbetaalde afwezigheid toe te kennen, ondanks eventuele extra werkdruk voor de beschikbare medewerkers.

Meer aandacht voor het evaluatieproces

Door het verhoogde rendementsdenken (meer doen met minder) gaven zes entiteiten aan meer aandacht te besteden aan (kwalitatieve) evaluaties van de personeelsleden bij de jaarlijkse PLOEG-cyclus¹⁰⁶. Naast een striktere opvolging en begeleiding van niet goed functionerende medewerkers, zouden zij sneller stappen hebben ondernomen om de arbeidsrela-

¹⁰⁴ Zie voetnoot 12.

¹⁰⁵ Zie artikel X28, 2§2 en X62, §1,10 van het Vlaams personeelsstatuut.

¹⁰⁶ Planning, Opvolging, Evaluatie en Gewaardeerd worden.

tie, hoofdzakelijk van contractuele medewerkers, te beëindigen¹⁰⁷. Eén entiteit deelde mee dat automatische vervanging mogelijk bleef als de uitstroom te wijten was aan ondermaats functioneren, zodat de opgelegde personeelsbesparing geen belemmering zou vormen voor degelijke evaluaties.

Toename van contractuele wervingen

Drie entiteiten deelden mee dat zij onder meer onder druk van de opgelegde besparingen uitsluitend of vooral contractuele medewerkers aanwierven, om hen pas later *bij wijze van belonging* te statutariseren¹⁰⁸. Bij contractuele tewerkstelling is er een flexibeler in- en uitstroomregeling. Leidend ambtenaren hebben bijvoorbeeld de mogelijkheid contractuele medewerkers die ondermaats functioneren, al na één negatieve evaluatie te ontslaan¹⁰⁹.

Langer werken

In de beleidsnota Bestuurszaken 2009-2014 engageerde de minister zich om een aantal acties op te zetten die het personeel aanmoedigen langer aan de slag te blijven, om zo de feitelijke pensioenleeftijd gradueel op te trekken. Vanwege de besparingen hebben echter een aantal entiteiten maatregelen voor de optrekking van de gemiddelde pensioenleeftijd opgeschort of niet uitgewerkt.

4.4 Conclusie

Het project rationalisatie van de MO-functies leidde tot een daling van die functies in de Vlaamse overheid. Voor de andere efficiëntietrajecten is dat minder duidelijk: slechts enkele entiteiten konden de verminderde personeelsinzet ten gevolge van het efficiëntietraject kwantificeren. Er werd vooral verwezen naar de globale daling van de personeelsbehoefte of de globale daling van de personeelsaantallen van de entiteit.

Bij twee derde van de bevraagde entiteiten had in de eerste helft van 2015 de personeelsvermindering nog niet geleid tot schrapping van functies in het personeelsplan. De meeste entiteiten zonder aangepast personeelsplan maakten de afweging om te vervangen pas naar aanleiding van een vacante functie. Entiteiten gebruikten ook ad-hocoplossingen om de processen, taken en opdrachten verder te verzekeren met minder personeel en kredieten.

Leidend ambtenaren konden personeelsleden in overtal aanmelden bij Werk-wijzer en later bij het herplaatsingsbureau van AgO. Tot medio 2015 gebeurde dat amper. Meestal werd een oplossing binnen de entiteit gezocht.

¹⁰⁷ Of de tewerkstelling niet te verlengen als het tijdelijke contractuele medewerkers betrof.

¹⁰⁸ De minister deelde in haar reactie op het ontwerpverslag mee dat het aandeel contractuele personeelsleden in de diensten van de Vlaamse overheid sinds eind 2009 is gedaald van 35% naar 27%. De besparing van 5% werd echter pas midden 2011 beslist. Het aandeel contractuelen is tussen 2012 en 2014 niet meer gedaald. Bovendien zegt het globale aandeel weinig over een eventuele afname van contractuele wervingen. Het globale aandeel wordt immers ook bepaald door statutarisatie tijdens de loopbaan en de uitstroom van (tijdelijke) contractuele medewerkers.

¹⁰⁹ Een statutair personeelslid wordt pas (ambtshalve) ontslagen als hij na een *onvoldoende* bij één van de twee eerstvolgende evaluaties opnieuw *onvoldoende* krijgt.

Twee entiteiten hebben arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur beëindigd om de personeelsbesparing te kunnen realiseren. Drie entiteiten wijzigden hun aanwervingsbeleid: zij werven enkel nog contractuelen om hen eventueel later te statutariseren. Andere maatregelen om de personeelsbesparingen te realiseren, waren het niet of minder gemakkelijk toekennen van gunstverloven en een verhoogde aandacht voor het evaluatieproces. Een aantal entiteiten zetten de maatregelen rond langer werken stop.

HOOFDSTUK 5

Effecten van de personeelsbesparing

De leidend ambtenaren bepaalden in principe zelf op welke manier zij de besparingen realiseerden. Conform de beslissing van het CAG gold als uitgangspunt dat de besparingsoefening geen invloed mocht hebben op de werkbaarheid en op de kwaliteit van de dienstverlening.

5.1 Kwaliteit van de dienstverlening

Het Rekenhof peilde bij de vijftien leidend ambtenaren naar de impact van de personeelsverminderingen (doorgevoerd tussen 2009-2014) op de kwaliteit van de dienstverlening. Het hanteerde daarbij de kwaliteitsstandaarden van de entiteiten zelf. Aan de leidend ambtenaren werd gevraagd hun antwoorden te staven. Zij maakten onder meer gebruik van de jaarlijkse rapportering in het kader van de uitvoering van de ondernemingsplannen en beheersovereenkomsten, alsook van de rapportering over de uitgevoerde kwaliteitscontroles en klantenbevragingen¹¹⁰.

Volgens zeven van de vijftien leidend ambtenaren daalde de kwaliteit van bepaalde diensten of processen onder invloed van de doorgevoerde personeelsbesparingen. Doelstellingen werden niet (tijdig) gehaald, het ambitieniveau werd bijgesteld, projecten liepen vertraging op, werden stopgezet en uitgesteld, of er werden noodgedwongen meer (kern)taken uitbesteed (zie 5.4).

Remediërende maatregelen, zoals de samenvoeging van diensten en functie-uitbreiding van medewerkers, interne verschuivingen en bijkomende (geneutraliseerde) aanwervingen om de kernprocessen te versterken, gingen soms ten koste van de kwaliteit van andere niet-kernprocessen. Eén entiteit heeft versneld gedigitaliseerd, ten koste van de klantentevredenheid.

Drie entiteiten gaven aan dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding daalde door onvoldoende personeel. Afvaardiging van medewerkers naar (interne en externe) werkgroepen, netwerken en conferenties werd afgebouwd, waardoor de entiteit minder in het beleidsveld aanwezig was, minder kon wegen op de beleidsvorming of minder up-to-date was.

Vier van de zeven entiteiten benadrukten het verhoogde risico op kwaliteitsverlies door de afbouw van controlemaatregelen, zoals de opheffing van het vierogenprincipe en functiescheidingen, alsook door het gebrek aan personeel om tijdelijke afwezigheden op te vangen.

¹¹⁰ Een leidend ambtenaar gaf te kennen dat de kwaliteitsopvolging binnen de entiteit nog diende te worden opgestart.

Zeven leidend ambtenaren antwoordden dat de kwaliteit van hun dienstverlening niet was gedaald onder invloed van de personeelsbesparingen. Drie entiteiten konden dat aantonen aan de hand van klantentevredenheidsmetingen en één entiteit op basis van uitgevoerde kwaliteitsmetingen.

Om de kwaliteit van de (prioritaire) processen te handhaven, voerden de entiteiten een aantal efficiëntietrajecten door, zoals een betere integratie van en samenwerking tussen de verschillende afdelingen en digitalisering van dienstverlenende processen. Ook werden processen afgebouwd die niet prioritair waren. Twee entiteiten deden een beroep op tijdelijke personeelsleden om piekmomenten in de dienstverlening op te vangen en twee entiteiten deden meer een beroep op externe dienstverleners. Drie entiteiten hebben de kwaliteit van hun dienstverlening kunnen waarborgen door de personeelsbesparing hoofdzakelijk te realiseren op logistiek en administratief ondersteunend personeel.

Eén entiteit gaf aan niet met zekerheid te kunnen zeggen of de kwaliteit van haar dienstverlening al dan niet was gedaald, ondanks de gunstige resultaten van haar klantenbevragingen.

In de gesprekken met de leidend ambtenaren hebben 12 van de 15 benadrukt dat de opgelegde vermindering met 1950 personeelsleden in de huidige regeerperiode een hoog risico inhoudt voor de kwaliteit van de dienstverlening. Ook bij het overleg op 16 maart 2016 met de kern van de Vlaamse Regering over de stand van zaken van de huidige personeelsbesparingen¹¹¹, wees het Voorzitterscollege erop dat de lopende personeelsbesparingen op de dienstverlening wegen. Het tijdig halen van de vooropgezette doelen wordt moeilijker. Het Voorzitterscollege verwees naar *het risico op een daling van de kwaliteit van het werk omdat personeelsleden niet meer aan alle verwachtingen tegelijk kunnen voldoen, bijvoorbeeld als collega's langdurig ziek uitvallen*¹¹².

5.2 Werkbaarheid

De Vlaamse overheid wil investeren in een duurzaam HR-beleid en zich profileren als een sociale werkgever. Dat impliceert aandacht voor werkbaar werk en duurzame inzetbaarheid. Conform het pact 2020 en de SERV kan werkbaarheid worden gedefinieerd als *een job die voldoende leermogelijkheden biedt, goed te combineren is met het privéleven en geen aanleiding geeft tot (problematische) werkstress of motivatieproblemen*.

Het Rekenhof ging na of de personeelsbesparingen een negatieve invloed hadden op de werkbaarheid. Naast zijn eigen bevraging, kon het gebruik maken van de resultaten van de personeelspeiling van de Vlaamse overheid. Dat is een tweejaarlijkse bevraging die bij de personeelsleden en het management de tevredenheid meet over de belangrijkste aspecten van het werk en de werksituatie. Entiteiten kunnen entiteits specifieke vragen toevoegen en zijn vrij al dan niet deel te nemen. Enkele entiteiten maakten ook een psychosociale risicoanalyse¹¹³.

¹¹¹ Op 31 december 2015 waren er 873 personeelsleden minder tewerkgesteld binnen de besparingsdoelgroep of 4,5% van het totaal te besparen aantal.

¹¹² Uittreksel uit het Verslag van het Voorzitterscollege van 18 februari 2016.

¹¹³ Werkgevers zijn door de welzijnswet van 4 augustus 1996 sinds 1 september 2014 verplicht de nodige maatregelen te nemen om psychosociale risico's te voorkomen. Tijdens de bevraging hadden nog niet alle entiteiten een psychosociale risicoanalyse gestart of volledig afgerond.

5.2.1 Leermogelijkheden

De leermogelijkheden zijn de mogelijkheden die een personeelslid heeft om zijn competenties op peil te houden en te ontwikkelen.

De Vlaamse overheid behaalde in de personeelspeiling¹¹⁴ van 2012 globaal een goede score voor leermogelijkheden en behield die goede score in 2014¹¹⁵. Het analysedocument van de personeelspeiling 2014 nuanceerde wel dat er op de vraag naar de leerkansen een daling is van 0,1 ten opzichte van de meting van vier jaar geleden (2010) en benadrukte dat dit aspect blijvend moet worden bewaakt in de volgende edities. Ook wees het analysedocument erop dat, ondanks het hoge percentage personeelsleden dat aangeeft bij te leren, moet worden gewaakt over het effect van de besparingen.

Van de vijftien leidend ambtenaren die het Rekenhof heeft bevraagd, antwoordden er dertien dat de doorgevoerde besparingen geen negatieve invloed hebben gehad op de leermogelijkheden van het personeel¹¹⁶. Twee van hen nuanceerden wel dat sommige personeelsleden minder deelnamen aan vormingsactiviteiten door verhoogde werkdruk en tijdsgebrek. Twee leidend ambtenaren verwezen naar het positieve effect van de besparingen op de leerkansen, doordat taken verschoven waren en personeelsleden ook andere taken en materies gingen opnemen, of doordat de entiteit meer een beroep heeft kunnen doen op tijdelijke mobiliteit en interne stages, wat leerkansen gaf voor mensen op de werkvloer.

Slechts twee leidend ambtenaren antwoordden dat de doorgevoerde besparingen een negatieve invloed hadden op de leermogelijkheden¹¹⁷. Door de personeelsbesparingen nam de werkdruk toe, waardoor personeelsleden minder of geen opleidingen meer volgden. Dat zou vooral op middellange termijn problemen kunnen veroorzaken.

Volgens AgO hebben de besparingen er enerzijds toe geleid dat bewuster wordt omgegaan met leeractiviteiten. Zo werd meer gebruik gemaakt van de vaardigheden van eigen personeelsleden (gebruik van interne trainers, opzetten van kennisdelingsnetwerken, het project Train Je Collega, enz.). Anderzijds zou volgens AgO de scope van het vormingsbeleid, onder invloed van de besparingen, meer gericht zijn op het behalen van de directe doelstellingen, terwijl er vroeger een langetermijnvisie op ontwikkeling werd gehanteerd.

¹¹⁴ De personeelspeiling bevat 2 vragen over de leermogelijkheden: *Ik leer regelmatig iets bij om mijn werk beter uit te voeren en Ik krijg kansen om zaken bij te leren die nuttig zijn voor mijn verdere loopbaan.*

¹¹⁵ De gemiddelde score van alle deelnemende entiteiten was 4 op 5 op beide vragen, zowel in 2012 als in 2014.

¹¹⁶ Zij staaften hun antwoord met scores uit de personeelspeilingen 2012 en 2014 (status quo of verbetering), met resultaten van de psychosociale risicoanalyse van 2013, met een stijging van het vormingsbudget of met een status quo in het vormingsbudget én opgemaakte vormingsplannen. Binnen de Vlaamse overheid bestaan er momenteel geen eenduidige indicatoren om de inspanningen voor vorming, training en ontwikkeling (VTO) op te volgen. Het departement Bestuurszaken had een aantal indicatoren ontwikkeld (de VTO-participatie, kost, duur en concentratie), maar volgt die data niet meer op.

¹¹⁷ Een van de twee betrokken leidend ambtenaren ondersteunde zijn antwoord met de resultaten van de personeelspeiling 2014, waar de entiteit nog wel goede scores haalde op beide vragen (4 en 3,9), maar het betrof een achteruitgang op beide vragen met 0,1 die inging tegen de algemene trend bij de Vlaamse overheid (status quo). Ook gaf 4,5% van het personeel *opleiding* als antwoord op de vraag *Aan welke taken besteed je volgens jou te weinig tijd*. De andere leidend ambtenaar steunde zijn antwoord op de psychosociale risicoanalyse van 2013, waaruit bleek dat opleiding een aandachtspunt vormde. De entiteit had in 2012 voor de leermogelijkheden nog een hoge score.

5.2.2 Werkgerelateerde stress/motivatatieproblemen

De personeelspeiling bevat geen vragen die direct naar stress op het werk of motivatieproblemen peilen, maar de entiteiten beschikten wel over de mogelijkheid een aantal vragen over werkgerelateerde stress toe te voegen. Ook de algemene tevredenheid over de factor werk kan als indicator worden gehanteerd.

Uit de personeelspeiling blijkt dat de algemene tevredenheid in 2014 hoog was: bijna 90% van de personeelsleden geeft aan zijn werk inhoudelijk graag te doen en 79% geeft aan met plezier naar het werk te komen. Toch meenden dertien van de vijftien bevroegde leidend ambtenaren dat de werkgerelateerde stress is gestegen onder invloed van de personeelsbesparingen. Bij twee entiteiten bleek dat uit de antwoorden op twee toegevoegde vragen over werkgerelateerde stress in de personeelspeiling 2014. Bij zeven andere entiteiten bleek dat uit signalen van personeelsleden aan HR-verantwoordelijken en leidend ambtenaren of uit een stijging van het aantal klachten bij de arbeidsgeneesheer. Bij vier entiteiten werden in de psychosociale risicoanalyse *werkdruk* en *personeelsbezetting* aangeduid als de hoogste prioriteit.

De uitvoering van meer taken met minder middelen kan voor een stijgende werkdruk zorgen en een hogere psychosociale belasting. Daardoor kan een vicieuze cirkel ontstaan: medewerkers vallen uit en de werklast komt op de schouders van andere collega's terecht, die op hun beurt dreigen uit te vallen. De leidend ambtenaren verwezen echter ook naar andere factoren die verantwoordelijk zijn voor de toegenomen werkgerelateerde stress, zoals de toenemende complexiteit van taken, de ingebruikname van nieuwe beheerssystemen, nieuwe manieren van werken, de lopende reorganisaties (zoals de centralisatie van de ondersteunende functies in gemeenschappelijke dienstencentra en de fusies tussen entiteiten) en ten slotte de onzekerheid over de af te bouwen activiteiten door het kerntakendebat.

Het ziekteafwezigheidspercentage binnen de Vlaamse overheid is gestegen van 6,42% in 2011 naar 6,81% in 2014¹¹⁸. Personeelsleden meldden zich in 2014 even vaak ziek als de jaren daarvoor, maar de gemiddelde ziekte duur nam toe. De belangrijkste oorzaak van de afwezigheid wegens ziekte¹¹⁹ zijn algemeen psychische dysfuncties, waaronder stress en burn-out. Daarbij kan echter geen onderscheid worden gemaakt tussen werkgerelateerde en niet-werkgerelateerde stress.

In de beleidsbrief Bestuurszaken 2015-2016 stelde de minister dat, gelet op de ziektecijfers van 2014 en het toenemende aantal dossiers bij de welzijnsactoren, extra inspanningen nodig zijn voor een breed welzijnsbeleid. In 2015 heeft AgO een actieplan burn-out en welzijn met algemeen welzijnsbevorderende maatregelen uitgewerkt. Naast informatie en tips om stress te beperken, moet het actieplan ook leidinggevend en personeelsverantwoordelijken stimuleren om het welzijnsbeleid van hun entiteit verder vorm te geven. In de beleidsbrief engageerde de minister zich dat actieplan in 2016 te implementeren.

¹¹⁸ Het ziekteafwezigheidspercentage wordt berekend door het totaal aantal ziekte dagen in een jaar (inclusief deeltijdse ziekteafwezigheid, exclusief arbeidsongevallen of zwangerschapsrust) te delen door het totaal aantal te werken dagen in dat jaar.

¹¹⁹ In 2013 was voor 30,97% de oorzaak van de ziekteafwezigheid onbekend en voor 42,70% was de oorzaak algemeen psychische dysfuncties. In 2014 was dat respectievelijk 43,56% en 25,24%.

5.2.3 Afstemming werk-privé

De Vlaamse overheid behaalde in de personeelspeiling van 2012 een goede score op de vraag naar de afstemming werk-privé en ze behield die score in 2014¹²⁰. In 2014 bleek dat 84% van de personeelsleden tevreden is over de balans werk-privé.

De Vlaamse overheid voert al sinds 2002 een beleid rond structureel telewerk. Met de omzendbrief van 16 mei 2014, in werking getreden op 1 juni 2014, werd in de Vlaamse overheid het plaats- en tijdsafhankelijk werken ingevoerd. Personeelsleden hebben zo meer vrijheid om te bepalen waar en wanneer ze het best werken. Dat zou bijdragen tot een betere balans tussen werk en privéleven. Daarnaast vermindert telewerk ook de reistijd van personeelsleden, wat kan bijdragen tot stressreductie. Telewerk houdt evenwel ook het risico in dat personeelsleden meer uren werken dan opgelegd door de toepasselijke arbeidstijdregeling, wat bleek uit de interviews met de leidend ambtenaren.

Acht leidend ambtenaren antwoordden dat de personeelsbesparingen wel degelijk een invloed hadden op de afstemming werk-privé. Twee entiteiten¹²¹ baseerden hun antwoord op de resultaten van de psychosociale risicoanalyse. Een entiteit verwees naar de achteruitgang van de betrokken score in de personeelspeiling 2014, tegen de algemene stijgende trend van de entiteit in. De andere vijf leidend ambtenaren verwezen naar klachten van personeelsleden over de toegenomen werkdruk en stress, de vaststelling dat personeelsleden hun takenpakket niet klaar kregen binnen de normale arbeidstijdregeling en thuis voortwerkten, en de weigering van gunstverloven.

Zeven leidend ambtenaren antwoordden dat de personeelsbesparingen geen invloed hadden op de afstemming werk-privé¹²². Een aantal daarvan nuanceerden in de interviews met het Rekenhof dat bepaalde personeelsleden nu meer uren werken dan verplicht door de arbeidstijdregeling, zonder dat zij die uren recupereren. Er werd ook verwezen naar de algemene trend om onder druk van de personeelsbesparingen geen of slechts beperkt gunstverloven toe te kennen.

5.3 Diversiteitsbeleid

De Vlaamse overheid streeft als werkgever naar een evenredige arbeidsdeelname, wat inhoudt dat haar personeelsbestand de diversiteit van de Vlaamse samenleving moet weerspiegelen. Het gelijkekansen- en diversiteitsbeleid van de Vlaamse overheid hanteert een doelgroepenbenadering. Voor drie kansengroepen heeft de Vlaamse Regering streefcijfers bepaald: personeelsleden met een handicap of chronische ziekte, personeelsleden met een migratieachtergrond, en vrouwen in middenkader- en topfuncties.

¹²⁰ De gemiddelde score van alle deelnemende entiteiten was 4,3 op 5, zowel in 2012 als in 2014.

¹²¹ De balans werk-privé vormde voor twee entiteiten een verhoogd risico op stress.

¹²² Vier entiteiten staafden hun antwoord met een status quo of een verbetering in de scores op de personeelspeilingen van 2012 en 2014, of via de psychosociale risicoanalyse van 2013 die de goede score in de personeelspeiling 2012 bevestigde. Drie entiteiten scoorden echter iets lager in de personeelspeilingen van 2014 (-0,1 tot -0,2) tegenover 2012.

Uit onderzoek¹²³ blijkt dat (personeels)besparingen vaak een impact hebben op het diversiteitsbeleid.

Het Rekenhof ging na of de personeelsbesparingen een negatieve invloed hadden op de realisatie van de diversiteitsdoelstellingen. De Vlaamse Diversiteitsambtenaar en de meeste leidend ambtenaren verklaarden dat het diversiteitsbeleid door de personeelsbesparingen onder druk stond, voornamelijk wat betrof de personen met een handicap of chronische ziekte. De volgende verklaringen werden gegeven:

- De entiteiten konden minder vacatures openstellen, wat de kans om aan te werven uit de kansengroepen verkleinde.
- Vanwege de toegenomen werkdruk probeerden de leidend ambtenaren elk risico op rendementsverlies te vermijden.
- Doordat het personeelsbestand werd opgevolgd in aantal personen en niet in VTE, werd deeltijdse tewerkstelling ontmoedigd. Daardoor ontstond een extra drempel voor personen met een handicap of chronisch ziekte¹²⁴.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het aandeel van de kansengroepen in de Vlaamse overheid¹²⁵ voor de periode 2012-2014.

Tabel 8 – Aandeel kansengroepen binnen de Vlaamse overheid

Kansengroep	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	Streefcijfer 31.12.2015
Personeelsleden met een handicap of chronische ziekte	1,3%	1,4%	1,3%	3%
Personeelsleden met een migratieachtergrond	3%	3,1%	4,3%	4%
Vrouwen in middenkaderfuncties	31,3%	30,6%	33,6%	33%
Vrouwen in topfuncties	20,6%	21,3%	24,4%	33%

Bron: <http://overheid.vlaanderen.be/bedrijfsinformatie>.

Uit de tabel blijkt dat in 2014 het aandeel personen met een migratieachtergrond en vrouwen in middenkader- en topfuncties is gestegen tegenover 2012. De streefcijfers voor vrouwen in het middenkader en voor personen met een migratieachtergrond werden gehaald eind 2014¹²⁶. Inzake de tewerkstelling van personen met een handicap en chronische ziekte boekte de Vlaamse overheid sinds 2012 echter geen vooruitgang meer¹²⁷.

¹²³ KUL, Kwantitatieve en kwalitatieve benchmarking van het interne gelijke kansen- en diversiteitsbeleid van de Vlaamse overheid, Nele Bossens, Evelien Cautart, e.a., Prof. Dr. Annie Hondeghem, 2013, 185 p.

¹²⁴ Zie het gelijke kansen- en diversiteitsplan van de Vlaamse overheid 2015 van de dienst Diversiteitsbeleid.

¹²⁵ Het toepassingsgebied is vastgelegd in het besluit van 24 december 2004 over het gelijke kansen- en diversiteitsbeleid.

¹²⁶ De stijging in 2014 van het aandeel personen met een migratieachtergrond is onder meer te danken aan een nieuwe telmethode. Vanaf 2014 werd de vrijwillige registratie vervangen door een anonieme en geautomatiseerde telmethode.

¹²⁷ Volgens het gelijke kansen- en diversiteitsplan 2015 was de groei van 0,1% in 2013 alleen te danken aan de registratie van personen met een handicap of chronische ziekte die al aanwezig waren op de werkvloer. In de periode 2012-2013 kende de Vlaamse overheid een instroom van 11 personen met een handicap, terwijl er 24 personen met een handicap uitstroomden.

De dienst Diversiteitsbeleid stelde in zijn gelijkekansen- en diversiteitsplan 2015 dat het effect van de besparing (2015-2019) op de personeelsleden met een arbeidsbeperking, gecombineerd met een oververtegenwoordiging van die groep in de oudste leeftijdscategorie, zonder correctief beleid zal leiden tot een negatief saldo.

Op 20 november 2014 heeft de Diversiteitsambtenaar ook aan het Voorzitterscollege gevraagd personen met een handicap of chronische ziekte niet te laten meetellen in de besparingsronde van 2015-2019¹²⁸. Het Voorzitterscollege is daar niet op ingegaan, maar heeft zich tegenover de kernministers wel geëngageerd dat het lijnmanagement de nodige initiatieven zal nemen om te vermijden dat de personeelsvermindering een negatieve impact heeft op de aanwezigheid van personen met een handicap of chronische ziekte¹²⁹.

5.4 Uitbesteding

Om de besparingsdoelstellingen daadwerkelijk te realiseren, is het van belang dat de afgeslankte functies niet door uitbesteding worden gecompenseerd. Ook in de beleidsbrief Bestuurszaken 2010-2011 stelde de minister dat voor de te besparen VTE (*meer doen met minder*, zie 1.1) outsourcing niet in de plaats kon treden.

De Vlaamse Regering legde in het kader van de personeelsbesparingen geen algemene nulmeting voor uitbesteding op¹³⁰.

In het kader van de COBRA-Survey¹³¹, uitgevoerd in het eerste kwartaal van 2013 bij de leidend ambtenaren van de Vlaamse departementen en agentschappen, werd onder andere gepeild naar de effecten van de besparingsmaatregelen¹³² op de overheidsbrede werking en het functioneren van de eigen organisatie. In de survey werd gevraagd in welke mate de besparingsmaatregelen gepaard gingen met een *toename van de uitbesteding aan private dienstverleners*. Van de respondenten antwoordde 41% *helemaal niet*, 27% *in beperkte mate*, 20% *in enige mate* en 5% *in grote mate*.

Het Rekenhof heeft aan de leidend ambtenaren gevraagd of de personeelsbesparingen tot meer uitbesteding hebben geleid. Tabel 9 bevat een overzicht van de mate waarin de bevroegde entiteiten activiteiten aan externe dienstverleners hebben uitbesteed ten gevolge van de personeelsbesparingen. De tabel bevat ook een overzicht van de aard van de extra uitbesteede activiteiten.

¹²⁸ De SERV ondersteunt die vraag in zijn advies van 8 december 2014 bij het gelijkekansen- en diversiteitsplan van 2015.

¹²⁹ Voorzitterscollege, Voorstel aanpak budgettaire en personeelsbesparingen in de Vlaamse overheid in relatie tot de kerntakenplannen, nota aan minister Homans, Vlaams minister bevoegd voor Bestuurszaken, VC-kern-2015 02 041.

¹³⁰ Alleen de uitbesteding van de managementondersteunende functies werd via een jaarlijkse rondvraag centraal opgevolgd door het toenmalige departement Bestuurszaken. Deze opvolging kadert in het project rationalisatie van de MO-functies. Zie 4.1.

¹³¹ *Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis*. Verhoest K., De Caluwé C., Steen T. en Molenveld A., *Een toekomstgericht organisatorisch-administratief kader voor bestuurlijk beleid van de Vlaamse administratie. Analyse en Aanbevelingen*, 2013. Te raadplegen via www.vlabest.be.

¹³² Maatregelen die in de laatste vijf jaar werden toegepast door de financiële crisis en budgettaire besparingen op personeels-, apparaats- en beleidskredieten binnen de entiteit.

Tabel 9 – Mate van uitbesteding ten gevolge van de personeelsbesparingen

Mate van uitbesteding	Aantal entiteiten	Uitbestede activiteiten
Geen uitbesteding	9	
In beperkte mate	3	- Ondersteuning aan andere entiteiten - Catering, groenonderhoud¹³³ en ICT - Begeleiding strategische projecten, opstellen van marketingplan en business cases, grafische vormgeving
In enige mate	2	- ICT - Opstellen BCM-plan¹³⁴, adviesverlening, studies, technische tekeningen, onderhoudswerken
In grote mate	1	ICT en onthaal op vrijdagmiddag

Bron: bevraging door het Rekenhof.

Van de negen leidend ambtenaren die antwoordden dat de uitbesteding niet is toegenomen, deelden er twee mee dat niet werd uitbesteed vanwege de hogere kostprijs. Zij opteerden voor tijdelijke personeelsleden¹³⁵ en een verlaging van de streefnormen van het ICT-plan.

Eén entiteit, die in beperkte mate meer heeft uitbesteed, besliste bepaalde ondersteunende functies aan andere entiteiten, zoals logistieke ondersteuning en ondersteuning van communicatieproducten (lay-out, audiovisuele producties), niet meer zelf op te nemen, maar raamcontracten met externe partners te sluiten, waarvan de andere entiteiten tegen betaling konden afnemen.

De andere entiteiten, met een beperkte tot grote toename van uitbesteding, deelden mee meer te hebben uitbesteed ondanks de hogere kostprijs en de mindere of schommelende kwaliteit bij bepaalde uitbestedingen.

In maart 2015¹³⁶ keurde de Vlaamse Regering, op voorstel van het Voorzitterscollege, het globaal toetsingskader goed voor het politiek/ambtelijke overleg over de kerntakenplannen. Een van de vijf assen van dat toetsingskader betreft de eigen dienstverlening van de overheid. Daarbij stond de vraag centraal welke diensten de Vlaamse overheid zelf nog moet aanbieden en welke niet. Mogelijkheden tot in-, co- en outsourcing en publiek-private samenwerking dienden te worden onderzocht.

De kerntakenplannen werden door de Vlaamse Regering gevalideerd op 17 juli 2015. Voor negen van de twaalf beleidsdomeinen vermeldde de kerntakenplannen processen die voor uitbesteding in aanmerking komen. Kosten-batenanalyses moesten wel nog worden uitgewerkt. In de beleidsbrief Bestuurszaken 2015-2016 engageerde de minister zich om naar aanleiding van de goedkeuring van de kerntakenplannen te zorgen voor een toetsingskader voor in-, co-

¹³³ Groenonderhoud en catering werden incidenteel uitbesteed bij tijdelijke personeelstekorten.

¹³⁴ Business Continuity Managementplan.

¹³⁵ De tijdelijke tewerkstelling (van dertien personen) zou afgelopen zijn vóór het meetmoment van 30 juni 2014. Op 30 juni 2014 waren echter niet alle tijdelijke contracten beëindigd, waardoor de entiteit de vooropgestelde besparingsdoelstelling niet haalde.

¹³⁶ VR/2015/20.03/MED.0143-2.

en outsourcing. Naar aanleiding van het overleg in 2012 met de vakorganisaties¹³⁷ over de opgelegde besparing van 1% op de weddekredieten (zie 2.1.2), had de Vlaamse Regering aan het CAG al de opdracht gegeven voor het eind van het eerste kwartaal van 2013 een pragmatisch kosten-batenmodel voor in-, out en co-sourcing te ontwikkelen. Het Voorzitterscollege heeft intussen een ontwerpleidraad met betrekking tot 'in-, co- en outsourcing' opgemaakt, die na bespreking met de vakorganisaties aan de Vlaamse Regering ter goedkeuring zal worden voorgelegd in het kader van het sectoraal akkoord 2015-2016.

5.5 Conclusie

Ongeveer de helft van de bevroegde leidend ambtenaren antwoordde dat de kwaliteit van hun dienstverlening is gedaald door de personeelsbesparingen. Dat kwaliteitsverlies bestond onder meer uit het niet-halen van wettelijke termijnen, vertraging, schrapping of uitstel van projecten, een verlaagd niveau van dienstverlening, het versneld en radicaler overgaan naar digitale dienstverlening en de aanpassing van streefnormen. Volgens enkele leidend ambtenaren boette ook de beleidsvoorbereiding in aan kwaliteit.

Uit de bevraging bleek dat de personeelsbesparingen een negatieve invloed hebben op de werkbaarheid. De leermogelijkheden van de personeelsleden bleven op peil, maar de meeste leidend ambtenaren meenden dat de personeelsbesparingen de werkgerelateerde stress hebben verhoogd, al waren volgens hen ook andere factoren daarvoor verantwoordelijk, zoals toenemende complexiteit van taken, reorganisaties en onzekerheid over de af te bouwen activiteiten door het kerntakendebat. Ruim de helft van de leidend ambtenaren wees op een negatieve invloed van de personeelsbesparingen op de afstemming werk-privé.

Het Voorzitterscollege benadrukte in een overleg met de kern van de Vlaamse Regering dat de huidige personeelsbesparingen wel degelijk wegen op de dienstverlening.

Wat betreft het diversiteitsbeleid, bemoeilijkten de personeelsbesparingen vooral de tewerkstelling van personen met een handicap of chronische ziekte.

Zes van de vijftien entiteiten deelden mee door de personeelsbesparingen meer te hebben uitbesteed. Vijf van hen zouden die beslissing hebben genomen ondanks de hogere kostprijs en de soms mindere of schommelende kwaliteit. Het toetsingskader voor de kerntakenplannen voorzag in de mogelijkheid voor elke dienstverlening af te wegen door welke actor de dienstverlening moet worden verzekerd.

¹³⁷ De vakorganisaties verdedigen de stelling dat insourcing van personeel een grote besparing kan opleveren.

Conclusies

Sinds de vorige legislatuur (2009-2014) zet de Vlaamse Regering blijvend in op een slanke Vlaamse overheid met minder ambtenaren. De vorige Vlaamse Regering nam zich voor het aantal ambtenaren met 6,5% te verminderen en de apparaatskredieten met 65 miljoen euro. De besparingsdoelstelling werd vastgesteld zonder voorafgaande personeelsbehoefteanalyse. Wel dienden de entiteiten – los van de besparingen – efficiëntietrajecten te definiëren. De besparingen werden lineair opgelegd, maar de entiteiten hadden de mogelijkheid binnen hun beleidsdomein een andere verdeling van de besparingslast af te spreken. Entiteiten maakten echter weinig gebruik van die mogelijkheid.

De besparing op de apparaatskredieten per entiteit werd bij de begrotingsopmaak centraal gecoördineerd en toegepast, maar de toelichtingen bij de begrotingsdocumenten bevatten niet altijd voldoende informatie om de opbouw van de begrotingskredieten en de besparing te reconstrueren. Over de uitvoering van de budgettaire besparing op de apparaatskredieten werd niet gerapporteerd.

In personeelsaantallen werd globaal een besparing van net geen 7,5% gerealiseerd ten opzichte van de aangepaste nulmeting. Drie van de dertien beleidsdomeinen hebben de vereiste personeelsvermindering van 6,5% niet gerealiseerd. Door de neutralisatietechniek steeg de initiële nulmeting van 30 juni 2009 met 836 personeelsleden (of met bijna 3% van de initiële nulmeting). Er kan worden betwijfeld of alle neutralisaties wegens bijkomend beleid of door goedkeuringen tijdens de voorgaande legislatuur verantwoord waren.

Slechts weinig bevestigde entiteiten konden de invloed van de efficiëntietrajecten op de personeelsinzet en besparingsdoelstellingen kwantificeren. De meeste hadden hun personeelsplan overigens nog niet aangepast aan de personeelsvermindering. De afweging om al dan niet te vervangen, maakten de meeste pas bij een concrete uitstroom. Entiteiten maakten amper gebruik van de mogelijkheid personeel te laten herplaatsen en zochten veelal een oplossing binnen de entiteit. De personeelsbesparingen leidden ertoe dat entiteiten in beperkte mate arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur beëindigden, uitsluitend of vooral contractueel wierven, kritischer evalueerden, gunstverloven niet of minder gemakkelijk toekenden en maatregelen om langer te werken stopzetten. Ook hebben enkele entiteiten noodgedwongen meer uitbesteed, ondanks de hogere kostprijs en soms schommelende kwaliteit.

De effecten van de personeelsbesparingen zijn niet voor alle entiteiten dezelfde. De helft gaf aan dat de kwaliteit van de dienstverlening is verminderd. De meeste leidend ambtenaren stelden dat de personeelsbesparingen mee verantwoordelijk waren voor de toegenomen werkgerelateerde stress en dat ze op gespannen voet stonden met het diversiteitsbeleid, in het bijzonder wat betrof de tewerkstelling van personen met een handicap of chronische ziekte.

De huidige Vlaamse Regering (2014-2019) beoogt een verdere afbouw van het aantal ambtenaren. Ze legde een vermindering op met 1950 personeelsleden, gekoppeld aan een besparing van 101,5 miljoen euro. Ook het huidige besparingsbeleid werd niet onderbouwd door een voorafgaande behoefteanalyse. De huidige besparingen werden ook lineair over de beleidsdomeinen verdeeld, maar gingen gepaard met de opmaak van kerntakenplannen, die de mogelijkheid boden minder prioritaire processen af te bouwen. De geraamde personeelsvermindering ten gevolge van de kerntakenplannen bedraagt minder dan de helft van de opgelegde personeelsvermindering, waardoor de opgelegde personeelsbesparing een risico betekent voor de kwaliteitsvolle uitvoering van de kerntaken. Een generiek kosten-batenmodel voor in-, out- en co-sourcing is er nog niet. Het Voorzitterscollege gaf al te kennen dat de lopende personeelsbesparing op de kwaliteit van de dienstverlening weegt.

HOOFDSTUK 7

Aanbevelingen

- Het is wenselijk dat de Vlaamse Regering naar meer coherentie in het besparingsbeleid streeft. In de mate dat de context het toelaat moet zij besparingsdoelstellingen onderbouwen met voorafgaande personeelsbehoefteanalyses. De relatie tussen de opgelegde personeelsvermindering en de verwachte uitgavenvermindering moet duidelijk zijn.
- Het is wenselijk dat de entiteiten meer samenwerken om de besparingsdoelstelling te realiseren en optimaal gebruik maken van de mogelijkheid af te wijken van het lineaire besparingsscenario. Gelet op de gevolgen van de personeelsbesparingen, groeit de noodzaak de besparingen doelgerichter te maken en af te stappen van de lineariteit.
- De toelichtingen bij de begrotingsdocumenten moeten voldoende gedetailleerd zijn en het mogelijk maken de opbouw van de begrotingskredieten te reconstrueren, zodat de doorgevoerde budgettaire besparing duidelijk zichtbaar is. Rapportering over de realisatie van de budgettaire besparingen is onontbeerlijk.
- Het is raadzaam dat de Vlaamse Regering de realisatie van de personeelsbesparingen en de uitvoering van de kerntakenplannen nauwgezet opvolgt, in het bijzonder ook de opmaak van de kosten-batenanalyses bij uitbesteding.
- Entiteiten dienen de personeelsbesparingen te integreren in hun personeelsplan.
- Het is raadzaam dat entiteiten meer gebruik maken van de diensten van AgO om personeelsleden van wie de functie werd opgeheven, te begeleiden naar een andere functie in de Vlaamse overheid.
- Het is wenselijk dat de entiteiten en de functioneel bevoegde ministers meer aandacht besteden aan de opvolging en het behoud van een kwalitatieve dienstverlening. De jaarrapporten over de ondernemingsplannen met voldoende kwaliteitsindicatoren zijn daarvoor nuttige instrumenten.
- Gelet op de rol van de Vlaamse overheid als werkgever is het wenselijk dat de minister bevoegd voor Bestuurszaken en alle welzijnsactoren verder investeren in de uitwerking en implementatie van het welzijnsbeleid, en meer specifiek in de aanpak van werkgerelateerde stress.
- De Vlaamse Regering dient een aantal andere negatieve effecten van de personeelsbesparingen te onderzoeken, zoals de toename van contractuele wervingen voor permanente opdrachten en de gebrekkige vooruitgang bij de tewerkstelling van personen met een handicap en chronische ziekte, en eventueel maatregelen te treffen.

HOOFDSTUK 8

Reactie van de minister van Binnenlands Bestuur

Op 29 augustus 2016 deelde de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur haar reactie op de aanbevelingen uit het ontwerpverslag mee (zie bijlage).

De minister stelde dat de huidige besparing is gebaseerd op de verwachte uitstroom en er werd gerekend met gemiddelde loonkosten van 52.000 euro per personeelslid. Het is de overtuiging van de Vlaamse Regering dat de besparing kan worden gerealiseerd door de afbouw van niet-kerntaken en door een efficiëntere werking, zonder kwaliteitsverlies. De minister onderschreef wel de nood aan meer samenwerking binnen de Vlaamse overheid en wijst op initiatieven om daaraan tegemoet te komen: Vlaamse overheid als holdingstructuur, fusies, oprichting van het Voorzitterscollege en stopzetting van verkokering.

De minister benadrukte dat lineariteit geen uitgangspunt vormde bij de besparingsronde 2014-2019 en haalt om dat te staven onder meer de redenen aan om te werken per beleidsdomein. De personeelsbesparingen worden halfjaarlijks opgevolgd. De uitvoering van de kerntakenplannen wordt opgenomen in de jaarrapportering over de ondernemingsplannen en in de monitoring met betrekking tot de resultaat- en klantgerichte overheid. Het kan volgens de minister niet de bedoeling zijn de besparing te realiseren door taken uit te besteden als de uitbesteding meerkosten tot gevolg heeft. Aan het Voorzitterscollege werd daarom gevraagd voorafgaand aan uitbestedingen telkens een kosten-batenanalyse uit te voeren. Verder nam de minister de aanbeveling ter harte dat de personeelsbesparingen in de personeelsplannen dienen te worden geïntegreerd.

De minister zal nagaan hoe ze de bestaande initiatieven om de mobiliteit te verhogen, nog kan versterken. De groep contractuele personeelsleden die in aanmerking kan komen voor herplaatsing, werd intussen uitgebreid. De minister erkende dat personeelsbesparingen risico's inhouden op het vlak van welzijn. Dat is een belangrijke reden geweest om in 2016 het actieplan tegen werkgerelateerde stress en burn-out te lanceren. Om de tewerkstelling van personen met een handicap en chronische ziekte te verbeteren, verwees de minister onder meer naar het strategisch actieplan diversiteitsbeleid 2016-2020. Het aantal personen met een arbeidshandicap is sinds 2009 lichtjes gestegen, maar de minister erkende dat de stijging te laag is.

Bijlage

Antwoord van
de Vlaamse minister
van Binnenlands Bestuur

29 augustus 2016

Betreft: Audit personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid

Mijnheer de voorzitter,

Ik heb het ontwerp verslag van het Rekenhof over de personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid goed ontvangen.

Hieronder vindt u mijn reactie op de in het verslag geformuleerde aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Het is wenselijk dat de Vlaamse Regering naar meer coherentie in het besparingsbeleid streeft. In de mate dat de context het toelaat moet zij besparingsdoelstellingen onderbouwen met voorafgaande personeelsbehoefteanalyses. De relatie tussen de opgelegde personeelsvermindering en de verwachte uitgavenvermindering moet duidelijk zijn.

Zoals vermeld in het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 is het de bedoeling van de Vlaamse Regering om in deze regeerperiode het aantal personeelsleden in dienst van de Vlaamse overheid significant te doen dalen door het voeren van een selectief vervangingsbeleid, met blijvende aandacht voor een kwaliteitsvolle dienstverlening.

De onderbouwing van het opgelegde te besparen aantal personeelsleden voor de huidige regeerperiode (1950 koppen) is gebaseerd op de verwachte uitstroom (per beleidsdomein). Het betrof de verwachte uitstroom wegens pensionering en niet de uitstroom door andere redenen (bijvoorbeeld vrijwillig ontslag of ontslag wegens disfunctioneren). De relatie met de budgettaire besparing bestaat er in dat er gerekend werd aan een gemiddelde loonkost van 52.000 euro per 'kop', wat een totaal te besparen bedrag betekende van 101,4 miljoen euro recurrent eind 2019. Ik verwijs naar mijn brief aan het college van ambtenaren-generaal (CAG) dd. 1 oktober 2014 voor meer details.

Het is de overtuiging van de Vlaamse Regering dat deze besparing (uitgedrukt in koppen en in budget) kan worden gerealiseerd zonder te raken aan de kwaliteitsvolle dienstverlening van de Vlaamse overheid, en dit door enerzijds niet-kerntaken af te bouwen en anderzijds de efficiënte werking van de Vlaamse overheid te verbeteren:

- Met de door de Vlaamse Regering op 17 juli 2015 goedgekeurde kerntakenplannen, die werden opgesteld per beleidsdomein, werd beslist om diverse activiteiten af te bouwen die niet essentieel zijn om de beleidsdoelstellingen te bereiken en de dienstverlening te verzekeren. De afbouw in koppen die hiermee gepaard gaat, draagt bij tot de afbouw van de beoogde 1950 personeelsleden tegen eind 2019.
- De resterende besparing van het aantal personeelsleden zal onder meer worden gerealiseerd door de efficiënte werking van de Vlaamse overheid te verbeteren, met name door de verdere rationalisatie van de management ondersteunende functies¹³⁸ en de aansluiting

¹³⁸ Ingevolge de door de Vlaamse Regering op 19 juli 2013 goedgekeurde conceptnota inzake de rationalisatie van de managementondersteunende functies moeten alle entiteiten op termijn verplicht aansluiten bij (onder meer) het gemeenschappelijk personeelssysteem Vlimpers, de vzw Sociale dienst voor het Vlaams overheidspersoneel en de Gemeenschappelijke Dienst Preventie en Bescherming. De uitvoering van deze conceptnota loopt door tot in deze regeerperiode en wat betreft Vlimpers zal de laatste entiteit pas aansluiten in 2020.

bij gemeenschappelijke dienstencentra¹³⁹, de fusies van beleidsdomeinen en entiteiten¹⁴⁰, de daling van administratieve lasten, en een verder doorgedreven informatisering van de dienstverlening ('radicaal digitaal').

Aanbeveling 2: Het is wenselijk dat de entiteiten meer samenwerken om de besparingsdoelstelling te realiseren en optimaal gebruik maken van de mogelijkheid af te wijken van het lineaire besparingsscenario. Gelet op de gevolgen van de personeelsbesparingen, groeit de noodzaak de besparingen doelgerichter te maken en af te stappen van de lineariteit.

Wat betreft de nood aan meer 'samenwerking'.

Ik onderschrijf de nood aan meer samenwerking binnen de Vlaamse overheid en verwijs hiervoor naar de initiatieven in het Vlaams regeerakkoord:

- Beter Bestuurlijk beleid wordt herdacht, in die zin dat de Vlaamse overheid gaat functioneren als een holdingstructuur, met operationele entiteiten die een zekere autonomie hebben in hun dagelijks functioneren, én met een moedermaatschappij (de Vlaamse Regering) die de gemeenschappelijke dienstverlening bepaalt en beslist door wie ze wordt uitgevoerd. In dat kader kan ik als voorbeeld verwijzen naar de beslissingen van de Vlaamse Regering inzake bijkomende efficiëntieverhoging op vlak van managementondersteunende dienstverlening (MOD) en de afbouw van het aantal personeelsleden in MOD-functies (nog maximum 6% tegen het einde van de regeerperiode), onder meer dankzij de oprichting van de gemeenschappelijke dienstencentra (VR 2015 0603 DOC.0151-1BIS).
- In functie van een betere interne samenwerking, efficiëntiewinsten en een kwaliteitsvollere dienstverlening worden diverse fusies van beleidsdomeinen en entiteiten doorgevoerd. De meeste fusies zijn ondertussen reeds gerealiseerd.
- De oprichting van het Voorzitterscollege kadert volledig binnen de uitdrukkelijke wens van de Vlaamse Regering dat entiteiten meer met elkaar zouden samenwerken. Het Voorzitterscollege, waarin de voorzitters van alle beleidsdomeinen samenkomen en dat in de plaats komt van het College van Ambtenaren-Generaal, neemt organisatorische beslissingen in functie van de samenwerking tussen entiteiten, binnen de delegatie gegeven door de Vlaamse Regering.
- Daarnaast stelt het Vlaams regeerakkoord duidelijk dat de Vlaamse Regering paal en perk wil stellen aan de verkokering. Samenwerking tussen overheidsdiensten onderling en een intensievere samenwerking tussen de administratie en de regering in functie van gedragen doelen en oplossingen, wordt de regel. De Vlaamse overheid zal zich beter organiseren om met één stem te spreken. De leidend ambtenaren worden collectief en individueel verantwoordelijk om de naleving hiervan te bevorderen en te bewaken.

¹³⁹ Het betreft volgende drie gemeenschappelijke dienstencentra: een dienstencentrum personeelsadministratie bij het agentschap Overheidspersoneel, een boekhoudkantoor bij het departement Financiën en Begroting en een gemeenschappelijk dienstencentrum op vlak van faciliteits bij het Facilitair Bedrijf (onder andere een gemeenschappelijke aankoopcentrale).

¹⁴⁰ Ingevolge het Vlaams regeerakkoord zal het aantal entiteiten bij de diensten van de Vlaamse overheid tegen het einde van deze regeerperiode met ongeveer een derde afnemen en zullen er een 25-tal entiteiten worden opgeheven en geïntegreerd in andere entiteiten. Deze fusies leiden tot een schaalvergroting van de entiteiten en een aanvullende personeelsbesparing.

Wat betreft het afstappen van de 'lineariteit'.

Ik benadruk dat lineariteit zeker geen uitgangspunt vormde bij de huidige besparingsronde. Vooreerst werden – net als in de vorige regeerperiode – ook in deze regeerperiode bewust een aantal entiteiten uitgesloten van het toepassingsgebied van de besparingsdoelstelling, en dit om te vermijden dat de dienstverlening in het gedrang zou komen. Bij wijze van voorbeeld:

- de Openbare psychiatrische Ziekenhuizen Geel en Rekem werden uitgesloten, omdat een besparing op het aantal personeelsleden in deze entiteiten onvermijdelijk tot gevolg zou hebben dat er moet worden gesnoeid in het aantal ziekenhuisbedden, hetgeen niet de bedoeling is;
- ook het agentschap Jongerenwelzijn werd uitgesloten, dit om te vermijden dat er zou moeten worden gesnoeid in het aantal opvangplaatsen bij de gemeenschapsinstellingen voor bijzondere jeugdbijstand voor jongeren die een als misdadig omschreven feit hebben gepleegd of die zich in een moeilijke opvoedingssituatie bevinden. De Vlaamse Regering heeft integendeel zelfs beslist om het aantal opvangplaatsen uit te breiden, gelet op de maatschappelijke noden op dit vlak;
- ook het agentschap Kind en Gezin werd uitgesloten van de besparingsdoelstelling, aangezien het niet de bedoeling is te raken aan het aantal regioverpleegkundigen, enz.

Daarnaast verwijs ik naar mijn brief aan het CAG dd. 1 oktober 2014. In punt 5 van deze brief licht ik de motivatie toe om te werken per beleidsdomein. De versleuteling per beleidsdomein liet toe rekening te houden met:

- de specificiteit van de kerntakenplannen, die ook per beleidsdomein werden opgesteld;
- de verschillende leeftijdspiramides tussen entiteiten;
- de aanwezigheid van continuïteitsfuncties binnen bepaalde entiteiten;
- de instroom van overkomende personeelsleden in uitvoering van de 6de staatshervorming.

Voorts geef ik mee dat ik een bonus-malus regeling liet uitwerken in functie van de al dan niet gerealiseerde besparingen tijdens de vorige besparingsronde. Entiteiten die op 30 juni 2014 een daling van het aantal personeelsleden hadden gerealiseerd van meer dan 7,5% zouden een bonus krijgen, de entiteiten die een daling van minder dan 6,5% realiseerden een malus (zie ook punt 7 van mijn brief aan het CAG dd. 1 oktober 2014).

De Vlaamse Regering heeft ondertussen ook enkele dossiers goedgekeurd waarbij aanvullend personeel in dienst wordt genomen om de goede dienstverlening te waarborgen, zonder dat deze personeelstoename intern moet worden gecompenseerd. Met deze beslissingen stapte de Vlaamse Regering met andere woorden eveneens af van een lineaire besparingslogica.

Hierna geef ik enkele voorbeelden:

- De Vlaamse Regering hechtte op 13 februari 2015 haar goedkeuring aan de werving van 63 VTE in het kader van de opstart van de kilometerheffing. De Vlaamse Regering benadrukte toen in haar beslissing dat deze vacatures bij voorkeur via horizontale mobiliteit (interne arbeidsmarkt) moeten worden ingevuld, hetgeen overtuigen elders in de organisatie (bijvoorbeeld naar aanleiding van het afstoten van niet-kerntaken) moet helpen wegwerken.

- De Vlaamse Regering hechtte op 3 april 2015 haar goedkeuring aan de personeelsuitbreiding bij de gemeenschapsinstellingen voor bijzondere jeugdbijstand (= aanvullend bovenop de personeelsleden die werden overgeheveld van de federale overheid in uitvoering van de zesde staatshervorming, waarbij de gesloten centra van Tongeren en Everberg werden overgeheveld naar de Vlaamse overheid). Ook in de vorige regeerperiode heeft de Vlaamse Regering enkele personeelsuitbreidingen goedgekeurd bij de gemeenschapsinstellingen.
- De Vlaamse Regering hechtte op 13 mei 2016 haar goedkeuring aan de uitbreiding van de dienst Dierenwelzijn bij het departement LNE met 11 VTE (dat is bovenop de overheveling van federale personeelsleden in uitvoering van de zesde staatshervorming, waarbij de bevoegdheid dierenwelzijn werd overgeheveld naar de gewesten).

Aanbeveling 3: De toelichtingen bij de begrotingsdocumenten moeten voldoende gedetailleerd zijn en het mogelijk maken de opbouw van de begrotingskredieten te reconstrueren, zodat de doorgevoerde budgettaire besparing duidelijk zichtbaar is. Rapportering over de realisatie van de budgettaire besparingen is onontbeerlijk.

Ik zal de aanbeveling met betrekking tot de toelichtingen bij de begrotingsdocumenten bezorgen aan mijn collega Bart Tommelein, die bevoegd is voor Financiën en Begroting.

Aanbeveling 4: Het is raadzaam dat de Vlaamse Regering de realisatie van de personeelsbesparingen en de uitvoering van de kerntakenplannen nauwgezet opvolgt, in het bijzonder ook de opmaak van de kosten-batenanalyses bij uitbesteding.

De Vlaamse Regering volgt de realisatie van de personeelsbesparingen halfjaarlijks op.

De stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de kerntakenplannen wordt opgenomen in de jaarrapportering over de ondernemingsplannen door elk van de entiteiten (VR 2015 1707 DOC.0728/1TER). Die jaarrapporteringen zijn beschikbaar op de website van de Vlaamse overheid (zie <http://overheid.vlaanderen.be/overzicht-jaarrapporteringen-2015-en-ondernemingsplannen-2016>) en in de publicatiedatabank van de Vlaamse overheid (zie <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties>). De rapportering over de kerntakenplannen wordt ook meegenomen in de monitoring met betrekking tot de resultaat- en klantgerichte overheid die in september wordt besproken tussen het Voorzitterscollege en de kernministers (VR 2016 1305 DOC.0430/1). Samen met de projecten en indicatoren met betrekking tot resultaat- en klantgerichte overheid, de rapportering over de bijdragen aan Vlaanderen Radicaal Digitaal en de voortgang van de uitvoering van de personeelsbesparing geeft dit een jaarlijks overzicht van de graad van de resultaat- en klantgerichtheid van de Vlaamse overheid.

Het kan niet de bedoeling zijn de besparing op personeel te realiseren door taken uit te besteden, terwijl deze uitbesteding een meerkost tot gevolg heeft. In mijn brief dd. 26 juni 2015 heb ik daarom aan het Voorzitterscollege gevraagd telkens een kosten-batenanalyse uit te werken, vooraleer taken uit te besteden. Ondertussen ligt er een ontwerp leidraad met betrekking tot 'in-, co- en outsourcing' voor ter bespreking met de vakorganisaties. De bedoeling is een gestandaardiseerde methode aan te reiken om doordacht te kunnen beslissen of een activiteit geïnsourcet, geoutsourcet of gecousourcet moet worden. De leidraad zal aan de Vlaamse Regering ter goedkeuring worden voorgelegd in het kader van het sectoraal akkoord 2015-2016.

Ik zal het Voorzitterscollege verzoeken periodiek aan de kernministers te rapporteren over de kosten-batenanalyses.

Aanbeveling 5: Entiteiten dienen de personeelsbesparingen te integreren in hun personeelsplan.

Ik neem deze aanbeveling ter harte en zal het Voorzitterscollege herinneren aan de bestaande regeringsbeslissingen ter zake:

- de beslissing van de Vlaamse Regering van 24 april 2009 regelt de procedure voor het vaststellen en het wijzigen van een personeelsplan (VR 2009 2404 DOC.0572). De goedgekeurde nota bepaalt onder meer dat een personeelsplan een overzicht moet omvatten van alle functies die nodig zijn om in een bepaalde entiteit de vooropgestelde doelstellingen te bereiken, en dat een personeelsplan een dynamisch karakter heeft en minimaal één keer per jaar formeel moet worden geactualiseerd;
- daarnaast bepaalt de nota aan de Vlaamse Regering met betrekking tot de jaarlijkse ondernemingsplannen en de uitvoeringsrapportering (VR 2012 1611 DOC.1155/1), dat het ondernemingsplan het vertrekpunt vormt voor het actualiseren of wijzigen van het personeelsplan. Het ondernemingsplan moet daarbij aangeven op welke wijze opvolging wordt gegeven aan de realisatie van de meetbare efficiëntiewinsten, waaronder personeelskosten-efficiëntie;
- tot slot stelt de nota aan de Vlaamse Regering aangaande de opvolging van de doelstellingen in de regeerperiode 2014-2019 (VR 2014 0512 DOC.1241bis) dat de doelstellingen opgelegd door regeringsafspraken expliciet in het ondernemingsplan moeten worden opgenomen. De nota bevestigt nogmaals dat het personeelsplan een onderdeel is van het ondernemingsplan.

Aanbeveling 6: Het is raadzaam dat entiteiten meer gebruik maken van de diensten van AgO om personeelsleden van wie de functie werd opgeheven, te begeleiden naar een andere functie in de Vlaamse overheid.

Naar analogie met de besparingsdoelstelling uit de vorige regeerperiode moet de huidige besparingsdoelstelling gerealiseerd worden zonder naakte ontslagen. De herplaatsing is één van de belangrijkste middelen die de Vlaamse overheid als werkgever inzet om binnen de diensten van de Vlaamse overheid een nieuwe passende functie te vinden voor personeelsleden die bijvoorbeeld door een reorganisatie hun job verloren. Volledigheidshalve vermeld ik ook dat vaak binnen de eigen entiteit naar een oplossing wordt gezocht voor personeelsleden in overtal door middel van wijziging van diens taakomschrijving. De stap zetten naar herplaatsing is met andere woorden niet altijd nodig.

Tot voor kort was de groep contractuele personeelsleden aan wie herplaatsing kon worden aangeboden zeer beperkt (enkel contractuele personeelsleden met werkzekerheid op basis van een wettelijke bepaling), wat het eerder lage gebruik verklaart. Met ingang van 1 juli 2016 breidde de Vlaamse Regering deze groep evenwel uit. Dit gebeurde door middel van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 tot wijziging van het VPS op grond waarvan contractuele personeelsleden tewerkgesteld met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur en geworven in het kader van een bijkomende of specifieke opdracht of in het kader van een hooggekwalificeerde opdracht ook voor herplaatsing kunnen worden aangemeld.

Omdat de voormelde begeleiding de blijvende tewerkstelling binnen de diensten van de Vlaamse overheid als doel heeft, kunnen contractuele personeelsleden van wie de tewerkstelling per definitie tijdelijk is niet voor herplaatsing worden aangemeld. Hieronder vallen onder andere contractuele personeelsleden die werden geworven met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur of met een vervangingsovereenkomst.

Ter informatie geef ik het aantal aanmeldingen voor herplaatsing mee:

- 2012: 35 aanmeldingen
- 2013: 17 aanmeldingen
- 2014: 20 aanmeldingen
- 2015: 44 aanmeldingen
- 2016: 10 aanmeldingen in eerste jaarhelft

De individuele herplaatsing is één onderdeel van een breder pakket aan maatregelen om mobiliteit te verhogen, waaronder ook advies aan entiteiten en groepsbegeleiding met medewerkers. Ik ga na hoe we deze initiatieven nog verder kunnen versterken en ondernemen de gepaste communicatieacties.

Aanbeveling 7: Het is wenselijk dat de entiteiten en de functioneel bevoegde ministers meer aandacht besteden aan de opvolging en het behoud van een kwalitatieve dienstverlening. De jaarrapporten over de ondernemingsplannen met voldoende kwaliteitsindicatoren zijn daarvoor nuttige instrumenten.

Ik neem akte van deze aanbeveling. De opvolging van de ondernemingsplannen behoort tot de bevoegdheid van elke bevoegde minister. De reeds aangehaalde beslissingen van de Vlaamse Regering (nota aan de Vlaamse Regering dd. 16 november 2012 en nota aan de Vlaamse Regering dd. 5 december 2014) regelen deze materie.

Aanbeveling 8: Gelet op de rol van de Vlaamse overheid als werkgever is het wenselijk dat de minister bevoegd voor Bestuurszaken en alle welzijnsactoren verder investeren in de uitwerking en implementatie van het welzijnsbeleid, en meer specifiek in de aanpak van werkgerelateerde stress.

Ik erken dat personeelsbesparingen risico's inhouden op het vlak van welzijn. Dit is een belangrijke reden geweest om het 'Actieplan werkgerelateerde stress en burn-out' te lanceren in juni 2016. Met preventieve acties op organisatieniveau wil ik de veerkracht van personeelsleden verhogen en hun welzijn bevorderen.

Op de website <https://overheid.vlaanderen.be/burn-out> vinden personeelsleden alle informatie, waaronder tips om stress te beperken. Voorbeelden van acties zijn projecten met betrekking tot gezond bewegen en opleidingen die het welzijn bevorderen. De maatregelen met betrekking tot interne mobiliteit stimuleren dat personeelsleden vlot van functie kunnen veranderen en op basis van hun talenten worden ingezet, wat cruciaal is bij reorganisaties.

Het actieplan stimuleert leidinggevend en personeelsverantwoordelijken ook om het welzijnsbeleid van hun entiteit vorm te geven, bijvoorbeeld met behulp van de online instrumentenbox aanwezigheidsbeleid en het ondersteunende raamcontract vanaf het najaar 2016.

Daarnaast focussen de acties op de verantwoordelijkheid van leidinggevend, die in de besparingscontext niet te onderschatten is: zij zorgen voor duidelijkheid over functies en verwachtingen, voor een efficiënte werkverdeling, en voor voldoende inspraak.

Op het niveau van arbeidsorganisatieniveau investeer ik onder andere in meer aandacht voor ontwikkeling bij prestatie management en de verdere implementatie van plaats- en tijdsafhankelijk werken (PTOW). De verschillende deeltoeepassingen van PTOW leiden tot meer autonomie, resultaatgerichtheid en een betere afstemming werk-privé, allemaal aspecten die het welzijn bevorderen. Tegelijkertijd is er aandacht voor welzijnsrisico's, bijvoorbeeld bij het inrichten van nieuwe (open) kantoorgebouwen.

Ik wil ook de kwaliteit van de cijfers met betrekking tot het welzijn van de personeelsleden verbeteren, onder meer om de impact van deze preventieve acties te monitoren.

Aanbeveling 9: De Vlaamse Regering dient een aantal andere negatieve effecten van de personeelsbesparingen te onderzoeken, zoals de toename van contractuele wervingen voor permanente opdrachten en de gebrekkige vooruitgang bij de tewerkstelling van personen met een handicap en chronische ziekte, en eventueel maatregelen te treffen.

De webpagina met betrekking tot de demografische gegevens bevat de evolutie van het personeelsbestand opgedeeld volgens statuut. Daaruit blijkt dat het aandeel contractuele personeelsleden in de diensten Vlaamse overheid (DVO) sinds eind 2009 (= het eerste jaar van de personeelsbesparingen) gedaald is: van 35% naar 27% (<https://overheid.vlaanderen.be/bedrijfsinformatie/cijfers-demografische-gegevens-statuut>).

Het aantal personen met een arbeidshandicap is gestegen van 1% in 2009 (= het eerste jaar van de personeelsbesparingen) naar 1,3% in 2015. Ik erken dat deze stijging te laag is. Het regeerakkoord bepaalt expliciet dat er verhoogde inspanningen zullen worden gedaan om het streefcijfer van 3% effectief te bereiken. Ik verwijs hiervoor naar het ondertussen door de regering goedgekeurde strategisch actieplan diversiteitsbeleid voor de periode 2016-2020. Meer informatie over het strategisch plan vindt u op de website <https://overheid.vlaanderen.be/het-strategisch-plan-van-de-dienst-diversiteitsbeleid>.

Ik verwijs ook naar de bijsturing van de rendementsondersteuning. Door het beschikbare budget voor de concrete ondersteuning van tewerkstelling van de doelgroep beter te benutten, zet ik actiever en efficiënter in op het behoud en de instroom van personen met een handicap of chronische ziekte.

Daarnaast is er ook het systeem van voorbehouden betrekkingen, waarbij een selectieprocedure enkel toegankelijk is voor personen met een handicap. De dienst Diversiteitsbeleid zet extra in op de promotie van deze maatregel met onder andere een sensibiliseringscampagne.

Een andere manier ter bevordering van de instroom van personen met een handicap of chronische ziekte is de invoering van de mogelijkheid van de tewerkstelling van personen van de doelgroepen na afloop van een begeleide stage (GIBO). Tevens onderzoek ik de mogelijkheden op welke manier het nieuwe Maatwerkdecreet ingang kan vinden binnen de Vlaamse overheid.

Ook voor stagiairs en jobstudenten met een handicap of chronische ziekte zijn er extra inspanningen. Entiteiten kunnen de loonkost van een jobstudent met een handicap integraal laten betalen door de dienst Diversiteitsbeleid. Om studenten met een handicap een plaats te geven binnen de Vlaamse overheid, werkt de dienst Diversiteitsbeleid nauw samen met universiteiten, hogescholen en de Centra voor Gespecialiseerde Opleiding, Begeleiding en Bemiddeling.

Ik geef ook mee dat in uitvoering van de conceptnota 'Hervorming van de verlofregeling' (VR 2016 2705/ DOC.0486/1bis – punt 6.2) een nieuwe verlofregeling zal worden uitgewerkt ten gunste van statutaire personeelsleden met een handicap of chronische ziekte. Deze regeling zal inhouden dat deze ambtenaren deeltijdse prestaties kunnen leveren waarbij hen een loonsupplement wordt toegekend voor de niet-gepresteerde uren. Ambtenaren die tot de doelgroep behoren en vandaag reeds in dienst zijn, zullen op die manier makkelijker in dienst kunnen blijven dankzij een aangepaste arbeidsduurregeling. Anderzijds kan deze nieuwe regeling ook een positieve bijdrage leveren voor de aantrekkingskracht van de Vlaamse Overheid als potentiële werkgever voor nieuwe personeelsleden met een handicap of chronische ziekte.

Er lopen dus heel wat inspanningen op het vlak van het verbeteren van de tewerkstelling van personen met een handicap en chronische ziekte. Ik ben ervan overtuigd nog voldoende progressie te kunnen maken met het bestaande instrumentarium en de initiatieven die al in de steigers staan.

Met vriendelijke groeten,

Liesbeth Homans
Viceminister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be