

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



Zitting 1998-1999

7 januari 1999

RAPPORT

– van het Rekenhof –

**over de bevindingen inzake de controleomgeving in het Vlaams Fonds
voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VFSIPH)**

REKENHOF

N 14-1.266.706 B15
Bijlage : 1 onderzoeksrapport

Brussel, 5 januari 1999

Mijnheer de Voorzitter,

Het Rekenhof zendt u hierbij zijn bevindingen inzake de controleomgeving in het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VFSIPH).

Het rapport bestaat uit een samenvatting, de gehanteerde onderzoeksmethode, de bevindingen, de aanbevelingen, het gecoördineerd antwoord van de Vlaamse Minister van Cultuur, Gezin en Welzijn, en tot slot, de eindbeschouwingen van het Rekenhof.

Dit rapport maakt deel uit van een geïntegreerde audit van de interne controle in het VFSIPH.

Op 14 oktober 1998 stuurde het Rekenhof u reeds een onderzoeksrapport met betrekking tot de subsidiestromen van de instelling naar de gehandicaptensector.

Het laatste deelrapport inzake de informatisering van het VFSIPH wordt na repliek van de voogdijminister aan het Vlaams Parlement bezorgd.

Op last :
De Hoofdgriffier,

Het Rekenhof :
De Eerste Voorzitter,

J. VAN de VELDE

F. VAN DEN HEEDE

Aan de heer N. DE BATSELIER
Voorzitter van het Vlaams Parlement
Leuvenseweg 27
1011 BRUSSEL

Bevindingen inzake de controleomgeving in het VFSIPH

Rapport voorgelegd aan het Vlaams Parlement

Vastgesteld in zitting van de Nederlandse Kamer van het Rekenhof van 5 januari 1999

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
I. Samenvatting	7
II. Onderzoeksmethodologie	8
1. Aanleiding tot het onderzoek	8
2. Theoretisch concept	9
3. Onderzoeksmethode	10
4. Procedure	11
III. Onderzoeksresultaten	12
1. Reglementair kader waarbinnen de instelling optreedt	12
2. Het beheer van het VFSIPH : inbreng van actoren uit het beleidsveld	16
3. Organisatorische aspecten	18
4. Personeelsbeheer	22
5. Informatiesystemen in het VFSIPH	23
6. Houding tegenover controle	23
IV. Aanbevelingen	25
V. Antwoord van de ministers	28
VI. Eindbeschouwingen van het Rekenhof	29
Bijlage 1 : Overeenstemming tussen het beleidplan en de functiebeschrijvingen : Theoretisch concept	30
Bijlage 2 : Schematisch overzicht van de aanbevelingen en de respons erop	32
Bijlage 3 : Kopie van de brief van 9 december 1998 van de betrokken ministers	33

I. Samenvatting

Opzet van het onderzoek

Het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VFSIPH) is als openbare instelling binnen de Vlaamse Gemeenschap belast met de opdracht de sociale integratie van personen met een handicap te bevorderen.

Het treedt op als doorgeefluik van aanzienlijke budgettaire middelen van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap naar derden.

Gelet op het belang van de instelling besliste het Rekenhof een systeemgericht onderzoek uit te voeren naar de interne controle binnen het VFSIPH. Het onderzoek omvatte vijf deelonderzoeken.

Dit rapport heeft de controleomgeving in het VFSIPH als voorwerp. De controleomgeving van de instelling bestaat uit het beleid, de procedures en de activiteiten die de algemene houding van de bestuurders en de directie weerspiegelen tegenover controle en het belang ervan voor de instelling.

Hoofdconclusies

De instelling heeft het door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap ontworpen personeelsbeleid formeel grotendeels uitgevoerd.

De doelmatigheid van het beheer wordt evenwel in sterke mate gehinderd doordat :

- Het beleidsplan van de instelling teveel is beperkt tot nieuwe beleidsdoelstellingen waardoor geen aandacht wordt besteed aan de in te zetten middelen, waaronder personeel, voor de uitvoering van het ongewijzigd beleid. Inefficiënties in het ongewijzigd beleid worden niet ontdekt. Het beleidsplan biedt derhalve onvoldoende basis voor de opmaak van een organogram, personeelskader, functiebeschrijvingen en een personeelsbehoefteplan afgestemd op de verwezenlijking van alle doelstellingen.
- De geboden ruimte met betrekking tot het administratief en personeelsbeleid niet steeds optimaal wordt benut.
- De organisatiecultuur nog niet is aangepast aan het nieuwe beleid.
- Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap de instelling onvoldoende begeleidt bij de implementatie en toepassing van de instrumenten.

De actoren uit de gehandicaptensector hebben een zeer grote inbreng in het beheer van de instelling. Daarbij moet meer aandacht worden besteed aan het voorkomen van belangenvermenging. In het bijzonder dient de zorgtoewijzing onafhankelijk te gebeuren van de zorgverlenende organisaties.

Het antwoord van de betrokken ministers op de aanbevelingen was meestal vaag en ontwijkend, zonder concrete toezeggingen naar inhoud en timing.

II. Onderzoeksmethodologie

1. Aanleiding tot het onderzoek

De instelling

Het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VFSIPH) is een openbare instelling, beheerd door een raad van bestuur die door de Vlaamse regering is aangesteld, met als algemene opdracht de sociale integratie van de personen met een handicap te bevorderen.

Budgettair belang van het VFSIPH als doorgeefluik van subsidies

Daartoe ontvangt de instelling jaarlijks dotaties van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Deze dotaties bedroegen voor 1997 (aangepaste begroting) 27,1 miljard BEF of ongeveer 5% van de begrotingsmiddelen van de Vlaamse Gemeenschap.

Het VFSIPH treedt op als doorgeefluik van aanzienlijke budgettaire middelen van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap naar derden.

De uitgaven van de instelling hebben voor ongeveer 96% betrekking op subsidies aan instellingen werkzaam in de gehandicaptensector (inclusief de steun aan organisaties die gehandicapten tewerkstellen). Ongeveer 1 % van het budget wordt als subsidies aan individuele gehandicapten uitgekeerd. De rest van de uitgaven heeft betrekking op de eigen werkings- en investeringskosten.

Onderzoek naar de interne controle bij het VFSIPH

Gelet op het belang van de instelling besliste het Rekenhof een systeemgericht onderzoek uit te voeren naar de interne controle binnen het VFSIPH. Interne controle kan worden omschreven als een door de raad van bestuur, het management en het ander personeel tot stand gebrachte proces, ontworpen om redelijke zekerheid te verschaffen betreffende de realisatie van de volgende categorieën doelstellingen:

- effectiviteit en efficiëntie van de verrichtingen;
- betrouwbaarheid van de financiële rapportering;
- overeenstemming met de van toepassing zijnde reglementering¹.

Op grond van de kenmerken van de instelling en eerdere vaststellingen van het Rekenhof² werd beslist volgende deelonderzoeken uit te voeren:

1. mate van inwerkingtreding en uitvoering van het oprichtingsdecreet;
2. analyse van de doelstellingen;
3. het beheer van de subsidiestromen;
4. onderzoek van de "controleomgeving" in de instelling;
5. audit van de informatisering van de instelling.

De rapporten

Alle deelonderzoeken werden uitgevoerd en de bevindingen werden gerapporteerd aan de instelling en de voogdijoverheid.

Over de twee eerste onderwerpen werd aan het Vlaams Parlement gerapporteerd in respectievelijk het 8^{ste} en 9^{de} Boek van het Rekenhof³.

¹ Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (COSO) Internal control –Integrated Framework, 1994.

² 146^{ste} en 148^{ste} Boek van het Rekenhof.

³ 8^{ste} Boek van het Rekenhof voorgelegd aan het Vlaams Parlement, p.211-214.

9^{de} Boek van het Rekenhof voorgelegd aan het Vlaams Parlement, p. 184-192.

Het onderzoek van het beheer van de subsidiestromen maakte het voorwerp uit van een afzonderlijk rapport dat op 14 oktober II. aan het Vlaams Parlement werd bezorgd (Stuk 28 –A (1998-1999)-Nr.1).

Dit rapport heeft de controleomgeving in het VFSIPH als voorwerp.

Over de audit van de informatisering van het VFSIPH wordt gerapporteerd aan het Vlaams Parlement na het ontvangen van de repliek van de voogdijoverheid op de conclusies en aanbevelingen. Dit laatste rapport zal tevens een synthese van de opeenvolgende deelrapporten bevatten.

2. Theoretisch concept

Controleomgeving

De controle- of beheersingsomgeving⁴ is het fundament van de interne controle. Het heeft een doordringende invloed op de wijze waarop de activiteiten van de organisatie zijn gestructureerd, de doelstellingen geformuleerd en de risico's ingeschat.

De controleomgeving bestaat uit het beleid, de procedures en de activiteiten die de algemene houding van de beheersorganen en de directie van de instelling weerspiegelen tegenover controle en het belang ervan voor de instelling⁵.

Daarbij kunnen volgende belangrijke componenten worden onderscheiden:

- integriteit en ethische waarden, bv. de houding tegenover opgelegde reglementering en klantvriendelijkheid. Dat element wordt verder ingedeeld in:
 - ❖ incentives en verleidingen (temptations), bv. te hoge objectieven, te weinig toezicht, te hoge of onbestaande premies en vergoedingen;
 - ❖ morele richtsnoeren; gedragscodes, relaties tussen het personeel onderling en met de klanten of leveranciers;
- competentie van het personeel, bv. Aanwerving, bevordering, functiebeschrijvingen in hoofd van de taken en operationele doelen;
- ingesteldheid van de directie en het auditcomité, bv. tegenover de raad van bestuur, tegenover de interne en externe audit (auditminded);
- managementfilosofie, bv. innoverend optreden, wijze van delegeren;
- gepaste organisatiestructuur, bv. Doordacht organogram, functiescheiding;
- delegatie en interne verzelfstandiging, verantwoordelijkheid (responsabilisering) en verantwoording;
- human resource management (HRM), o.a. beloningssysteem, motivatie, disciplinaire sancties.

Controleomgeving in een openbare instelling

De controleomgeving in een openbare instelling zal sterk verschillen van deze in een commerciële onderneming.

In het kader van deze audit werd gepoogd criteria te formuleren die wijzen op een positieve of negatieve controleomgeving in het VFSIPH, rekening hou-

⁴ Met controle wordt hier bedoeld het *beheersen* van de organisatie.

⁵ Arens and Loebbecke, "Auditing – An Integrated Approach", 7^{de} ed., 1997, p. 291.

dend met de vigerende regelgeving.

Een openbare instelling is in mindere mate dan een private organisatie vrij in te grijpen in de elementen die de controleomgeving bepalen. De openbare instelling is immers, vanuit democratisch oogpunt, onderworpen aan tal van reglementaire bepalingen die door de voogdijoverheid worden opgelegd. Het VFSIPH zal bij voorbeeld zijn personeelsbeleid moeten inpassen in het kader dat de Vlaamse Gemeenschap daartoe heeft gecreëerd.

Dat is a priori geen negatieve factor. De implementatie van het nieuwe personeelsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap moet in dit verband als positief worden ervaren.

Personeelsbeleid in de Vlaamse Gemeenschap

Het recent ingevoerde personeelsbeleid in de Vlaamse Gemeenschap steunt op de nieuwe inzichten in HRM en interne controle zoals ze ondermeer door COSO worden uitgedragen (bv. aandacht voor motivatie, relatie doelstellingen- personeelsbeheer, inkorten van de beslissingslijnen, responsabilisering,...).

Doel van de audit

Deze audit heeft tot doel na te gaan of er indicatoren kunnen worden geïdentificeerd die wijzen op *een positieve controleomgeving* in het VFSIPH.

De mate waarin de instelling de doelstellingen van de Vlaamse Gemeenschap inzake personeelsbeleid heeft geïmplementeerd wordt beschouwd als positief of negatief voor de controleomgeving.

De aandacht gaat in het bijzonder uit naar de overeenstemming tussen de in het beleidsplan geformuleerde operationele doelstellingen en de som van de functiebeschrijvingen in de instelling.

In bijlage 1 werd daartoe een theoretisch concept ontwikkeld.

3. Onderzoeksmethode

Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek werd uitgevoerd in december 1997 – februari 1998. Het rapport is een momentopname gebaseerd op de toestand begin 1998, behoudens indien uitdrukkelijk anders gesteld.

De onderzoeksonderwerpen werden geïnventariseerd rond volgende hoofdlijnen:

- organisatie van de instelling;
- personeelsbeleid en –beheer;
- informatiesystemen;
- houding tegenover controle.

Onderzoekstechnieken

Voorafgaand aan het onderzoek werd de instelling schriftelijk gevraagd de externe factoren mee te delen die als hinderlijk voor het management van de instelling worden ervaren en de controleomgeving mee vorm geven. Deze brief werd op 28 november 1997 beantwoord.

De onderzoeksvragen werden geconcretiseerd in vragenlijsten die mondeling werden besproken met de betrokken ambtenaren (opdrachthouder–HRM, personeelsdirecteur, interne auditor, ombudsvrouw).

Aanvullend werden documenten opgevraagd die essentieel zijn voor een evaluatie van de controleomgeving (regelgeving inzake het beheer van de instelling, organogram, functiebeschrijvingen, delegatiebesluiten,...).

Op grond van de interviews, de analyse van documenten en het antwoord op de voormelde brief werden indicatoren in beeld gebracht die al dan niet wijzen op een positieve controleomgeving.

4. Procedure

Aankondiging

Op 24 oktober 1997 werd de audit schriftelijk aangekondigd bij het VFSIPH. De doelstelling van het onderzoek werd mondeling nader toegelicht voor de interne auditor van de instelling.

Op 5 november 1997 werd een brief aan de leidend ambtenaar gestuurd met het verzoek de externe factoren mee te delen die als hinderlijk voor het management van de instelling worden ervaren en de controleomgeving mee vorm geven. Deze brief werd op 28 november 1997 beantwoord.

Nota van bevindingen

Een nota houdende voorlopige bevindingen en aanbevelingen, werd op 6 mei 1998 aan de instelling bezorgd met het verzoek eventuele commentaar binnen de maand mee te delen.

Een repliek op deze nota werd op 23 juni 1998 ontvangen. De brief had in hoofdzaak betrekking op deze conclusies en aanbevelingen waarover de instelling enige bevoegdheid van optreden heeft.

Definitief rapport

Met dat antwoord, in het bijzonder betreffende de context waarin het VSIPH optreedt, werd rekening gehouden in het definitief rapport dat op 28 juli 1998 naar de Vlaamse Minister van Cultuur, Gezin en Welzijn en naar de Minister Vice- President van de Vlaamse regering, Vlaams Minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken werd gestuurd.

Beide ministers stuurden op 9 december 1998 een gecoördineerd antwoord op de aanbevelingen naar het Rekenhof (schematisch overzicht in bijlage 2 en kopie van de brief als bijlage 3).

III. Onderzoeksresultaten

1. Het reglementair kader waarbinnen de instelling optreedt

De regelgeving

Een openbare instelling is in mindere mate dan een privé-onderneming vrij in te grijpen in de elementen die de controleomgeving beïnvloeden. Tal van reglementaire bepalingen worden haar opgelegd. De regelgeving, van toepassing op het VFSIPH, wijst uit dat:

- De raad van bestuur, waarvan een meerderheid van de leden behoort tot organisaties werkzaam in het beleidsveld, van de decreetgever de ruimste bevoegdheden heeft gekregen. Anderzijds kan de raad niet optreden tegen de drie door de Vlaamse regering aangestelde ambtenaren (het dagelijks bestuur), in wezen het management van de instelling.
- De wijze waarop de raad de bevoegdheden zelf uitoefent of ze delegeert naar de leidend ambtenaar in sterke mate de werking van de instelling bepaalt.
- De rol van het bureau is eerder vaag omschreven in het oprichtingsdecreet.
- De adviescomités de procedures tot ontwikkeling en aanpassing van het beleid van de instelling inzake de statutaire opdrachten verzwaren en de besluitvorming kunnen vertragen bij overtreding van de door de raad opgelegde termijnen.
- Het personeelsbeleid van de instelling moet worden afgestemd op dat van de Vlaamse Gemeenschap. Een aantal aspecten, zoals de personeelsformatie en –statuut, moeten door de Vlaamse regering worden vastgelegd.

Het Rekenhof wenste de instelling de mogelijkheid te geven elementen aan te brengen die zij hinderlijk vond voor het management van de organisatie.

De *door de instelling* meegedeelde feiten, opmerkingen en bedenkingen hebben betrekking op:

- Het personeelskader;
- De leiding van de instelling;
- De (gesubsidieerde) contractuele personeelsleden;
- Het personeelsstatuut.

Het personeelskader

Het VFSIPH meldde dat een externe consultant in 1991 een personeelskader heeft vooropgesteld van 311 eenheden. De personeelsformatie werd door de Vlaamse regering evenwel veel lager vastgelegd.

Aan de externe audit van 1991 is dus geen gevolg gegeven. In grote lijnen werkt het VFSIPH nog steeds met de in 1991 ‘toevallig’ tot stand gekomen ontvangstpenseelsformatie, weliswaar met een sterke afslanking van vooral het niveau D. De beperkte toename van het niveau A tot 67 eenheden is nog een heel eind verwijderd van de vooropgestelde uitbreiding tot 89 eenheden.

Mede door het toenemende werkvolume heeft het VFSIPH af te rekenen met een ernstige chronische onderbezetting van het personeel, inzonderheid in niveau A.

De instelling verwijst daarbij naar:

- De toename van het aantal inschrijvingen en vragen voor individuele materiële bijstand;
- De invoering van nieuwe managementstechnieken door de Vlaamse Gemeenschap;
- De intensievere inschakeling in beleidsvoorbereidende taken.

De instelling merkte op dat het Rekenhof naar aanleiding van de audit van het subsidiebeheer heeft vastgesteld dat het personeelskader niet voldoet voor een efficiënte sturing en beheersing van de subsidiestromen.

Al deze elementen brengen met zich mee dat de instelling zich vaak ‘bedolven’ voelt onder het gewicht van enerzijds de uitbreiding van bestaande taken en anderzijds de vele bijkomende opdrachten.

De instelling werkte intussen wél een personeelsbehoefteplan uit, dat echter op vraag van de Vlaamse minister voor Ambtenarenzaken getoetst zal worden d.m.v. een nieuwe externe audit. Deze audit zal in het najaar 1998 plaatsvinden, onder begeleiding van een stuurgroep waarin ook de kabinetten van de voogdijminister en de minister voor ambtenarenzaken zullen vertegenwoordigd zijn.

Het Rekenhof beaamt de voormelde feiten betreffende het personeelskader.

Het wenst evenwel volgende kanttekeningen te formuleren:

- Na de eerste externe audit in 1991 zijn 7 jaar verlopen en zijn de processen en activiteiten in de instelling bijna volledig geïnformatiseerd. Blijkbaar heeft de informatisering (nog) niet geleid tot een vermindering van de werklast voor het personeel.
- Een bewijs voor de chronische onderbezetting van *alle* diensten kan niet worden gevonden in een extreem hoog aantal gepresteerde overuren. Wel is het zo dat in verhouding de meeste (35%) overuren gepresteerd worden binnen niveau A.
- Met verwijzing naar zijn rapport over het subsidiebeheer in de instelling⁶ merkt het Rekenhof op dat de rationalisatie van de procedures, in hoofdzaak in de zorgsector, het werkvolume zou kunnen verminderen waardoor, minstens op termijn, bij een gelijkblijvende personeelskost nieuwe activiteiten kunnen worden ontplooid en prestaties geleverd.
- In alle geval kan een doordacht personeelsbehoefteplan niet worden opgesteld zonder dat men beschikt over betrouwbare gegevens rond werkhoeveelheid en normprestaties. Daarnaast moet de instelling de personeelsbeschikbaarheid (omvang en kwaliteit van het huidige en toekomstige personeelsbestand) in kaart brengen.

Het is voor het Rekenhof onduidelijk waarom de aanbevelingen uit de externe audit van 1991 niet werden geïmplementeerd. Daarenboven is het noodzakelijk dat heldere afspraken worden gemaakt met de onderscheiden VOI's be-

⁶ Stuk 28-A (1998-1999) - Nr. 1) van 14 oktober 1998.

treffende de methodologie die dient gevolgd te worden bij de opmaak van een personeelsbehoefteplan. Aldus kan worden vermeden dat telkenmale beroep moet worden gedaan op een externe instantie om de correctheid van het plan te toetsen door het werk van de instellingen over te laten doen. Dergelijke handelwijze is kostenverhogend en demotiverend voor de ambtenaren van de openbare instellingen.

Leiding van de instelling

Het ontbreken van twee van de drie leidende ambtenaren vanaf 1 maart 1997 tot 31 december 1998 heeft negatieve gevolgen voor de werking van de instelling. Zie verder punt 3.

(Gesubsidieerde) contractuelen

De instelling deelde mee dat het totaal aantal contractuelen 35 eenheden bedraagt (waaronder twee eerste werkervaring (EWE), de huisbewaarder en een deeltijds tewerkgestelde arts). In voltijdse equivalenten (FTE) stemt dit overeen met 29 eenheden.

Deze personeelsleden zijn (hoofdzakelijk) aangeworven ter vervanging van afwezige statutaire personeelsleden. Een belangrijk aantal daarvan zijn vervangers van loopbaanonderbrekers.

De instelling wenst niet bovenmatig beroep te doen op contractuele personeelsleden omwille van de vereiste investering in kennis en bekwaamheid.

Het VFSIPH kan, om redenen waaraan zij geen schuld heeft, het contingent gesubsidieerde contractuelen - waarvoor zij een tussenkomst in de loonkost ontvangt vanwege de VDAB- niet volledig benutten.

Het feit dat de instelling geen subsidie ontvangt, verhindert volgens het Rekenhof echter niet dat contractuele personeelsleden kunnen worden geworven, in de mate dat er voldoende afwezigen in voltijdse equivalenten zijn om hun werving te verantwoorden. Uiteraard houdt dit een budgettaire meerkost in.

De instelling moet derhalve een afweging maken tussen de budgettaire last van de vervangingswerving ten opzichte van de 'opbrengst' die een bijkomende tewerkstelling oplevert ten aanzien van de realisatie van het takenpakket van de instelling.

Personeelsstatuut

Het VFSIPH heeft drie elementen van het personeelsstatuut vermeld die een soepel en onbelemmerd personeelsbeleid bemoeilijken.

- De instelling stelt dat ze weinig vat heeft op de selectie van nieuw aan te werven ambtenaren, aangezien het Vast Wervingssecretariaat (VWS) daarvoor bevoegd is. Zelfs indien de functiebeschrijving en het gewenst profiel worden overgemaakt is de selectie daar niet altijd (goed) op afgestemd.
- Bij langdurige ziekte kan slechts na geruime tijd een initiatief worden genomen tot definitieve ongeschiktverklaring, een procedure die een behoorlijke tijd duurt. De instelling stelt een verruimen van de vervangingsmogelijkheden als oplossing voor.
- Volgens de instelling leiden de 'vlakke' organisatie en de afschaffing van vele bevorderingsgraden ertoe dat de loopbaanperspectieven uiterst gering zijn. Langdurige verstarring in bepaalde functies en demotivaties zouden hiervan kunnen het gevolg zijn.

Het Rekenhof stelt daar volgende standpunten tegenover.

- Hoewel het VWS de enige bevoegde instantie is om tot werving over te gaan, dient o.a. de vaststelling van het examenprogramma en de aanwijzing van de leden van de examencommissie - beiden fundamentele elementen bij de wervingsbeslissing - in overleg met de leidend ambtenaar van de instelling te gebeuren. Hierna, onder punt 4, blijkt dat de instelling nalaat om op dit terrein actiever op te treden.
- Bij langdurige ziekte kan de instelling tot vervanging overgaan maar dit betekent inderdaad een budgettaire meerkost (zowel het salaris van de afwezige als dit van de vervanger moet aan 100 % worden uitbetaald).
- Hoewel de bevorderingsmogelijkheden door de afplating van de structuur inderdaad werden beperkt, hoeft dit niet noodzakelijk te leiden tot 'langdurige verstarring in bepaalde functies en demotivatie'. Vooreerst is het duidelijk dat het centraal stellen van de bevorderingsmogelijkheden als motiverende factor een eenzijdige benadering vormt van de opvattingen die in de HRM literatuur bestaan rond 'motivatie'. Hierbij kan worden verwezen naar één van de bekendste uitwerkingen van de motivatietheorieën, nl. deze van Herzberg⁷. Hij stelt dat de tevredenheid of ontevredenheid op het werk door twee verschillende typen factoren wordt bepaald. Een eerste groep factoren (genaamd context- of hygiënefactoren) zoals beloning, status, zekerheid, arbeidsomstandigheden, kunnen ontevredenheid teweeg brengen maar wanneer ze optimaal zijn, leiden ze op zich nog niet tot tevredenheid. Een tweede groep van factoren, de zogenaamde motivatoren, zoals de uitdaging, erkenning, verantwoordelijkheid en groeiomgelykheden die het werk bieden, bewerkstelligen de arbeidstevredenheid. Het zijn deze laatste elementen waaraan de organisatie dient te werken wanneer zij het gedrag van de personeelsleden wil beïnvloeden in de richting die voor de organisatie wenselijk is. Anderzijds is het ook zo dat behoeften tussen mensen onderling kunnen verschillen en bovendien onder invloed van situationele factoren en in de loop van de tijd kunnen veranderen.

Verder ingaand op de opmerking rond 'financiële motivatie', wordt vastgesteld dat er nog financiële incentives in het personeelsstatuut bestaan die de instelling kan hanteren.

Het gaat in hoofdzaak om de mogelijkheid tot versnelling en vertraging van de loopbaan. De huidige evaluaties (zie ook verder punt 4.) laten evenwel niet toe om op dit vlak objectieve, aanvaardbare uitspraken te doen. De kans bestaat dat in navolging van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap het systeem van versnelling zal worden vervangen door een premiesysteem. Dit doet geen afbreuk aan het gegeven dat een goed uitgewerkt evaluatiesysteem noodzakelijk zal zijn om de desbetreffende beslissingen aanvaardbaar te maken in de organisatie.

Bedrijfscultuur

Uiteraard vergt, zoals de instelling stelt, het centraal stellen van andere 'motivatoren'(uitdaging, erkenning, verantwoordelijkheid, groeiomgelykheden) dan de financiële, een andere bedrijfscultuur, die alleen procesmatig kan worden verwezenlijkt. De instelling belooft aan dat proces te werken, rekening houdend met de middelen en de mankracht waarover ze de beschikking heeft. Volgens de instelling doet het bestaan van andere motivatoren naast de financiële incentive trouwens niets af aan de vaststelling dat de loopbaanper-

⁷ F. Herzberg, "Work and the nature of man", London, Staples Press, 1986.

spectieven van de grote groep ambtenaren in de rang A1 uiterst gering zijn.

Het Rekenhof beaamt deze laatste vaststelling. Anderzijds is het zo dat de hiërarchische loopbaan in belangrijke mate is vervangen door een functionele loopbaan, die beide op pecuniair vlak vergelijkbaar zijn. Door het terugdringen van het aantal graden wordt het trouwens gemakkelijker om een actief rotatiebeleid te voeren, wat motiverend kan werken.

De instelling past formeel de bepalingen uit het nieuw personeelstatuut toe. De achterliggende filosofie heeft evenwel nog onvoldoende ingang gevonden. Voor kleine instellingen is het daarenboven niet eenvoudig hiervoor voldoende middelen en mensen vrij te maken; een actieve ondersteuning vanuit het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is dan ook aangewezen om dit proces volledig ingang te doen vinden.

2. Het beheer van het VFSIPH : de inbreng van actoren uit het beleidsveld

Medebestuur door de sector

Een van de belangrijke redenen om als statuut van de instelling voor het equivalent van een parastatale type B te kiezen is de mogelijkheid die deze structuur biedt voor participatie van de betrokkenen. Tevens werden adviescomités opgericht, die de raad van bestuur bijstaan voor de studie van specifieke problemen of deelaspecten van de zorg voor de gehandicapten. De sector krijgt in ruime mate mee verantwoordelijkheid voor de uitbouw van het voorzieningenstelsel, vermits de raad van bestuur naast een adviserende functie t.a.v. het beleid ook beslissingsmacht krijgt inzake de werking van het fonds en de uitvoering van haar opdrachten.

Deze beleidskeuze wordt niet in vraag gesteld.

Risico's voor de controleomgeving

De organisatie van het beheer houdt potentiële risico's in voor de controleomgeving. Het beheer van het VFSIPH, als openbare instelling in de welzijnssector, kan onderhevig zijn aan een belangentegenstelling. Het risico is aanwezig dat beheerders en adviesorganen de belangen van een sector uit het beleidsveld laten primeren op de belangen van het VFSIPH en op het algemeen belang.

De doelstelling de sector te laten participeren moet dus worden verzoend met de doelstelling een adequate interne controleomgeving te creëren. Dit houdt dan ook een uitdaging in voor een evenwichtige, efficiënte en beheersbare uitbouw van de zorgverlening.

Zowel het Vlaams Parlement als de academische wereld onderkennen de potentiële belangentegenstellingen die het beheer van een instelling door de begunstigden van de door de instelling toegekende subsidies oplevert. Zo werden bepaalde evenwichten in de samenstelling van de raad van bestuur en onverenigbaarheden voor bepaalde leden ervan in het decreet vastgelegd. Naar aanleiding van de oprichting van de instelling wees E. Samoy op het belang van een autonome behoeftebepaling, los van elk concreet zorgaanbod⁸. Daarbij werd verwezen naar Nederland waar de zorgindicatie gebeurt

⁸ B. Van Buggenhout (red.), "Handicap en integratie, het nieuwe Vlaamse fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap", Die Keure, 1991.

door commissies die volledig onafhankelijk van de zorgverlenende organisaties werken.

Er zijn enkele concrete aanwijzingen dat de voormelde uitdaging waarvoor het beheer van de instelling zich geplaatst ziet, niet volledig wordt aangegaan. Of, vertaald in functie van de audit, dat er negatieve indicatoren zijn met betrekking tot de controleomgeving.

“Herdeliberatieprocedure”

In het bijzonder wordt de aandacht getrokken op de nieuw ingestelde “herdeliberatieprocedure” met betrekking tot de inschrijving in het VFSIPH (besluit van de Vlaamse regering (BVR) d.d. 16 september 1997). De inschrijving van en de zorgtoewijzing aan de gehandicapten gebeurt op grond van een verslag van een erkend multidisciplinair team (MDT), veelal verbonden aan een voorziening. Het verslag wordt behandeld in een Provinciale Evaluatiecommissie (PEC) die een bindend advies geeft betreffende de zorgtoewijzing. De PEC's zijn de eigenlijke toegangspoort tot de instelling en de voorzieningen. De samenstelling van de PEC's is strikt gereguleerd (BVR 24 juli 1991). Van de 9 leden mogen maximum 2 lid of voorzitter zijn van de raad van bestuur of personeelslid zijn van een door het VFSIPH erkende of gesubsidieerde voorziening. Daarmee wordt de voormelde autonome behoeftebepaling nagestreefd. Tot voor kort konden de gehandicapten of hun vertegenwoordigers in beroep gaan tegen de beslissing van het VFSIPH bij een beroepscommissie, onder voorzitterschap van een beroepsmagistraat. Het Arbitragehof vond de beroepscommissie evenwel onwettig. Met het eerst vermeldde BVR wordt uitvoering gegeven aan een wijziging van het decreet op het VFSIPH waarbij de beroepscommissie wordt vervangen door een adviescommissie. Gehandicapten die een gehele of gedeeltelijke negatieve “beslissing” van de PEC hebben gekregen kunnen binnen de 30 dagen een verzoek tot heroverweging indienen bij de adviescommissie. Slechts na het advies van voornoemde commissie neemt het VFSIPH een definitieve beslissing waartegen de gehandicapte desgevallend in beroep kan gaan bij de arbeidsrechtbank. Uitsluitend het lidmaatschap van een PEC of van de raad van bestuur is onverenigbaar met het lidmaatschap van de adviescommissie en niet langer de betrokkenheid bij een voorziening. Daardoor wordt de onafhankelijkheid van de PEC's grotendeels omzeild. De zorgindicatie is in onvoldoende mate onafhankelijk van de zorgverlenende organisaties.

Lijst mandaten ontbreekt

Het VFSIPH beschikt niet over een lijst van mandaten die de bestuurders van de instelling en de leden van comités en commissies vervullen in organisaties uit het beleidsveld. Dergelijke lijst is nochtans essentieel om belangenvermenging bij het beheer van de organisatie tegen te gaan. Concreet laat dergelijke lijst toe controle uit te oefenen op de toepassing van de bepalingen inzake belangenvermenging uit het huishoudelijk reglement van de raad van bestuur (artikel 31).

3. Organisatorische aspecten

Het beleidsplan

In bijlage wordt gewezen op het verband tussen de inzet van het personeel, de te leveren prestaties en de vooropgestelde doelstellingen. Het personeelsbeleid moet bijgevolg worden afgestemd op het beleidsplan van de instelling. Indien de instelling de bedoeling heeft klantvriendelijker op te treden tegenover de gehandicapten en de voorzieningen zal dat repercussies hebben op de functiebeschrijvingen (bv. profiel van de ambtenaren) en op het vormingsplan (bv. Leren omgaan met “lastige” klanten).

Het Rekenhof heeft eerder opgemerkt⁹ dat zowel het officiële beleidsplan als dat van de instelling onvoldoende aandacht schenkt aan het bestaande beleid, maar uitsluitend is afgestemd op uitbreidingen van bestaande zorgvormen en nieuwe beleidsopties.

Het operationele luik van het plan dat door de raad van bestuur op 20 mei 1997 werd goedgekeurd vermeldt, wat het personeel betreft, uitsluitend de benodigde mankracht voor de verwezenlijking van het nieuwe beleid en de voorgestelde uitbreidingen.

Daaruit volgt dat het beleidsplan onvoldoende basis biedt voor de invoering of de doelmatige toepassing van andere beheersinstrumenten.

De activiteiten en prestaties van de instelling hebben immers overwegend betrekking op de voortzetting van het beleid.

Positief is dat het personeel van de instelling tijdens infosessies werd ingelicht over de inhoud van het beleidsplan.

Nieuwe beleidsopties en uitbreiding van bestaande zorgvormen, zonder analyse van de efficiëntie van het bestaande beleid, leiden onvermijdelijk tot een uitbreiding van het personeelskader, extra budgettaire middelen en bijgevolg een verhoging van de dotatie. De extra budgettaire middelen (35 miljoen BEF op jaarbasis) werden door de Vlaamse regering geweigerd in de begroting 1998. De bijkomende aanwerving voor de realisatie van het beleidsplan zou volgens de instelling het voorwerp uitmaken van een bespreking op basis van een personeelsbehoeftenplan. Dat plan zou evenwel op verzoek van de Vlaamse minister van Ambtenarenzaken worden getoetst door middel van een nieuwe externe audit in het najaar van 1998.

De instelling merkte op dat het de bedoeling is van de geplande audit, om de doelstellingen van de instelling in rekening te brengen bij de bepaling van de in te zetten personeelsmiddelen.

Personeelskader en organogram

Het Rekenhof meent dat de onmiskenbare personeelsbehoeften voor de implementatie van het nieuwe beleid niet uitsluitend of per definitie moeten worden voldaan door een uitbreiding van het personeelskader.

Efficiënter inzet van middelen en rationalisatie van bepaalde processen kunnen in min of meerdere mate een antwoord geven op de personeelbehoefte in de instelling.

Op een personeelskader van 260 ambtenaren zijn er per 1 november 1997 228 FTE aanwezig (88 %). De bezetting bedraagt 282 waarvan 247 statutaire en

⁹ 9^{de} Boek voorgelegd aan het Vlaams Parlement, p.191-192.

35 contractuele personeelsleden.

Voorgaande gegevens bevestigen de opmerking van de instelling dat veel deeltijds wordt gewerkt. Rekening houdend met het beweerde toegenomen werkvolume zou men kunnen besluiten dat in bepaalde diensten (op bepaalde ogenblikken ?) de werkdruk wellicht hoog ligt (zie ook punt 4) waardoor de efficiëntie van de taakuitvoering nadelig zou worden beïnvloed.

Het organogram blijkt niet volledig ingevuld.

De aandacht wordt in hoofdzaak gevestigd op de afwezige leidend ambtenaren en informatici.

De leidend ambtenaren

Artikel 15 van het oprichtingsdecreet bepaalt dat het VFSIPH onder de leiding staat van een leidend ambtenaar die daartoe wordt bijgestaan door twee adjuncten.

Deze ambtenaren worden benoemd door de Vlaamse regering die hun statuut vaststelt.

Het statuut werd vastgesteld met het besluit van 16 januari 1991.

De leidend ambtenaar verkrijgt de graad van administrateur-generaal (rang 16), de adjuncten de rang van inspecteur-generaal (rang 15). De voormelde regelgeving (decreet en BVR) geeft geen indicatie over de functiebeschrijving van de beide adjuncten.

In het organogram van de instelling werden de functies van de inspecteurs-generaal nader bepaald.

Van de vier afdelingen worden twee door hen geleid, nl. de afdelingen staf en ondersteunende diensten. De andere twee afdelingen, die de eigenlijke statutaire opdracht uitvoeren, worden geleid door bestuursdirecteurs (vroeger rang 15), benoemd door de raad van bestuur.

De relatief kleine omvang van de instelling verplicht er haar toe de adjunct-leidend ambtenaren te belasten met de leiding van een afdeling; deze “afdelingshoofden” worden evenwel, in hun hoedanigheid van adjunct-leidend ambtenaar, aangeduid door de Vlaamse regering, wat de autonomie van de leidend ambtenaar om de afdelingshoofden aan te duiden en zijn verantwoordelijkheid op dit vlak op te nemen, merkkelijk inperkt. Er bestaat geen bedrijfsorganisatorische logica die het onderscheid in statuut van de vier afdelingshoofden verklaart. Deze toestand is evenmin in overeenstemming met de algemene managementprincipes van de Vlaamse Gemeenschap.

Tijdens de periode maart 1997 tot 31 december 1998¹⁰ vervulde één adjunct-administrateur-generaal zowel de functie van leidend ambtenaar van de instelling als die van afdelingshoofd van de afdelingen staf en ondersteunende diensten. Het spreekt vanzelf dat deze toestand de efficiëntie van het management niet ten goede kwam.

Informatici

Het organogram voorziet voor de dienst informatica in 6 functies van niveau A. Momenteel zijn er drie ingevuld. De instelling heeft voor de ontbrekende functies in niveau A (en B) 8 personen via de techniek van bodyshopping aangeworven; daarnaast werden nog minstens vijf “boventallige” informatici via bodyshopping aangetrokken (tijdens het onderzoek waren 13 dergelijke “contractuele personeelsleden” aanwezig)¹¹.

De functies die deze personen vervullen hebben slechts in beperkte mate be-

¹⁰ Bij besluit van de Vlaamse regering van 27 oktober 1998 wordt met ingang van 1 januari 1999 een nieuwe adjunct-administrateur-generaal aangesteld.

¹¹ Het Rekenhof spreekt zich in voorliggend verslag niet uit over het reglementair karakter van deze contracten.

trekking op projecten. In overwegende mate gaat het om permanent onderhoud van de programma's en andere courante activiteiten die normaliter door eigen personeel worden uitgevoerd.

In functie van de controleomgeving kan deze toestand als negatief worden beschouwd.

In het rapport over de informatisering van de instelling, dat nog zal worden toegezonden, wordt dieper ingegaan op deze kwestie.

Functiebeschrijvingen

Bij de opstelling van de functiebeschrijvingen is inspiratie gezocht bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Hierdoor mag er worden van uitgegaan dat de opstelling van de functiebeschrijving vanuit theoretisch oogpunt correct is verlopen.

Mate van overeenstemming tussen de beheersinstrumenten

Formeel is de instelling ver gevorderd met de invoering van de door de Vlaamse Gemeenschap opgelegde beheersinstrumenten, wat als een gunstige factor in de controleomgeving wordt beschouwd.

Rekening houdend met de vaststelling dat het beleidsplan geen melding maakt van routineactiviteiten of ongewijzigd beleid, is het enerzijds positief dat aanwervingen moeten worden gesitueerd binnen een globaal personeelsbehoefteplan, anderzijds lijkt het problematisch dergelijk plan op te stellen zonder duidelijke operationele doelstellingen met betrekking tot de huidige zorgvormen.

Het aanhoudend probleem van een inadequaat personeelskader dreigt in ieder geval uitstel in de verwezenlijking van het beleidsplan te veroorzaken.

Vlakke organisatie-structuur als model

Binnen de basisprincipes die de Vlaamse administratie van een bureaucratisch model naar een managerieel model moesten leiden, zijn volgende twee elementen belangrijk in het kader van voorliggend onderzoek:

- de responsabilisering van de ambtenaar,
- de afplatting van de hiërarchie (zie Beleidsbrief Ambtenarenzaken 1995-1999).

Door het wegvallen van een hiërarchisch niveau beoogt men de beslissingslijnen in te korten. Daardoor verhoogt de span of control, wat met zich brengt dat de organisatie naar andere vormen van werkorganisatie dient te zoeken (een verhoogde delegatie naar ondergeschikten en andere controle- en rapporteringsmechanismen).

Beslissingsbevoegdheden in het VFSIPH

De beslissingsbevoegdheden worden geregeld in het oprichtingsdecreet (art. 8-19), het huishoudelijk reglement van de raad van bestuur en de specifieke delegatiebesluiten die werden gecoördineerd door de raad van bestuur tijdens de zitting van 24 juni 1997.

De analyse van de beslissingsbevoegdheden leidt tot volgende vaststellingen:

Het huishoudelijk reglement bevat uitsluitend bepalingen inzake het functioneren van de instelling en niet betreffende de uitoefening van de statutaire opdrachten. Deze laatste zijn gedelegeerd door middel van specifieke delegatiebesluiten. Daarbij moet worden voor ogen gehouden dat wijzigingen aan delegatiebesluiten door de raad zelf worden aangebracht. Voor wijzigingen aan het huishoudelijk reglement is de toestemming van de Vlaamse regering (formeel BVR) vereist.

De (officieuze) coördinatie van de delegatiebesluiten maakt de opeenvolgende beslissingen van de raad toegankelijk en doorzichtig voor het personeel van de instelling.

De taak en bevoegdheden van het bureau zijn niet concreet omschreven. Formeel neemt het bureau geen juridische beslissingen. Anderzijds beschikt dat orgaan over veel *macht* daar het de agenda van de raad grotendeels bepaalt. Daar alle dossiers voor de raad ook op het bureau worden besproken, kan worden overwogen bepaalde bevoegdheden, vooral met betrekking tot de organisatie en het functioneren van de instelling, van de raad aan het bureau te delegeren. De raad van bestuur wordt ontlast van courante dossiers betreffende de werking van de instelling en kan meer tijd vrijmaken voor beleidszaken. Er kan worden verwezen naar Kind en Gezin waar het bureau bijna alle overheidsopdrachten toekent (behoudens verdere delegatie). Volgens de instelling is daartoe een wijziging van het oprichtingsdecreet van 27 juni 1990 vereist.

De bevoegdheden van de leidend ambtenaar zijn in het huishoudelijk reglement onduidelijk omschreven. Het verdient aanbeveling de beoogde bevoegdheden correct te definiëren om eventuele betwistingen inzake bevoegdheidsoverschrijding te vermijden.

Subdelegatie is in het VFSIPH beperkt tot bepaalde bevoegdheden inzake individuerichte prestaties die aan de hoofden van de PA's werden toegekend¹². Deze beperkte subdelegatie is een hinderpaal voor de responsabilisering van de ambtenaren of de diensten in de instelling, wat nochtans een belangrijke doelstelling van het personeelsbeheer in de Vlaamse Gemeenschap is¹³. Algemeen wordt aangenomen dat de bevoegdheden moeten worden gedelegeerd tot het meest functionele niveau. Dergelijke bepaling werd daartoe uitdrukkelijk opgenomen in recente delegatiebesluiten binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap¹⁴.

Delegatie van bevoegdheden aan ambtenaren is niet gepaard gegaan met toewijzen van budgetten en daaraan gekoppeld budgetverantwoordelijkheid. Budgetverantwoordelijkheid is een belangrijke randvoorwaarde voor responsabilisering van het personeel.

Er is niet systematisch voorzien in rapportering over de uitoefening van de verkregen bevoegdheden. Inzake de bevoegdheden toegekend krachtens het huishoudelijk reglement wordt helemaal geen rapportering voorzien. In de delegatiebesluiten worden zeer verscheiden rapporteringsvoorwaarden opgelegd (geen tot jaarlijkse rapportering). Principieel moet over verkregen bevoegdheden verantwoording worden afgelegd. Dat principe wordt uitdrukkelijk opgenomen in de huidige delegatiebesluiten binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap¹⁵.

¹² Wat betreft de wijze van uitoefenen van deze delegatie wordt verwezen naar het verslag over het subsidiebeheer (N14- 1.166.706 B7 van 15 april II.).

¹³ E. Vernaillen, *Bestuurlijke vernieuwing en innovaties inzake human resources in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap*, TBP, 1993, p.715 e.v.

¹⁴ Bij wijze van voorbeeld wordt verwezen naar de artikelen 6 en 18 van het MB van 5 oktober 1993 houdende delegatie van sommige bevoegdheden inzake gezin en maatschappelijk welzijn aan ambtenaren van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

¹⁵ Zie artikel 19 van voormeld MB.

De instelling merkte op dat bij gebrek aan intermediaire graden in het niveau A het subdelegeren van bevoegdheden aanleiding geeft tot enige terughoudendheid met betrekking tot het accepteren van grotere verantwoordelijkheid. Volgens het Rekenhof heeft dit te maken met de bedrijfscultuur. Het toekennen van verantwoordelijkheid moet niet strikt worden gekoppeld aan graden of hiërarchisch gezag. Er wordt daarbij andermaal verwezen naar het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap waar ondanks de afplatting van de hiërarchie toch meer bevoegdheden werden gedelegeerd aan het personeel. De afplatting van de organisatiestructuur heeft precies tot doel bevoegdheden te delegeren.

Voormeld standpunt van de instelling verklaart trouwens niet waarom nauwelijks of geen bevoegdheden worden gedelegeerd aan de afdelingshoofden.

Functiescheiding

Binnen de instelling wordt in algemene zin voldoende aandacht besteed aan functiescheiding. Dit maakt dan ook een positief element uit van de controleomgeving.

4. Personeelsbeheer

Toepassing HRM - instrumenten

De integriteit en de deskundigheid van het personeel vormen een essentieel onderdeel van de controleomgeving. De kwaliteit van het gevoerde personeelsbeleid bepaalt de mogelijkheid om voldoende deskundig personeel aan te trekken en te behouden in de instelling.

De Vlaamse Gemeenschap heeft via de invoering van het nieuwe personeelsstatuut het gebruik van een aantal HRM-instrumenten verplicht gesteld. Daarbij is de invoering van deze instrumenten voor een instelling van relatief kleine omvang en het respecteren van deze regelgeving (bv. Stageprogramma realiseren binnen de reglementair voorziene termijn) niet vanzelfsprekend.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat, hoewel de instelling formeel deze instrumenten hanteert, de hierna volgende indicatoren er op wijzen dat ze de geboden beleidsruimte alsnog onvoldoende vertaalt in het gevoerde personeelsbeleid. Dit kan dus als negatief voor de controleomgeving worden geïdentificeerd.

Gebreken in de toepassing

Het door de raad van bestuur goedgekeurde organogram stemt niet steeds overeen met de effectieve bezetting. Een nieuw organogram zou op basis van het personeelsbehoefteplan worden uitgewerkt.

Formele procedures ontbreken die er voor zorgen dat bij de werving van contractuele personeelsleden de lijnmanagers betrokken worden bij het onderhoud en interview van kandidaten door de personeelsdienst.

Het intern mutatiebeleid is louter re-actief en afhankelijk van de kandidaatsstelling van het personeel; een beleid gericht op werkrotatie is afwezig. Behoudens voor een beperkt aantal ambtenaren van niveau A kan voor de overgrote meerderheid van de personeelsleden van de instelling een beleid op dit vlak worden ontwikkeld.

Daar de doelstellingen voor de personeelsleden onvoldoende SMART¹⁶ geformuleerd zijn, kan het evaluatieinstrument onvoldoende beleidsinformatie verstrekken.

Een geïntegreerd vormingsplan aansluitend bij de opdrachten van de instelling en voortbouwend op de resultaten van de functioneringsevaluaties is gepland tegen eind 1998 – begin 1999.

Formele gedragsregels die de weergave zijn van het beleid van de instelling ten aanzien van de omgang van zijn personeel onderling en met derden kunnen in belangrijke mate bijdragen tot een positieve controleomgeving. De instelling beschikt niet over een eigen deontologische code die er voor moet zorgen dat van strijdige belangen geen spraak kan zijn.

5. Informatiesystemen in het VFSIPH

Beleidsinformatie

De interne controle waarborgt een redelijke zekerheid over het bereiken van de doelstellingen van de instelling. Daartoe moet de instelling op afdoende wijze worden geïnformeerd over de processen in de instelling en de externe factoren die de doelbereiking kunnen beïnvloeden.

Deze inzichten hebben er toe geleid dat organisaties meer aandacht besteden aan informatievoorziening vanuit beleidsbehoeften i.p.v. louter vanuit controlerende behoeften (bv. financiële verantwoording).

Beleidsinformatiesysteem in opmaak

Het VFSIPH beschikt vooralsnog niet over een gestructureerd informatieplan dat is afgestemd op de monitoring van het beleidsplan. Er is een evolutie ten goede merkbaar.

Momenteel werkt de instelling aan een beleidsinformatiesysteem.

Het is evenwel niet volledig duidelijk of de input en output van informatie zal worden gegrond op een voorafgaand uitgewerkt plan waarin wordt beschreven welke rapporten nodig zijn, met welke periodiciteit ze worden gevraagd, wie ze nodig heeft en welke doelstelling deze rapporten moeten dienen.

Het Rekenhof volgt het project verder op in het kader van de audit van de informatisering van de instelling.

6. Houding tegenover controle

De houding die de organisatie aanneemt tegenover controle is een belangrijk element van de controleomgeving. De vraag die moet worden beantwoord is of de instelling “controle-minded” is of niet.

Daarvoor onderzocht het Rekenhof of gevolg wordt gegeven aan de opmerkingen en audits van externe controle-instanties en of er een interne audit bestaat binnen de instelling.

¹⁶ SMART: specifiek, meetbaar, afgesproken, resultaatgericht en tijdsgebonden.

**Houding tegenover
externe audit**

Tot voor kort werden auditrapporten niet steeds formeel besproken door het directiecomité, het bureau en de raad van bestuur. Er werd slechts op informele wijze kennis van genomen. Zo is het niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor het al of niet gevolg geven aan de aanbevelingen geformuleerd in deze rapporten.

De revisor

Er kan worden betreurd dat de bedrijfsrevisor, volgens het aanstellingsbesluit, geen managementsletter moet opstellen zodat de resultaten van zijn controles (behoudens het attest) niet zijn gekend in de instelling. Deze controles leveren daardoor geen meerwaarde voor de gecontroleerde.

Het Rekenhof

Volgens de instelling zou in de toekomst meer aandacht worden besteed aan de rapporten van het Rekenhof en andere externe audits. Daartoe zou de interne auditor optreden tussen de betrokken operationele diensten en de administrateur-generaal.

De rapporten van het Rekenhof zullen voortaan minstens informatief worden meegedeeld aan de leden van de raad van bestuur.

De interne audit

Sinds midden 1997 is een intern auditor actief in het VFSIPH. Hij rapporteert rechtstreeks aan de administrateur-generaal. Op 17 februari 11. Bekrachtigde de raad van bestuur het ontwerp van audit-charter. Het document is bekend gemaakt aan het voltallige personeel van de instelling. Dit zijn positieve elementen in de controleomgeving.

Het ligt in de bedoeling de doelstellingen van het VFSIPH-beleidsplan op periodieke basis op te volgen en te rapporteren via de leidend ambtenaar aan de raad van bestuur. Er moeten nog procedures worden uitgewerkt. Het opvolgen van het beleidsplan is in de instelling eveneens de taak van de interne auditor.

Controleminded

Algemeen kan worden vastgesteld dat de instelling meer “controleminded” is geworden, wat zeker als positief moet worden beschouwd.

IV. Aanbevelingen

Het Rekenhof heeft aanbevelingen gedaan aan de instelling en de voorgedijoverheid ten einde de vastgestelde gebreken in de controleomgeving van het VFSIPH te remediëren.

Het reglementair kader waarin de instelling optreedt.

1. De instelling kan oplossingen aandragen voor de opgeworpen problemen, gebruik makend van de haar geboden beleidsruimte. Daarbij dient een afweging te gebeuren tussen budgettaire beperkingen en de resultaten die worden geboekt door een verhoogde inzet van personeel.

2. Aan de personeelsbehoeften die voortvloeien uit nieuwe doelstellingen mag niet *uitsluitend* worden voldaan door (de aanvraag van) een uitbreiding van het personeelskader, maar de instelling zou moeten pogen door rationalisatie van de processen het personeel efficiënter in te zetten en de nieuwe activiteiten, minstens gedeeltelijk, met de huidige input van middelen te verwezenlijken.

3. Arbeidsmotivatie mag niet worden verengd tot financiële voordelen; responsabilisering, uitdaging, erkenning en groeimogelijkheden blijken uit de motivatieleer de meest essentiële motivatoren te zijn. Daar deze elementen tevens één van de uitgangspunten vormen van het nieuwe personeelsstatuut, moet aan de uitbouw van een daaraan aangepaste bedrijfscultuur worden gewerkt. Voor kleine instellingen is het niet eenvoudig hiervoor voldoende middelen en mensen vrij te maken. Een actieve ondersteuning vanuit het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is dan ook aangewezen om dit proces volledig ingang te doen vinden.

4. Een personeelsbehoeftenplan moet steunen op betrouwbare gegevens over de werkhoeveelheid en normprestaties. Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap zou daartoe een methodologie moeten voorop stellen om te vermijden dat telkens beroep wordt gedaan op een externe consultant om de personeelsbehoeftenplannen te toetsen.

De inbreng van de actoren uit het beleidsveld

5. De Vlaamse regering moet niet alleen de samenstelling van de raad van bestuur en de PEC's omschrijven met oog voor representatie, objectiviteit en onafhankelijkheid, maar ook de samenstelling van adviescomités en de nieuw ingestelde adviescommissie moeten aan deze voorwaarden voldoen, mede gelet op het belang van een zorgindicatie die onafhankelijk is van de zorgverlenende organisaties.

6. De doeltreffendheid van de diverse werkvormen in de sector en de subsidiestromen zouden regelmatig moeten worden nagegaan door aan het beleidsveld externe instanties (in samenwerking met de administratie).

7. De leden van de raad van bestuur en van de andere organen die het beheer van de instelling beïnvloeden (bv. de adviescommissie) moeten hun mandaten in of betrokkenheid bij organisaties uit het beleidsveld (bv. Als personeelslid) formeel kenbaar maken om belangentegenstellingen te voorkomen en, wat betreft de raad van bestuur, om de uitvoering van de desbetreffende bepalingen in het huishoudelijk reglement (artikel 31) te garanderen.

De organisatie van de instelling

8. Het beleidsplan van de instelling is te veel beperkt tot de nieuwe beleidsdoelstellingen waardoor geen aandacht wordt besteed aan de in te zetten middelen (o.a. personeel) voor de uitvoering van het huidig beleid. Daardoor biedt het beleidsplan onvoldoende basis voor de opmaak van een personeelsbehoeftenplan, personeelskader, organogram en functiebeschrijvingen. De instelling moet het personeelsbehoeftenplan afstemmen op alle doelstellingen van de instelling waarbij het ongewijzigd beleid wordt betrokken. Deze doelstellingen moeten in meetbare termen worden geformuleerd. Het Rekenhof verwijst tevens naar de resultaten van zijn onderzoek van het subsidiebeheer met betrekking tot de efficiëntie van de procedures, in het bijzonder in de zorgsector.

9. De raad van bestuur kan bepaalde bevoegdheden, vooral met betrekking tot de organisatie en het functioneren van de instelling, van de raad aan het bureau delegeren. Het verdient aanbeveling de bevoegdheden van de administrateur-generaal correct te definiëren om eventuele betwistingen inzake bevoegdheidsoverschrijding te vermijden. De beperkte subdelegatie is een hinderpaal voor de responsabilisering van de ambtenaren of de diensten in de instelling, wat nochtans een belangrijke doelstelling is van het personeelsbeheer in de Vlaamse Gemeenschap. De afplating van de hiërarchie is op zich een instrument om responsabilisering te realiseren. Delegatie van bevoegdheden aan ambtenaren zou moeten gepaard gaan met toewijzen van budgetten en daaraan gekoppeld budgetverantwoordelijkheid. Principieel moet over verkregen bevoegdheden verantwoording worden afgelegd.

10. De Vlaamse regering moet de samenstelling en het statuut van de leidinggevende ambtenaren van de instelling evalueren in het licht van de eigen managementprincipes.

Het personeelsbeheer

11. Daar in kleine instellingen de investering in ondersteunende activiteiten op het vlak van personeelsbeleid moeilijk haalbaar is, dient een betere begeleiding door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap te worden uitgewerkt (zie ook aanbeveling 3). Het Rekenhof meent dat het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap zelf de implementatie van de nieuwe beheerstechnieken moet opvolgen en sturen zodat de concrete implementatie in de instellingen aansluit bij de doelstellingen van het beleid.

12. Daar de regelgeving van toepassing op het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap niet zonder meer naar timing en inhoud kan worden toegepast op alle VOI's, kan een flexibeler regelgeving ter zake voor (sommige) VOI's worden uitgewerkt.

13. De instelling dient, zeker waar het betrekkingen van niveau A betreft, instellingspecifieke examens te organiseren teneinde geschikte en gemotiveerde kandidaten aan te trekken. Door het voeren van een actief personeelsbeleid kan de instelling inschatten wanneer vacatures zullen ontstaan en hierop anticiperen door de examenprocedure tijdig op te starten zodat een minimale hinder van de lange procedures bij het VWS wordt ondervonden.

14. Bij de wervingen van contractueel personeel moet de instelling gebruik maken van de bestaande HRM-instrumenten waarbij de betrokkenheid van de lijnmanager formeel wordt vastgelegd.

15. Uitgaande van het document 'doelstellingen en planning van het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap voor 1998'

moet de instelling de doelstellingen van haar medewerkers en afdelingen SMART formuleren zodat de individuele evaluaties kunnen worden onderbouwd en een differentiatie naar loopbaanversnelling (of prestatietoelage) en -vertraging kan geschieden.

16. Het mutatiebeleid moet van een re-actief instrument, dat de instelling enkel hanteert naar aanleiding van een vacature en louter via een bevraging van het personeel en dus op vrijwillige basis, uitgroeien tot een pro-actief HRM-middel waarbij ze op basis van de informatie betreffende het menselijk potentieel in de instelling sturend optreedt. Een dergelijk beleid voorkomt tevens verstarring van personeelsleden in hun functies, verhoogt de inzetbaarheid, laat personeelsleden toe interferenties tussen de onderscheiden sectoren van het werkveld te ontdekken en biedt de mogelijkheid opgedane ervaring elders in de organisatie nuttig aan te wenden.

17. Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is gestart met de ontwikkeling van een deontologische code voor haar personeel. De instelling moet eveneens instellingsspecifieke maatregelen nemen die het belang onderstrepen dat zij hecht aan de integriteit van haar personeel, aan ethisch handelen en het vermijden van strijdige belangen.

**De houding tegenover
controle**

18. De voogdijoverheid moet de opdracht van de revisor uitbreiden tot de opmaak van een managementsletter zodat zijn bevindingen naar aanleiding van de jaarlijkse rekeningencontrole voor de instelling een toegevoegde waarde krijgen.

V. Antwoord van de ministers

Vrijblijvend antwoord	De ministers onderschrijven, meestal impliciet, de aanbevelingen. Ze stellen evenwel weinig concrete acties in het vooruitzicht om ze uit te voeren. De toepassing van een aantal aanbevelingen zullen ze verder laten onderzoeken. Het Rekenhof verwijst voor deze replieken naar een schematisch overzicht van de aanbevelingen en de respons erop in <u>bijlage 2</u>. Een kopie van het volledig antwoord is als <u>bijlage 3</u> in dit rapport opgenomen.
Audit	In een aantal gevallen wordt een voorlopig standpunt geformuleerd in afwachting van de resultaten van een audit door een consultantkantoor van de personeelsbezetting en de organisatiestructuur van de instelling. Die audit wordt begin 1999 voltooid.
HRM	De ministers onderkennen dat de bedrijfscultuur bepalend is voor de arbeidsmotivatie. De instelling heeft hiertoe een aanzet gegeven door de aanstelling van een HRM- ambtenaar.
Bijstand Ministerie	Actieve ondersteuning vanuit het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is niet meteen realiseerbaar omwille van : • een beperkte vraag naar ondersteuning vanuit de VOI's die samenhangt met de bezorgdheid dat consultancy zou uitmonden in sturing, • te beperkte ondersteuningscapaciteit van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Het ontbreken van een algemene methodologie voor de opstelling van een personeelsbehoefteplan wordt op dezelfde gronden verantwoord.
Stambesluit	Met de openbare instellingen wordt van gedachten gewisseld over het ontwerp stambesluit en de instellingsspecifieke bepalingen. Men tracht daarbij zo veel mogelijk te dereguleren.

VI. Eindbeschouwingen van het Rekenhof

Concrete toezeggingen nodig

Er worden door de ministers naar inhoud en timing weinig concrete toezeggingen gedaan.

Belang van de bedrijfscultuur

Het Rekenhof wijst in het bijzonder op het belang het door de Vlaamse regering ontworpen personeelsbeleid niet alleen op formeel vlak uit te voeren maar er ook inhoudelijk gestalte aan te geven. Dat vergt aanpassingen aan de bedrijfscultuur van de instelling.

Ondersteuning is een noodzaak

De Vlaamse Minister van Ambtenarenzaken behartigt de aangelegenheden inzake human resources management van de Vlaamse openbare instellingen. Daartoe kan hij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap belasten met opdrachten¹⁷. Het personeelsbeleid in de Vlaamse openbare instellingen is grotendeels door de voornoemde minister opgelegd. Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap voldoende ondersteuning moet verlenen aan de instellingen bij de implementatie van het beleid.

¹⁷ BVR van 29 november 1995 tot vaststelling van regelen inzake organisatie en werking van de diensten van de Vlaamse regering en van de Vlaamse openbare instellingen.

Bijlage 1**Overeenstemming tussen het beleidsplan en de functiebeschrijvingen : theoretisch concept¹⁸.**

Uitgaande van het strategisch plan (hier aangeduid als beleidsplan) dient de organisatie te bepalen hoe de opdrachten zullen worden gerealiseerd door vast te leggen hoe taken in functies zullen worden gegroepeerd en hoe deze functies zullen worden gegroepeerd tot een samenhangend geheel. Daarbij zal de organisatie zich dienen uit te spreken over de wijze waarop zij de activiteiten wenst te organiseren en over het functioneren van haar personeelsleden.

Bijvoorbeeld:

- De keuze voor een steile dan wel platte organisatie met lange of korte communicatiekanalen beïnvloedt de nood aan tussenkaders;
- De nadruk die men legt op automatisering en informatica zal een invloed hebben op de kwantiteit en de kwalificaties van het personeel;
- De aandacht die men heeft voor polyvalentie dan wel specialisatie zal een invloed hebben op de vereiste kwalificatie van het personeel.

Het organisatieplan kan worden weergegeven d.m.v. een organogram, dat de functionele werking van de organisatie beschrijft. Naast een omschrijving van de verschillende organisatieonderdelen (diensten/ afdelingen), wordt in het organogram duidelijk aangegeven hoe de verschillende functies zich tot mekaar verhouden, zowel horizontaal als vertikaal (gezagsverhoudingen, communicatielijnen, bevoegdheidsverdeling, ...).

Hierop voortbouwend dient te worden geraamd hoeveel personeelsleden de instelling behoeft voor de volbrenging van haar doelstellingen en aan welke kwalificaties deze personeelsleden dienen te voldoen. De personeelsformatie is de vertaling in hoeveelheid (aantallen) en kwalificatie (graden die gekoppeld zijn aan een bepaald niveau en dito diploma) van de benodigde personeelsbezetting om, rekening houdende met het organisatieplan, het beleidsplan (de organisatie doelstellingen) te realiseren. Om deze personeelsbehoefte te bepalen moet men een zicht hebben op de werkhoeveelheid (prestatiegegevens) en op de gemiddelde prestatie per personeelslid (norm).

De personeelsbehoefte is, eenvoudigweg voorgesteld, immers de resultante van het product: werkhoeveelheid x norm.

De werkhoeveelheid, vertaald in activiteiten of output van producten, moet in concrete kwantitatieve eenheden worden uitgedrukt, die worden aangeduid als indicatoren (bv. aantal aanvragen). De keuze van de indicator moet zodanig zijn dat hij valide, betrouwbaar en goed meetbaar is.

Het is klaar dat niet voor alle soorten werkzaamheden eenduidige indicatoren kunnen worden gevonden (bv. overheadtaken zoals plannen, leidinggeven, coördineren, ...). Dit kan worden opgelost door deze taken onder te brengen bij de aanverwante functionele taken als een soort toeslagpercentage.

Voor het vaststellen van de normprestatie bestaan er verschillende technieken (bv. tijdsmeting, door vergelijking met andere instellingen via regressieanalyse of met andere interne diensten).

De personeelsplanning is alsdan het proces waarin wordt bepaald welke de toekomstige vraag naar arbeid is, welk personeelspotentieel aanwezig is, en welke maatregelen nodig zijn om vraag en aanbod op mekaar af te stemmen. Er kan niet voldoende worden onderstreept dat aan het opmaken van een personeelsplan belangrijke vragen *vooraf* dienen te gaan die betrekking hebben op de organisatie van de diensten, de werkprocessen, procedures, ...

¹⁸ F. Kluytmans, C. Hancké, e.a., "Leerboek Personeelsmanagement", Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1996.
J. Hoogendoorn, "Inleiding Personeelsplanning", Samson, 1985.

Naast de actuele personeelsbehoefte moet men kunnen inschatten hoe de personeelsbehoefte naar de toekomst zal ontwikkelen, waarbij men kennis tracht te verwerven rond de elementen die het toekomstig werkvolume en takenpakket zullen beïnvloeden. Het hoeft geen betoog dat dit vaak moeilijk te kwantificeren is maar in een degelijk opgesteld personeelsbehoeftenplan dient men hieromtrent minimaal te reflecteren.

De tweede peiler voor de personeelsplanning vormt de personeelsbeschikbaarheid. Hiermede tracht men een inzicht te krijgen in de omvang en kwaliteit van het huidige en toekomstige personeelsaanbod. Belangrijke elementen daarin zijn:

- aantal personeelsleden naar functie, niveau en dienst;
- rechtsband (statutair of contractueel) en het tewerkstellingspercentage;
- leeftijdsopbouw;
- loopbaangegevens (vorige beroepservaring, carrièreverloop in de organisatie);
- doorgroeipotentieel en belangstellingsregistratie;
- functioneren in de huidige functie;
- personeelsverloop.

Het finale personeelsplan bestaat er dan in aan te geven welke acties zullen worden ondernomen om de discrepantie tussen de personeelsbehoeften en de personeelsbeschikbaarheid weg te werken. Deze verschillen kunnen zich situeren op drie vlakken: kwantitatief (verschillen in aantal), kwalitatief (verschillen wat kwalificaties betreft), allocatief (medewerkers zijn op het verkeerde moment of op de verkeerde plaats beschikbaar).

Naast het analyseren van deze uitgangspunten vanuit human resources hoek, dient de instelling rekening te houden met een aantal wettelijke en reglementaire voorschriften (bv. decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid, koninklijk besluit algemene principes).

Hoger bleek dat één van de vragen die de instelling dient te beantwoorden er in bestaat na te gaan hoe de werkprocessen dienen te worden georganiseerd, wat inhoudt dat dient te worden uitgemaakt welke taken in een logische samenhang bij mekaar horen en in eenzelfde persoon (*functie*) kunnen worden samengebracht. Functies zijn dus de elementaire deeltjes van de organisatiestructuur bedoeld om een aantal specifieke bijdragen te leveren tot het bereiken van de organisatiedoelstellingen. Functiebeschrijvingen zijn dan de materiële neerslag van de geregistreerde inhoud van de functie.

Er wordt op gewezen dat het recente personeelsbeleid in de Vlaamse Gemeenschap steunt op de nieuwe inzichten in HRM en interne controle zoals hier voren besproken en zoals ze ook door COSO worden uitgedragen (bv. aandacht voor motivatie, relatie doelstellingen- personeelsbeheer, inkorten van de beslissingslijnen, responsabilisering,...).

Bijlage 2**Schematisch overzicht van de aanbevelingen en de respons erop.**

Aanbeveling	Audit	Concrete toezegging	Vrijblijvend of ontwijkend
1. gebruik maken van de beleidsruimte			x
2. efficiënte inzet van personeel			x
3. bedrijfscultuur			x
4. personeelsbehoeftenplan			x
5. zorgtoewijzing			x
6. externe ex –post evaluaties		x	
7. mandaten van de bestuurders			x
8. doelstellingen van de instelling	x		
9. delegatie			x
10. leiding gevende ambtenaren	x		
11. begeleiding Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap			x
12. flexibeler regelgeving		x	
13. instellingspecifieke examens			x
14. lijnmanagement en aanwervingsbeleid			x
15. meetbare persoonlijke doelstellingen		x	
16. mutatiebeleid			x
17. deontologische code		x	
18. beleidsinformatiesystemen ¹⁹		x	
19. managementsletter revisor	x		

¹⁹ Dit onderwerp komt uitvoeriger terug in de audit over de informatisering van de instelling. De desbetreffende aanbeveling werd in dit rapport niet meer opgenomen.

uw brief van 28 juli 1998
uw kenmerk N 14 - 1.266.706 B11

ons kenmerk ASA/JLM/Rekenhof/21-1-1998
vragen naar Jef Mannens/Willy Essel/Vandenberghe
of toestelnummer 02/553.50.41 / 49.64

bijlagen

Aan de heer J. Van de Velde
Eerste Voorzitter van het Rekenhof
Regenschapstraat 2

1000 BRUSSEL

datum 0 DEC. 1998

Betreft: Brief van het Rekenhof van 28 juli 1998 (ref. N 14-1.266.706 B11)
Auditverslag van het Rekenhof betreffende de controleomgeving in het Vlaams
Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Met uw bovenvermelde brief verzocht u, naar aanleiding van het auditverslag van het Rekenhof, om een standpunt over de aanbevelingen in het rapport en de eventuele acties daaromtrent, in het bijzonder voor wat betreft de aanbevelingen waarvoor de voogdijoverheid en/of de Vlaamse minister van ambtenarenzaken bevoegd zijn. De administratie van het Vlaams Fonds gaf bij het voorbereidend auditverslag reeds een uitvoerige repliek, die door het Rekenhof in het finale rapport is verwerkt. In het onderstaande antwoord is rekening gehouden met deze eerder geformuleerde elementen van antwoord, om zo weinig mogelijk in onnodige herhalingen te vervallen.

Zoals u weet werd de firma Deloitte & Touche aangesteld om een audit door te voeren van het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap. Deze audit zal zich in het bijzonder richten op de personeelsbezetting en de organisatiestructuur van de instelling. Gelet op de in uw auditrapport opgenomen vaststellingen, werd uw auditrapport ter beschikking gesteld van Deloitte & Touche.

In afwachting van het ontvangen van het auditrapport dat begin 1999 verwacht wordt, kan het volgende meegedeeld worden.

Inzake het reglementair kader waarbinnen de organisatie optreedt (aanbevelingen 1 tot 4)

Het Rekenhof wijst erop dat in de zeven jaar die zijn verlopen na de eerste externe audit in 1991 de processen en activiteiten in de instelling bijna volledig geïnformatiseerd zijn, en merkt op dat de informatisering blijkbaar nog niet heeft geleid tot een vermindering van de werklust voor het personeel. Daar staat tegenover dat de aanzienlijke toename van het werkvolume, zoals uitvoerig toegelicht door de administratie van het Vlaams Fonds in de bovenvermelde repliek, in de instelling is opgevangen zonder dat de omvang van het personeelsbestand is toegenomen. Bovendien is de informatisering van bepaalde belangrijke aspecten van de werking van de instelling nog in volle ontwikkeling (zorgsector, beleidsinformatiesysteem, ...).

NB:
gelieve
in het antwoord
de datum
en ons kenmerk
te vermelden

jlm/rekenhof/opm2c-rh - 23/11/98



ministère van de Vlaamse Gemeenschap
departement Algemene Zaken
en Financien
administratie Ambtenarenzaken

afdeling Statutaire Aangelegenheden
Boudewijnlaan 30 - 1000 Brussel
tel. 02/507.31.11
fax 02/507.51.06



1. Wat betreft het aandragen van oplossingen voor de gestelde problemen door de instelling zelf, binnen de haar geboden beleidsruimte, blijkt uit de repliek van de instelling op het voorbeleidende auditrapport dat het Vlaams Fonds in moeilijke omstandigheden initiatieven en maatregelen neemt om de uitbreiding van bepaalde taken en de vele bijkomende opdrachten ingevolge veranderingsprocessen binnen de Vlaamse Gemeenschap degelijk op te vangen.

2. Wat betreft de rationalisatie van de procedures, in hoofdzaak in de zorgsector, verwijs ik naar mijn recente antwoord van 3 augustus 1998 op het auditrapport van het Rekenhof over het subsidiebeheer in het Vlaams Fonds.

3. Wat betreft de uitbouw van een aangepaste bedrijfscultuur, o.m. met het oog op de arbeidsmotivatie: door het aanstellen van een HRM-ambtenaar heeft de instelling hiertoe een aanzet gegeven.

Ondersteuning vanuit het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap blijft tot nog toe beperkt tot occasionele of adviesverlening op aanvraag van de instelling (zie ook verder).

Het is inderdaad correct dat de bedrijfscultuur bepalend is voor de arbeidsmotivatie van het personeel, en dat het derhalve kritisch is dat daarin voldoende wordt geïnvesteerd. De idee van een actieve ondersteuning van de veranderingsprocessen en het HR-beleid van VOI's (kleinere en/of grotere) vanuit het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is aantrekkelijk, echter niet meteen realiseerbaar omwille van diverse factoren:

- de responsabiliseringsgedachte vereist dat de vraag naar ondersteuning vrij expliciet wordt geformuleerd vanuit de leiding van de VOI en dat er na onderhandelingen ondersteuningsovereenkomsten worden afgesloten; de ervaring van de voorbije jaren leert dat er heel veel vraag is voor informatie vanuit de VOI's naar het ministerie toe (bv. over PLOEG) - waar trouwens steeds wordt op ingegaan - en dat er ook een aantal intensieve ad hoc contacten werden opgebouwd die resulteerden in effectieve know-how overdracht, maar dat de 'contracterings-bereidheid' op het vlak van consultancy eerder beperkt is. Wellicht is dit ingegeven door een bezorgdheid dat de consultancy vanuit het Ministerie eerder de vorm van sturing zou kunnen aannemen.
- de ondersteuningscapaciteit in het Ministerie is op dit ogenblik beperkt tot wat strikt noodzakelijk is voor het Ministerie zelf; er zou nieuwe menskracht moeten aangetrokken worden om systematisch te kunnen inspelen op dergelijke ondersteuningsvragen.

Tenslotte merk ik op dat een ondersteuning vanuit het Ministerie naar VOI's toe wel degelijk gerealiseerd werd op het vlak van de organisatie van Vorming. Personeelsleden van een 15-tal VOI's kunnen deelnemen aan door de afdeling Vorming georganiseerde cursussen, en verrekeningsprotocollen werden daarvoor afgesloten.

4. Het Rekenhof stelt tenslotte dat de Vlaamse Gemeenschap een methodologie zou moeten vooropstellen ter ondersteuning van een personeelsbehoefteplan om te vermijden dat externe consultants dienen ingeschakeld voor de toetsing van het plan. Ik verwijs naar mijn antwoord op het vorige punt.

Het beheer van het Vlaams Fonds: de inbreng van actoren uit het beleidsveld (aanbevelingen 5 tot 7)

5. Wat betreft de samenstelling van de comités ad hoc (voorheen: adviescomités) en de nieuw ingestelde adviescommissies met oog voor representativiteit, objectiviteit en onafhankelijkheid: in tegenstelling tot de Raad van Bestuur en de provinciale evaluatiecommissies (PEC's), door het Rekenhof als vergelijkingsbasis gehanteerd, gaat het hier om louter adviserende organen die niet-bindende adviezen uitbrengen.

6. Wat betreft het onderzoek door aan het beleidsveld externe instanties van de doeltreffendheid van werkvormen en subsidiestromen: zoals blijkt uit mijn recente antwoord van 3 augustus 1998

op het auditrapport van het Rekenhof over het subsidiebeheer in het Vlaams Fonds worden er regelmatig studieopdrachten uitgeschreven waarin het onderzoek van de effectiviteit van bestaande subsidiesystemen aan bod komt.

7. Wat betreft het formeel kenbaar maken door de leden van de Raad van Bestuur en de comités ad hoc van hun mandaten in of betrokkenheid bij organisaties uit het beleidsveld: binnen de instelling zal worden nagegaan of een dergelijke lijst van mandaten kan worden gerealiseerd, rekening houdend met de bepalingen van art. 31 van het huishoudelijk reglement van de Raad van Bestuur.

Organisatorische aspecten (aanbevelingen 8 tot 10)

8. De aanbeveling van het Rekenhof inzake het afstemmen van het personeelsbehoefteplan op de doelstellingen van de instelling kan ik bijtreden. Bij de in het najaar 1998 geplande externe audit zullen de beleidsdoelstellingen, zowel wat het constante als wat het nieuwe beleid betreft, in rekening dienen gebracht bij de bepaling van de in te zetten personeelsmiddelen.

9. Wat betreft de aanbevelingen van het Rekenhof m.b.t. delegatie van bevoegdheden (van de Raad van Bestuur naar het Bureau, definiëring van de bevoegdheden van de administrateur-generaal, subdelegatie van bevoegdheden aan ambtenaren in het kader van responsabilisering) zal binnen de instelling worden onderzocht welke maatregelen in overweging kunnen worden genomen om aan deze aanbevelingen tegemoet te komen.

10. Op de suggestie van het Rekenhof dat de Vlaamse regering de samenstelling en het statuut van de leidinggevende ambtenaren van de instelling dient te evalueren in het licht van de eigen managementsprincipes kan na het bekendgeraken van de nieuwe audit (c.f. de aanhef van deze brief) geantwoord worden.

Personeelsbeheer (aanbevelingen 11 tot 17)

11. Wat betreft een betere begeleiding van de personeelsdiensten door het ministerie van de Vlaamse gemeenschap kan u meegedeeld worden dat binnen de administratie Ambtenarenzaken een Overlegorgaan opgericht werd dat geregeld samenkomt om met de personeelsverantwoordelijken van de Vlaamse openbare instellingen overleg te plegen. Op dit forum, waaraan volgens de agenda ook de administratie Personeelsontwikkeling haar medewerking verleent, worden vooreerst de aanpassingen aan het Vlaams personeelsstatuut besproken en toegelicht. Daarnaast werd ook reeds in ruime mate van gedachten gewisseld over een ontwerp van stambesluit ⁽¹⁾, en over de opstelling van instellingsspecifieke besluiten die de afwijkingen en de aanvullingen aan het stambesluit kunnen bevatten maar die uiteraard niet de er in vervatte managementsprincipes in vraag mogen stellen.

12. Wat betreft het uitwerken van een flexibeler regelgeving voor de Vlaamse openbare instellingen kan u meegedeeld worden dat van de gelegenheid van de opstelling van een stambesluit gebruik wordt gemaakt om te trachten, in nauw overleg met de Vlaamse openbare Instellingen en MOVI ⁽²⁾, zoveel mogelijk te dereguleren. Overigens werden ook reeds binnen het ministerie enkele oefeningen in die zin verricht.

13. Wat betreft de aanbeveling tot het organiseren van instellingsspecifieke examens: de instelling zal met deze aanbeveling in de mate van het mogelijke rekening houden maar wijst er nogmaals op dat er toch bepaalde reserves zijn m.b.t. het aantrekken van voldoende kandidaten, gelet op de zeer specifieke materie enerzijds en de geringe kans op aanwerving (minder vacante

¹ hiermee worden de gemeenschappelijke statutaire bepalingen voor 18 VOI's bedoeld

² Management in de Vlaamse openbare instellingen

plaatsen) anderzijds. De formule van het bijkomende, instellingsspecifieke interview na de twee algemene proeven, georganiseerd door het VWS, is voor het niveau A een mogelijke oplossing.

14. De volgende procedure wordt door de instelling gevolgd bij de aanwerving van contractuele personeelsleden:

- * De functiebeschrijving en het profiel waaraan de kandidaat dient te beantwoorden worden door het afdelingshoofd in overleg met de HRM-verantwoordelijke uitgetekend.
- * Deze gegevens worden bezorgd aan het VWS en/of aan de VDAB met de vraag potentiële kandidaten die beantwoorden aan de gestelde vereisten en die in een wervingsreserve zijn opgenomen of die als werkzoekende zijn ingeschreven in kennis te stellen van de vacature.
- * De kandidaten worden gescreend door de personeelsdienst.
- * De leidend ambtenaar beslist over de aanwerving op basis van het sollicitatiedossier en de gegevens van de personeelsdienst.

15. Omtrent het SMART formuleren van de doelstellingen voor de personeelsleden in het kader van de individuele evaluatie kan erop worden gewezen dat de evaluatoren hiertoe in het verleden uitdrukkelijk zijn opgeleid, gesensibiliseerd en geïnstrueerd. De inspanningen op dat vlak worden voortgezet.

16. Wat betreft het uitbouwen van het mutatiebeleid tot een pro-actief HRM-middel: daar zal op termijn gevolg worden aan gegeven, nadat eerst oplossingen zijn gerealiseerd voor het ontoereikende personeelskader van de instelling en in de context van een procesmatige bewerkstelling van een nieuwe bedrijfscultuur.

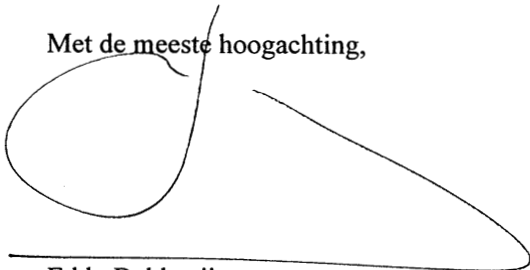
17. In navolging van de initiatieven die momenteel voor het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap worden genomen zal ook voor het Vlaams Fonds een deontologische code worden ontwikkeld.

Houding tegenover controle (aanbevelingen 18 tot 19)

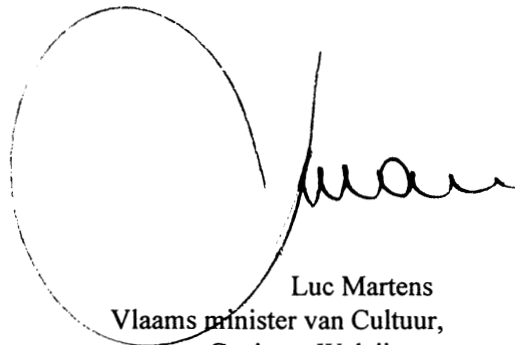
18. Wat betreft de opvolging van het beleidsplan: momenteel wordt in het Vlaams Fonds een gecoördineerde follow-up verzekerd van de uitvoering van projecten en acties die kaderen in het beleidsplan en wordt er rapportering daaromtrent gerealiseerd. Op termijn is het de bedoeling ook meer effectgerichte follow-up en rapportering te verzekeren, uitgaande van de indicatoren en meetinstrumenten die waren vastgesteld in het oorspronkelijke, door de Raad van bestuur van het Vlaams Fonds in december 1996 goedgekeurde beleidsplan. Deze indicatoren en meetinstrumenten zullen eerst moeten worden getoetst op hun actualiteitswaarde en vervolgens dient nagegaan hoe de metingen het meest adequaat kunnen worden gerealiseerd (mogelijkheden: beleidsinformatiesysteem, eigen onderzoek en/of self-assessment, extern wetenschappelijk onderzoek, enquêtes enz.).

19. Wat betreft het verzoek aan de bedrijfsrevisor tot het opstellen van een management-letter over de controlebevindingen naar aanleiding van de jaarlijkse rekeningencontrole zal ook na het bekendgeraken van de nieuwe audit (c.f. de aanhef van deze brief) geantwoord worden.

Met de meeste hoogachting,



Eddy Baldewijns
Vlaams minister van Onderwijs
en Ambtenarenzaken



Luc Martens
Vlaams minister van Cultuur,
Gezin en Welzijn