

ingediend op **40** (2023-2024) – Nr. 1
29 januari 2024 (2023-2024)

Verslag

van het Rekenhof

over personeelsbesparingen
in de diensten van de Vlaamse overheid.
Besparingen op personeel
en loonkredieten in 2020-2024



Personeelsbesparingen in de diensten van de Vlaamse overheid

Besparingen op personeel en loonkredieten in 2020-2024





Rekenhof

Personeelsbesparingen in de diensten van de Vlaamse overheid

Besparingen op personeel en loonkredieten in 2020-2024



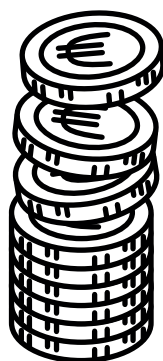
Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 16 januari 2024
Vlaams Parlement, 40 (2023-2024) – Nr. 1

Personeelsbesparingen in de diensten van de Vlaamse overheid

Besparingsdoel van de Vlaamse Regering tegen eind 2024



= **5%** van het personeelsbestand



Jaarlijkse besparing op loonkredieten

vanaf 2020 **15**

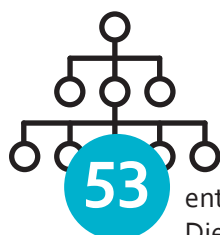
vanaf 2024 **75**

in miljoen euro

= **52.000** euro
per bespaard personeelslid

Uitwerking van de besparingen

Besparingsdoelgroep



entiteiten van de
Diensten van de Vlaamse Overheid

Besparingsdoel personeel per entiteit



= **93%** van het doel

Resultaten besparingen

2022

ten opzichte
van 2019

Personeelsaantal
Diensten van de Vlaamse Overheid

29.119

+108

Personeelsaantal
op te volgen besparingsdoelgroep

24.741

Bijkomende aanwervingen
buiten besparingen

613

Gerapporteerd personeelsaantal

24.128

-1.339

Impact van de besparingen



Personeelsbesparingen in de diensten van de Vlaamse overheid

Bij de start van de regeerperiode 2019-2024 legde de Vlaamse Regering een nieuwe personeels- en budgettaire besparing op aan de diensten van de Vlaamse overheid (DVO): het aantal personeelsleden moet verminderen met 1.440 en de jaarlijkse loonkost met 75 miljoen euro. Het Vlaams Parlement vroeg het Rekenhof een onderzoek uit te voeren naar de personeelsbesparingen sinds 2019. Het Rekenhof onderzocht de onderbouwing en realisatie van de besparingen en de impact ervan op de Vlaamse overheid als dienstverlener en als werkgever.

Beleidskader van de besparingen 2020-2024

De besparing kadert in het regeerakkoord 2019-2024 dat voorziet in een grondige efficiëntie-oefening bij alle entiteiten van de Vlaamse overheid. Het doel blijft om de dienstverlening kwantitatief en kwalitatief te verzekeren met *duurzame inzet van haar menselijk kapitaal op de meest optimale manier én op de juiste dienstverlening, over de grenzen van entiteiten heen*. De Vlaamse Regering vertrok van de veronderstelling dat het niet vervangen van een deel van de uitstroom door pensioneringen gecompenseerd kan worden door de gunstige effecten van efficiëntiemaatregelen, zoals fusies en reorganisaties, de digitalisering van processen, de daling van administratieve lasten, de focus op kerntaken en de uitbreiding van de gemeenschappelijke dienstverlening. Die veronderstelling werd vooraf niet onderzocht.

De besparing tijdens de legislatuur 2019-2024 is de derde op rij. Ze werd opnieuw opgelegd aan een beperkte groep entiteiten van de kernoverheid, die slechts twee derde van het personeel van de Vlaamse deelstaatoverheid omvat. De Vlaamse Regering ging daarmee niet in op vroegere aanbevelingen van het Rekenhof, noch op voorstellen van het Agentschap Overheidspersoneel (AgO) in het kader van de Vlaamse Brede Heroverweging om mogelijke efficiëntiewinsten buiten de kernoverheid te overwegen. Ook werd de beslissing over de personeelsbesparing politiek gevalideerd zonder voorafgaande personeelsbehoefteplannen op te stellen, wat het Rekenhof nochtans al in 2016 had aanbevolen. De regering ging uit van de vuistregel dat 1/3 van de verwachte pensioneringen niet wordt vervangen. Ze stelde een aantal personeelsgroepen en continudiensten vrij van besparingen en paste bijkomende correcties toe, waardoor entiteiten tussen de 1,8% en 8,9% (gemiddeld 4,8%) van hun personeel moesten besparen. Hoe de concrete besparingsdoelstellingen per entiteit tot stand zijn gekomen, is niet bekendgemaakt. Ze zijn aan de entiteiten opgelegd zonder de leidend ambtenaren of het Voorzitterscollege te consulteren. Doordat sommige entiteiten tijdens de vorige besparingsronde meer bespaarden dan werd opgelegd en de regering dit mee verrekende in de huidige besparing, was bij aanvang al 24,5% van de besparing op personeelsaantallen bereikt.

Naast de besparing op personeelsaantallen voerde de Vlaamse Regering een besparing op loonkredieten door. Het bedrag per te besparen personeelslid is forfaitair en hetzelfde als in de vorige besparingsronde. Het Rekenhof kon de werkelijke personeelsuitgaven uit het boekhoudsysteem niet vergelijken met de beoogde personeelsbesparingen omdat de boekhoudinformatie anders is afgebakend.

Uitvoering van de besparingen

Het AgO volgt de besparingen nauwgezet en gedetailleerd per entiteit op aan de hand van binnen de Vlaamse overheid uitgewerkte uniforme definities en rapporteringsregels. Dat vergt heel wat

inspanningen van het AgO en het Voorzitterscollege, en de toenemende techniciteit en verrekeningen verhogen de administratieve last.

Op basis van de halfjaarlijkse administratieve opvolging van de besparingen en de rapportering door de minister van Bestuurszaken was het personeelsaantal gedaald van 25.467 eind 2019 tot 24.128 eind 2022, waarmee al 93% van de 1.440 te besparen personeelsleden gerealiseerd is. In werkelijkheid is het totale personeelsaantal in de DVO echter toegenomen van 29.011 eind 2019 tot 29.119 eind 2022. Het verschil zit vooral in personeelsgroepen die uitgesloten worden van besparingen (van 3.746 eind 2019 tot 4.153 eind 2022). Ook voorziet de Vlaamse Regering in de mogelijkheid tot bijkomende aanwervingen buiten de besparingen als de uitvoering van de kerntaken in het gedrang komt, voor bijkomende opdrachten uit het regeerakkoord, crisissituaties en het relanceplan. Zo waren eind 2022 429 bijkomende aanwervingen geneutraliseerd op basis van een besluit van de Vlaamse Regering voor bijkomende opdrachten.

De besparing op de loonkredieten wordt jaarlijks uitgevoerd via de begroting, ongeacht het tijdstip van de reële personeelsbesparing, en houdt in tegenstelling tot de besparing op personeelsaantallen geen rekening met de resultaten van eerdere besparingen. De beperking van de loonkredieten maakt dat sommige entiteiten meer op hun personeel moeten besparen dan het opgelegde aantal.

De personeelsbesparingen (personeelsaantallen en loonkredieten) vormen een belangrijke reden om taken uit te besteden. Ook bijkomende relanceprojecten noopten entiteiten tot bijkomende uitbestedingen door gebrek aan eigen personeel. Globaal gezien heeft het Rekenhof een duidelijke toename van de kosten voor dienstverlening door derden vastgesteld. Derden worden ingezet in alle fasen van de beleidscyclus en meer op recurrente dan eenmalige taken van de entiteiten. Meer dan de helft van de uitbestedende entiteiten stelde dat ze de interne knowhow onvoldoende kunnen waarborgen, wat bij de uitbesteding van kernprocessen risico's inhoudt voor de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid beschikt niet over een uitgewerkt kader, noch over een (overheidsbrede) strategie over hoe ze wil omgaan met de inzet van derden voor overheidstaken. Minder dan een derde van de entiteiten die taken uitbesteden, evalueert de kosteneffectiviteit daarvan, en als entiteiten dat wel doen blijkt uitbesteding nagenoeg unaniem minder kosteneffectief. Daarbij wordt nog geen rekening gehouden met de interne beheerskosten van uitbestedingen en de soms negatieve impact op de werkmotivatie van eigen personeel.

Tijdens de huidige besparingsronde worden de flankerende efficiëntiemaatregelen van de Vlaamse Regering, zoals de administratieve lastenverlaging of het gebruik van gemeenschappelijke dienstverlening, niet gemonitord. De regering heeft de leidend ambtenaren de vrijheid gelaten over de wijze waarop de besparingen worden gerealiseerd en in welke overheidstaken, en een uitgewerkte overkoepelende strategie ter zake ontbreekt. Het Rekenhof beschikte bijgevolg niet over de nodige informatie om de resultaten van die maatregelen in verband te brengen met de impact van de besparingen.

Over de kerntaken ontbreken een duidelijke visie en actuele afspraken. De impact van de opeenvolgende fusies en reorganisaties tijdens de laatste twee regeringsperiodes op de personeelsbehoefte is nog niet in kaart gebracht.

De Vlaamse overheid beschikt nog niet over een overkoepelende personeelsbehoefteplanning en heeft geen globaal overzicht op het gebruik van de interne mobiliteitskanalen binnen de DVO. De Vlaamse overheid is er niet in geslaagd om via interne mobiliteit en het HR-instrument van de herplaatsing de personeelsbehoeften van de entiteiten in te vullen.

Slechts een kleine helft van de bevroagde entiteiten kon een inschatting geven van hun toekomstige personeelsbehoefte om hun beleidsvoorbereidende, uitvoerende, opvolgende en evaluerende opdrachten kwaliteitsvol uit te voeren. Daarvan denkt ongeveer twee derde meer VTE dan nu nodig te hebben *om de afgesproken prestaties te kunnen blijven leveren en te kunnen bijdragen tot de beleidsvoorbereiding.*

Volgens de bevroagde entiteiten heeft de administratieve lastenverlaging weinig of geen impact op hun benodigde personeelscapaciteit. Het gebruik van de gemeenschappelijke dienstverlening zou de taken gedeeltelijk verminderd hebben, maar door bijkomende opdrachten kan het personeel toch meestal niet voor andere taken worden ingezet. De entiteiten verwachten dat de meeste van de efficiëntiemaatregelen hoogstens tot een lichte daling van de personeelsbehoeften zullen leiden. Een uitzondering daarop zijn de digitaliseringsprojecten, die volgens een aantal entiteiten de personeelsbehoeften eerder doen toenemen doordat ze via digitalisering vooral de kwaliteit van de dienstverlening willen verbeteren.

Impact van de besparingen op de performantie van de Vlaamse overheid als werkgever en als dienstverlener

De personeelsbesparing wordt uitgedrukt in personeelsaantallen. In VTE uitgedrukt is er 10% minder personeel beschikbaar dan het personeelsaantal. In de periode 2019-2022 had de personeelsbesparing een beperkte invloed op de deeltijdse tewerkstelling en opname van verlofstelsels. De relatief kleine verschuivingen wijzen er niet op dat de personeelsbesparingen van 2014 tot nu systematisch hebben geleid tot minder deeltijdse tewerkstelling en minder opname van verlofstelsels.

De personeelsbesparing kan niet aangewezen worden als de oorzaak van verschuivingen in de personeelssamenstelling van de besparingsdoelgroep. De evoluties, zoals een daling van het aandeel personeel van niveau C en D, de vervanging van het vergrijzende personeelsbestand door jongeren en een stijging van het aandeel contractuelen, zijn niet toe te schrijven aan doelgerichte besparingen door de entiteiten op die personeelsgroepen, maar het gevolg van andere beleidskeuzes, zoals de verschuiving naar contractuele aanwervingen, de toenemende aanwerving van jobstudenten en tijdelijke contractuelen om de structurele afbouw van het personeel op te vangen en de opdrachten te kunnen blijven uitvoeren, en de invulling van de personeelsbehoefte in gereorganiseerde of nieuwe entiteiten en continudiensten.

Er zijn geen aanwijzingen dat de besparingen hebben geleid tot naakte ontslagen of tot meer ambts-halve pensioneringen. Door de besparingen gingen entiteiten rationeler om met de vervanging van personeelsleden. Ze maakten meer gebruik van tijdelijke contracten en arbeidsrelaties werden sneller beëindigd wegens slecht functioneren.

Om te voorkomen dat personen met een arbeidshandicap of chronische ziekte te sterk getroffen zouden worden bij de personeelsbesparingen, besliste de Vlaamse Regering dat aanwervingen van die personeelsgroepen werden uitgesloten van de besparingen. Hun aandeel verdubbelde tijdens de vorige besparingsronde 2015-2019 van 1,3% naar 2,6%, maar nam na de uitbreiding van de maatregel tijdens de huidige legislatuur maar licht toe tot 3,1% tegen eind 2021.

De Vlaamse overheid heeft een uitgewerkt welzijnsbeleid en het AgO volgt de werkbaarheid van het werk voor het personeel op met verschillende instrumenten, waaronder een tweejaarlijkse personeelspeiling. De impact van de besparingen op het welzijn van het personeel heeft de Vlaamse overheid daarmee niet geëvalueerd. In de Rekenhofbevraging gaven drie op de vier entiteiten aan dat de personeelsbesparingen onvoldoende rekening houden met de werkbaarheid voor het personeel.

Volgens de personeelspeiling 2022 waren acht op de tien ambtenaren in de DVO in het algemeen tevreden over hun werk en een op de tien niet. Voor de meeste entiteiten was er een verbetering van het welbevinden sinds 2018, maar sinds 2020 ging het persoonlijk welbevinden in meer entiteiten achteruit dan vooruit, ondanks de veelal goede werksfeer. Op basis van de Rekenhofbevraging is de motivatie bij de helft van de entiteiten niet veranderd sinds 2019.

De werkdruk, werkstress en burn-out zijn in de meeste entiteiten van de besparingsdoelgroep toegenomen. De entiteiten schrijven dat in grote mate toe aan de personeelsbesparingen, maar ook aan toegenomen of complexere taken en de COVID-19-crisis. Geen enkele van efficiëntiemaatregelen van de Vlaamse Regering droeg volgens de entiteiten bij tot een verbetering op dat vlak.

De afwezigheid door ziekte, arbeidsongeval of familiale redenen voor de totale DVO lag in 2022 op het hoogste niveau sinds 2014. Na een daling in 2020 en 2021 nam de afwezigheid weer toe in 2022. Sinds 2019 zijn zowel het aantal langdurig zieken, het aantal personeelsleden met deeltijdse prestaties om medische redenen en de afwezigheidsduur meer dan verdubbeld.

Volgens de helft van de entiteiten in de Rekenhofbevraging beïnvloedden de besparingen het vormingsbeleid niet. De leermogelijkheden namen toe bij vier op de tien entiteiten, vooral door de digitalisering en door complexere taken, terwijl bij een op de tien de leermogelijkheden op het werk achteruit gingen.

Voor de meeste Vlaamse ambtenaren is de werk-privébalans gunstig, maar voor een op de tien niet, zo blijkt uit de personeelspeiling 2022. Volgens de Rekenhofbevraging ervaaarde 40% van de entiteiten in de besparingsdoelgroep een verbetering van de werk-privébalans, vooral door COVID-19 en de digitalisering. Bij 25% was er sprake van een negatieve evolutie door de besparingen, meer en complexere taken en COVID-19.

De administratie volgt de geleverde kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening van de entiteiten niet systematisch op. De entiteiten evalueren evenmin hun dienstverlening in het licht van de personeelsbesparingen, maar de meerderheid van de entiteiten vindt toch dat de besparingen te weinig rekening houden met de verwachte dienstverlening. Door onvoldoende gegevens kan het Rekenhof de impact van de besparingen op de dienstverlening niet eenduidig vaststellen.

In de Rekenhofbevraging gaven meer entiteiten aan dat hun activiteiten ten opzichte van 2019 een verbetering of geen evolutie kenden dan dat er entiteiten zijn die een verslechtering waarnamen. Slechts 5,7% van de entiteiten verwezen naar de besparingen op het personeel als oorzaak van een verslechtering van de dienstverlening. Een verbetering of verslechtering op het vlak van bepaalde activiteiten gaat niet systematisch ten koste of ten voordele van andere activiteiten. De kwantitatief beperkte positieve effecten van de besparingen situeren zich op het vlak van middelenmanagement en interne controle, de negatieve op het vlak van de operationele werking. Volgens de entiteiten zijn de evoluties in hun dienstverlening toe te schrijven aan een gelijktijdig samenspel van diverse factoren, waarvan de besparingen er maar een zijn. Uit de ondernemingsplannen blijkt wel dat (nieuwe) projecten niet of slechts gedeeltelijk werden opgenomen door gebrek aan mensen en middelen, of dat andere doelstellingen uit het ondernemingsplan niet meer gerealiseerd konden worden wegens nieuwe maatschappelijke (politieke) prioriteiten zonder bijkomende middelen.

Reactie van de ministers

De Vlaamse Regering bevestigde dat ze het opgelegde besparingstraject in deze regeerperiode pragmatisch heeft toegepast en benadrukte dat het de bedoeling blijft de efficiëntieverbeteringen te realiseren zonder aan het personeelswelzijn te raken. Ze onderschreef ook de noodzaak van de blijvende beschikbaarheid van interne basiscapaciteit om de ingewonnen externe expertise op te volgen. De regering gaf aan de aanbevelingen in het ontwerpverslag verder ter harte te nemen en stelde dat zij al de eerste stappen heeft gezet naar meer interne mobiliteit binnen de Vlaamse overheid met de overstap naar een hoofdzakelijk contractuele tewerkstelling en nieuwe stimulansen voor re-integratie.

Samenvatting	5
Lijst met afkortingen	15
Hoofdstuk 1	
Inleiding	19
1.1 Onderzoeksdomein	19
1.2 Afbakening van het onderzoek	20
1.3 Onderzoeksaanpak	21
Hoofdstuk 2	
Beleidskader van de besparingen 2020-2024	23
2.1 Onderbouwing van de besparingen	23
2.1.1 Toepassingsgebied van de besparingen	23
2.1.2 Besparingsdoelstelling per entiteit	24
2.1.3 Personeelsbehoefteplannen	26
2.2 Opvolging en bijsturing van de besparingsdoelstellingen	27
2.3 Besparingsdoelstelling voor de loonkredieten en de theoretische loonkost	28
2.4 Deelconclusie	29
Hoofdstuk 3	
Uitvoering van de besparingen	31
3.1 Realisatie van de te besparen personeelsaantallen	31
3.1.1 Opvolgingsrapportering voorlopige stand van zaken op 31 december 2022	31
3.1.2 Afstemming van de besparing op loonkredieten en op personeel	35
3.2 Invulling van de personeelsbehoeften door de entiteiten	36
3.2.1 Instrumenten van personeelsbeheer	36
3.2.2 Inzet van derden	40
3.2.3 Strategisch afwegingskader	46
3.3 Uitvoering van de efficiëntiemaatregelen	47
3.3.1 Administratieve lastenverlaging	47
3.3.2 Gemeenschappelijke dienstverlening	48
3.3.3 Digitalisering	49
3.3.4 Focus op kerntaken en daling van het aantal entiteiten binnen de Vlaamse overheid	52
3.4 Deelconclusie	53
Hoofdstuk 4	
Impact van de besparingen op de performantie van de Vlaamse overheid als werkgever en als dienstverlener	57
4.1 Evolutie van de personeelssamenstelling	57
4.1.1 Personeelsaantal, beschikbaarheid en aanwezigheid	57
4.1.2 Samenstelling van het personeelsbestand	59
4.1.3 In- en uitstroom van personeel	59
4.1.4 Diversiteitsbeleid	61

4.2	Werkbaar werk	63
4.2.1	Leermogelijkheden van het personeel	64
4.2.2	Welbevinden in het werk	65
4.2.3	Werk-privebalans	66
4.2.4	Werkstress en burn-out	67
4.2.5	Afwezigheid wegens ziekte	68
4.3	Impact van de besparingen op de dienstverlening	70
4.3.1	Opvolging van de dienstverlening	70
4.3.2	Evolutie van de activiteiten tegenover 2019	70
4.4	Deelconclusie	73
Hoofdstuk 5		
Algemene conclusies		77
Hoofdstuk 6		
Aanbevelingen		81
Hoofdstuk 7		
Reacties op het ontwerpverslag		83
7.1	Reactie namens de Vlaamse Regering	83
7.2	Reactie namens het Voorzitterscollege	84
Bijlage 1		
Aantal deelnames van de entiteiten aan de besparingsrondes		87
Bijlage 2		
Overzicht van de opgelegde personeelsbesparingen 2020-2024		91
Bijlage 3		
Evolutie van de personeelssamenstelling		95
Bijlage 4		
Antwoord namens de Vlaamse Regering		99
Bijlage 5		
Antwoord namens het Voorzitterscollege		103

Lijst met afkortingen

AgO	Agentschap Overheidspersoneel (Beleidsdomein Kancelarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie). AgO ondersteunt de departementen en agentschappen van de Vlaamse overheid op het vlak van personeel en organisatieontwikkeling.
BVR	Besluit van de Vlaamse Regering
CJSM	Cultuur, Jeugd, Sport en Media
DVO	Diensten van de Vlaamse overheid, waarvan de personeelsleden onder het Vlaams personeelsstatuut vallen
EWI	Economie, Wetenschap en Innovatie
FB	Financiën en Begroting
KBBJ	Kancelarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie
LV	Landbouw en Visserij
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
OMG	Omgeving
OPZ	Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum
OraFin	Boekhoudprogramma Vlaamse overheid
OV	Onderwijs en Vorming
Vlimpers	Online HR-managementsysteem van de Vlaamse overheid
VO	Vlaamse overheid
VTE	Voltijds equivalent
VTO	Vorming Training Opleiding
WSE	Werk en Sociale Economie
WVG	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

Bij de start van de regeerperiode 2019-2024 legde Vlaamse Regering voor de derde keer een personeels- en budgettaire besparing op aan de diensten van de Vlaamse overheid (DVO). Tegen 31 december 2024 moet het aantal personeelsleden van de DVO verminderd zijn met 1.440 en de jaarlijkse loonkost met 75 miljoen euro gedaald¹. De besparing kaderde in het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024, dat stelt: *De Vlaamse Overheid moet een slanke en tegelijk performante, burgergerichte en toegankelijke overheid zijn. De integratie van de personeelsleden in de Vlaamse Overheid als gevolg van de zesde staatshervorming en van de overheveling van de persoonsgebonden bevoegdheden van de provinciebesturen, alsook de vergrijzingsevolutie van het ambtenarenkorps, bieden mogelijkheden om de efficiëntie verder te verhogen*².

In de regeerperiode 2009-2014 en de regeerperiode 2014-2019 waren ook al besparingen op de personeelskredieten en het aantal personeelsleden van toepassing³. Het Rekenhof publiceerde in oktober 2016 een auditverslag over het beleidskader van de besparingen en de resultaten en effecten van de eerste besparingsperiode⁴. De audit duidde onder meer op de nood aan:

- meer coherentie in het besparingsbeleid;
- voorafgaande personeelsbehoefteanalyses die de besparingsdoelstellingen onderbouwen;
- duidelijke verbanden tussen de opgelegde personeelsvermindering en de verwachte uitgavenvermindering;
- rapportering over de realisatie van de budgettaire besparingen;
- opvolging van de kosten-batenanalyses bij uitbesteding en van het behoud van een kwalitatieve dienstverlening;
- verdere uitwerking en implementatie van het welzijnsbeleid, en meer specifiek in de aanpak van werkgerelateerde stress.

Op 12 januari 2022 stemde het Vlaams Parlement een motie die het Rekenhof een onderzoek opdroeg naar de uitvoering en de impact van de personeelsbesparingen sinds 2019. De audit diende de impact van de besparingen op de kwaliteit van de dienstverlening, de opvolging van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering, de werkbaarheid, het diversiteitsbeleid en het uitbestedingsbeleid te onderzoeken.

¹ VR 2020 0603 DOC.0187/1BIS.

² Vlaams Regeerakkoord 2019-2024, p. 193.

³ VR 2014 1807 MED.0333 en VR 2020 0603 MED.0085. In de regeerperiode 2009-2014 werden er 2.160 personeelsleden bespaard op een doelgroep van 28.842 personeelsleden. In de regeerperiode 2014-2019 werden er 2.304 personeelsleden bespaard op een doelgroep van 17.425 personeelsleden.

⁴ Rekenhof, *Personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid*, oktober 2016.

1.2 Afbakening van het onderzoek

De Vlaamse Regering formaliseerde in maart 2020 de doelstellingen van de derde generieke personeels- en budgettaire besparingsronde 2020-2024⁵. Daarbij legde ze voor elke betrokken entiteit vast hoeveel personeelsleden ze moest besparen en hoeveel de overeenkomstige besparing op de loonkredieten bedroeg. De bevoegde minister moet daarover halfjaarlijks rapporteren.

De opgelegde besparing kadert binnen het regeerakkoord 2019-2024⁶ dat voorziet in een grondige efficiëntie-oefening bij alle entiteiten van de Vlaamse overheid waarbij we onze leidend ambtenaren responsabiliseren en focussen op onze kerntaken⁷. Het algemene streven naar een efficiëntere overheid moet het volgens de minister van Bestuurszaken mogelijk maken om het werk met minder personeelsleden te doen (zie [figuur 1](#)). De regering grijpt opportuniteiten aan, zoals de vergrijzing van het ambtenarenkorps, om de efficiëntie verder te verhogen. De minister rekent daarvoor in het bijzonder op maatregelen zoals de digitalisering van processen, de daling van administratieve lasten, de focus op kerntaken en de afstoting van niet-kerntaken, de daling van het aantal entiteiten en een uitbreiding van de gemeenschappelijke dienstverlening⁸. Daarbij stelt de Vlaamse overheid een resultaat- en klantgerichte dienstverlening naar de burger voorop. Om haar doelstellingen te behalen, moet de Vlaamse overheid haar menselijk kapitaal duurzaam inzetten op de meest optimale manier én op de juiste dienstverlening, over de grenzen van entiteiten heen⁹.

Figuur 1 – *Beleidstheorie besparingen*



Bron: Rekenhof

⁵ VR 2020 0603 DOC.0187/1BIS, Bisnota aan de Vlaamse Regering over de aanpak en verdeling van de personeels- en budgettaire besparing in de Vlaamse overheid.

⁶ Alsook volgens de motie 1093 (2021-2022) - Nr.1 van 12 januari 2022, die aanleiding gaf tot deze audit.

⁷ Vlaams Regeerakkoord 2019-2024, p. 207.

⁸ Vlaams Parlement, schriftelijke vraag nr. 228 (2019-2020) over impact personeelsbesparing, J. Vaneeckhout, 14 april 2020 aan Vlaams minister van Bestuurszaken.

⁹ Beleidsnota 2019-2024. HR-beleid en Audit Vlaamse Overheid.

Deze audit focust op de besparingen op het personeel en de loonkredieten in de besparingsperiode 2020-2024. Andere gelijktijdige en generieke besparingen op de werkingsmiddelen, niet-indexatie van de werkingsmiddelen en eventuele bijkomende specifieke besparingen zijn geen voorwerp van deze audit.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof heeft, na overleg met het Vlaams Parlement, de motie van januari 2022 uitgewerkt in drie onderzoeksvragen:

- Zijn de opgelegde besparingen op het personeel en de loonkredieten voor de periode 2020-2024 doelgericht onderbouwd, aangestuurd en georganiseerd?
- Verloopt de realisatie van de besparingen zoals opgelegd?
- Wat is de impact van de besparingen op de performantie van de Vlaamse overheid als dienstverlener en als werkgever?

Het Rekenhof steunt zijn bevindingen op een analyse van beleidsdocumenten, de data bij het Agentschap overheidspersoneel (AgO) over de personeelseffectieven, een bevraging van de betrokken entiteiten, de personeelspeiling 2022, en gesprekken met het AgO, de voorzitter van het Voorzitterscollege en het kabinet van de minister van Bestuurszaken.

Wegens de grote verscheidenheid in de structuur, werking en opdrachten van de organisaties die onder de huidige besparingen vallen, opteerde het Rekenhof voor een online bevraging van de leidend ambtenaren van alle betrokken entiteiten. Van oktober tot december 2022 werden de 53 entiteiten uit de besparingsdoelgroep¹⁰ bevraagd over de besparingsdoelstellingen, de evolutie van hun dienstverlening en de kwaliteit ervan, de evolutie van hun personeelsbehoefte, hun gebruik van gemeenschappelijke dienstverlening en digitalisering, de mate waarin ze een beroep doen op derden, de werkbaarheid en het welzijn van het personeel. De entiteiten onderbouwden hun antwoorden op de bevraging waar mogelijk met stavingsstukken (personeels- en ondernemingsplannen, risicoanalyses welzijn, klachtenonderzoeken ...)¹¹. Hoewel de bevraging zich situeerde in het kader van de besparingen van 2020-2024, is het niet uit te sluiten dat entiteiten de vragen beantwoordden vanuit een ruimer tijdsperspectief. De entiteiten gaven soms uiteenlopende antwoorden, onder meer op basis van hun specifieke situatie. Dit auditverslag focust op algemene tendensen die uit de bevraging en uit andere analyses van het Rekenhof blijken, zonder in te gaan op de soms uiteenlopende specifieke situaties van alle betrokken entiteiten.

Naast de bevraging vroeg het Rekenhof ook data op bij het AgO en het Voorzitterscollege¹² over de opvolging van de resultaten van de besparingen en over diverse personeelsaangelegenheden, zodat het de zelfrapporteringen uit de vragenlijst kon vergelijken met de geregistreerde data. Het Rekenhof kon de werkelijke personeelsuitgaven uit het boekhoudsysteem OraFin niet vergelijken

¹⁰ De Onderwijsinspectie meldde het Rekenhof niet deel te nemen aan de bevraging omdat ze hun antwoorden niet relevant achtten vanwege hun beperkt aantal ambtenaren en de vrijstelling van de personeelsbesparing in deze ronde. Het departement WSE en de Vlaamse Regulator voor de Media beantwoordden de vragenlijst formeel, maar vulden enkel de verplichte vragen in en bezorgden geen stavingsstukken.

¹¹ 14 entiteiten bezorgden geen stavingsstukken.

¹² Het Voorzitterscollege bestaat uit 10 leidend ambtenaren van de Vlaamse overheid, 1 per beleidsdomein, en de voorzitter. Samen vormen ze het overkoepelende managementorgaan van de Vlaamse overheid.

met de beoogde personeelsbesparingen, aangezien de afbakening van de doelgroep in OraFin op een andere manier is opgezet.

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek op 1 juni 2022 aangekondigd bij de minister-president van de Vlaamse Regering, de leidend ambtenaren van de 53 betrokken entiteiten en de voorzitter van het Vlaams Parlement. Het sloot zijn auditwerkzaamheden af in november 2023. In het kader van de tegensprekelijke procedure werd het ontwerpverslag op 17 november 2023 gelijktijdig verstuurd naar het Voorzitterscollege van de Vlaamse overheid, de minister-president van de Vlaamse Regering en de minister van Bestuurszaken.

Op 15 december 2023 bezorgden de minister-president en de minister van Bestuurszaken het antwoord namens de Vlaamse Regering. Het antwoord van het Voorzitterscollege dateert eveneens van 15 december 2023. Dit verslag houdt rekening met hun reacties. De reacties namens de Vlaamse Regering en namens het Voorzitterscollege zijn samengevat in hoofdstuk 7 en integraal opgenomen als bijlagen 4 en 5.

Hoofdstuk 2

Beleidskader van de besparingen 2020-2024

2.1 Onderbouwing van de besparingen

2.1.1 Toepassingsgebied van de besparingen

De Vlaamse Regering besliste aan het begin van de regeerperiode 2019-2024 de diensten van de Vlaamse overheid (DVO) dat zijn de diensten onder het toepassingsgebied van het Vlaams personeelsstatuut een nieuwe generieke personeels- en budgettaire besparing op te leggen¹³. Tegen 31 december 2024 moet het aantal personeelsleden¹⁴ van die entiteiten verminderd zijn met 1.440 personeelsleden en de jaarlijkse loonkost met 75 miljoen euro gedaald. Daarvoor moeten in de periode 2020-2024 de loonkredieten (ESR-11) jaarlijks bijkomend met ongeveer 15 miljoen euro verminderen¹⁵. De besparingen moeten gerealiseerd worden door personeelsleden die uitstromen niet te vervangen, dus zonder naakte ontslagen conform eerdere afspraken¹⁶.

De totale Vlaamse deelstaatoverheid telde op 31 december 2019 93 entiteiten met samen 42.980 personeelsleden¹⁷. De DVO bestonden toen uit 54 entiteiten die samen 29.011 personeelsleden telde. 35 entiteiten met in totaal 15.282 personeelsleden of 35,6% van de totale Vlaamse deelstaatoverheid vallen buiten de generieke besparingen in de regeerperiode 2020-2024¹⁸. De focus van de besparingen ligt dus, net zoals tijdens de vorige besparingsrondes, vooral op de DVO, die de kernoverheid vormen. Eind 2022 telde de DVO nog 53 entiteiten¹⁹.

Het AgO pleitte in zijn eindrapport in het kader van de Vlaamse Brede Herooverweging (2021) om ook de periferie rond de kernoverheid (bestaande uit zeer diverse rechtsvormen) duidelijker in

¹³ Via een mededeling aan het Voorzitterscollege van 21 november 2019 werden de vastgelegde scope en verdeling van de besparingsdoelstelling toegelicht. Dat werd definitief geformaliseerd in de nota van maart 2020 (VR 2020 0603 DOC.0187/1BIS).

¹⁴ Het personeelsaantal wordt gedefinieerd als het aantal personen dat bij een entiteit in dienst is. Een persoon is in dienst bij de Vlaamse overheid als hij/zij een juridische band (tewerkstellingsrelatie) heeft met minstens één entiteit, in de vorm van een aanstellingsbesluit (statutair) of een tewerkstellingscontract, ongeacht of die al dan niet bezoldigd wordt. Het personeelsaantal wordt uitgedrukt in personeelsleden en wordt altijd berekend op een bepaald moment (30 juni en 31 december).

¹⁵ Bij de begrotingsopmaak 2020 werd in totaal 14,4 miljoen euro aan loonkredieten afgehouden (VR 2020 2401 MED.0020/2BIS); bij de begrotingsopmaak 2021 in totaal 14,5 miljoen aan loonkredieten (VR 2021 1903 MED.0103/2); bij de begrotingsopmaak 2022 in totaal 14,9 miljoen euro aan loonkredieten (VR 2022 2502 MED.0059/2BIS) en bij de begrotingsopmaak 2023 nog eens 15,4 miljoen euro.

¹⁶ VR 2020 0603 DOC.0187/1BIS verwijst naar Sectorcomité XVIII, Protocol houdende de conclusies van de onderhandelingen van 28 oktober 2011 over Ontwerp Sectoraal akkoord 2010-2012, protocol nr. 307.989.

¹⁷ Eindrapport Vlaamse Brede Herooverweging, AgO, 3 augustus 2021.

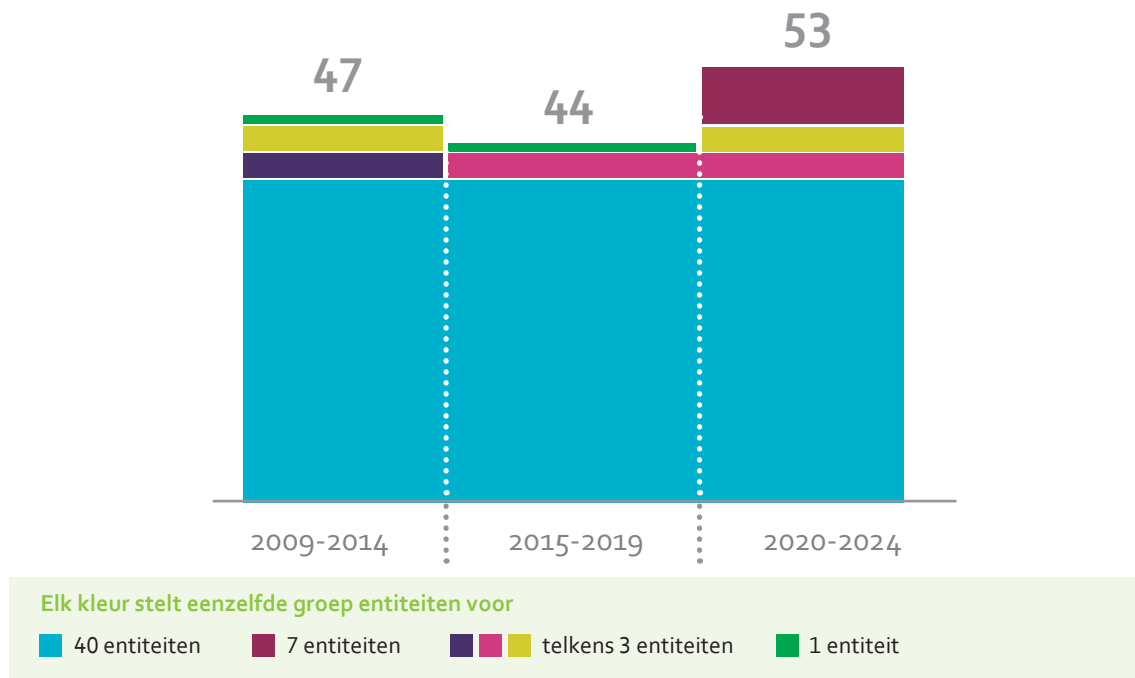
¹⁸ Waarvan een aantal entiteiten zonder personeel.

¹⁹ Door de fusie van departement Kanselarij en Bestuur en departement Buitenlandse Zaken tot departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken op 1 september 2020, de opheffing van Syntra op 1 januari 2021 en de verdeling naar VLAIO, departement WSE en VDAB, en de oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving op 1 januari 2022.

beeld te brengen en na te gaan waar schaalvoordelen en efficiëntiewinsten mogelijk zijn²⁰. Het verwees daarvoor expliciet naar de vaststellingen en aanbevelingen in het rapport van het Rekenhof van april 2017 over de fusies in de Vlaamse overheid uit de vorige regeerperiode 2014-2019. Tot nu toe heeft de Vlaamse Regering daartoe geen initiatieven genomen.

De huidige personeelsbesparing is de derde op rij. Zoals blijkt uit de onderstaande figuur, maakten in de periode 2009-2014 47 entiteiten deel uit van de besparingsdoelgroep, in 2015-2019 ging het om 44 entiteiten en in 2020-2024 om 53 entiteiten. 40 entiteiten kregen drie legislaturen op rij te maken met personeelsbesparingen. De entiteiten die de vorige opgelegde besparing niet volledig uitvoerden, moeten in deze legislatuur zowel het tekort uit de vorige besparingsronde als de huidige besparing doorvoeren. Een overzicht van de entiteiten per besparingsperiode is opgenomen in de bijlage 1.

Figuur 2 – Besparingsdoelgroep van de opeenvolgende generieke besparingen



Bron: Rekenhof op basis van info van de Vlaamse overheid en het AgO

2.1.2 Besparingsdoelstelling per entiteit

Om het totaal aantal te besparen personeelsleden te bepalen (uitgedrukt in *aantallen* of *koppen* en niet in VTE), ging de Vlaamse Regering uit van het verwachte aantal pensioneringen. Ze hanteerde als vuistregel dat één op drie pensioneringen niet werd vervangen, wat zou neerkomen op 1.440 minder personeelsleden. De regering bepaalde in maart 2020 voor elke entiteit in het toepassingsgebied van de besparing het aantal tegen 31 december 2024 te besparen personeelsleden. De regering stelde daarbij geen tussentijdse doelstellingen op, al rapporteert de bevoegde minister wel halfjaarlijks over de stand van zaken van de personeelsbesparingen.

²⁰ Eindrapport Vlaamse Brede Herooverweging, AgO, 3 augustus 2021.

De Vlaamse Regering heeft een aantal specifieke personeelsgroepen van de besparingen vrijgesteld: het buitenlandpersoneel van de entiteiten van het vroegere beleidsdomein Internationaal Vlaanderen²¹, topsporters bij Sport Vlaanderen, de door de DVO gedetacheerde personeelsleden²² en het personeel van het Agentschap Plantentuin Meise dat tewerkgesteld wordt met eigen middelen.

Daarnaast voerde de Vlaamse Regering een aantal *gerichte* correcties op de besparingen door voor zogenoemde continudiensten. Daardoor zijn ook de regioverpleegkundigen van het Agentschap Opgroeien Regie, de opvoeders van het Agentschap Opgroeien, de loodsen bij DAB Loodswezen en het personeel van de justitiehuzen²³ van de besparingen vrijgesteld. Voor vier entiteiten werd het te besparen aantal personeelsleden vastgesteld op nul²⁴.

Ook de vuistregel dat één op drie pensioneringen niet werd vervangen, is met een aantal correcties per entiteit bijgesteld. Zo werd gerekend op minder vervangingen (en dus meer besparing) van het aantal personeelsleden dat in de eerdere besparingsronde vrijgesteld was (bv. in het kader van de zesde staatshervorming) en het aantal personeelsleden dat een managementondersteunende functie uitoefende, terwijl een groot aandeel oudere werknemers (55+) tot meer vervangingen (en dus minder besparing) kon leiden. Na toepassing van de correcties varieerde de doelstelling over de niet-vervanging van de verwachte pensioneringen volgens de minister tussen de 25 en 42% per entiteit²⁵. Hoe het uiteindelijke besparingsdoel per entiteit bepaald werd en hoe de bovenvermelde correcties op de data van de entiteiten werden toegepast, werd niet aan het Rekenhof voorgelegd.

Ook binnen het Voorzitterscollege, dat bij het vastleggen van de doelstellingen per entiteit niet werd geconsulteerd, werd opgemerkt dat *de parameters voor het bepalen van de doelstellingen niet voor alle entiteiten duidelijk te reconstrueren zijn*²⁶. 36 van de 53 entiteiten rapporteerden in de Rekenhofbevraging dat zij voorafgaand aan de beslissing van de Vlaamse Regering op geen enkele manier bij de beslissing werden betrokken en 15 entiteiten meldden dat ze aan de Vlaamse Regering informatie hebben aangeleverd. 3 entiteiten hebben concrete voorstellen gedaan: bij 2 ervan werd extra personeel vrijgesteld van deze besparingsronde.

Een overzicht van de doelstellingen per entiteit is opgenomen als bijlage 2. Die vermeldt per entiteit het aantal personeelsleden bij de nulmeting op 31 december 2019 en het aantal te besparen personeelsleden tegen eind 2024²⁷. Voor OPZ Geel en OPZC Rekem geldt een gezamenlijke doelstelling, net als voor het Agentschap Opgroeien en Opgroeien regie. De bijlage 2 bevat ook de besparingsdoelstelling in procent per entiteit.

²¹ Nu beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie.

²² Op voorwaarde dat de detachering minstens één jaar duurde, blijven die personeelsleden ook na terugkeer in de entiteit van oorsprong van de besparingsdoelstelling uitgesloten. Daarmee wordt geanticipeerd op de terugkeer naar de administratie van de naar de ministeriële kabinetten gedetacheerde personeelsleden in 2024 vlak voor het einde van de besparingsronde.

²³ Initieel bij het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin; nu bij agentschap Justitie en Handhaving.

²⁴ VR 2020 0603 DOC.0187/1BIS: Audit Vlaanderen, administratief personeel Onderwijsinspectie, MINA-Raad en SARO. Die entiteiten maken formeel deel uit van de besparingsdoelgroep, maar hun te besparen personeelsaantal is gelijk aan nul.

²⁵ Vlaams Parlement, schriftelijke vraag nr. 171 (2019-2020) J. Vaneeckhout, 22 oktober 2019.

²⁶ Verslag Voorzitterscollege vergadering van 21 november 2019.

²⁷ De aantallen kunnen enigszins verschillen van de oorspronkelijke cijfers doordat het AgO organisatorische wijzigingen tijdens de looptijd van de besparingsronde verreken in de laatste updates.

Gemiddeld dienen de entiteiten hun personeelsaantal met 4,8% te verminderen²⁸, wat in overeenstemming is met de door de regering vooropgestelde besparing van 5% (1.440/28.855) van het personeel. Bij vier entiteiten is de besparing gelijk aan nul en bij acht ligt de besparing onder de 3% (met een minimum van 1,8%). Vijf entiteiten moeten tussen 8,0 en 8,9% besparen.

Het Rekenhof zocht naar een verantwoording voor de verschillen in besparingsdoelstellingen tussen de entiteiten. De opgelegde personeelsbesparing is nagenoeg recht evenredig met het personeelsaantal eind 2019. Dat suggereert dat grosso modo de kaasschaaf is gehanteerd op basis van het personeelsaantal van de entiteit. De voornoemde correcties die zijn toegepast om de globale besparing over de entiteiten te verdelen, hebben een beperkt effect gehad. Er is inderdaad een correctie geweest op grond van de deelname aan vorige besparingsrondes: de entiteiten die in de tweede ronde deelnamen aan de besparing moeten in de huidige ronde iets minder besparen. In welke mate rekening werd gehouden met het personeel dat overkwam door de zesde staatshervorming, met het aantal managementondersteunende functies en het werkelijke aantal pensioneringen, kon het Rekenhof niet uit de data achterhalen. Entiteiten met een groter aandeel 55-plussers (25% en meer) moeten relatief gezien een groter aandeel van hun personeel besparen (5,7%) dan entiteiten met een jonger personeelsbestand (4%).

De verdeling van de besparingsdoelstellingen kan ook onbedoelde neveneffecten hebben gehad. Zo moeten kleinere entiteiten relatief iets meer personeel besparen dan grotere entiteiten, wat erop wijst dat er niet systematisch rekening werd gehouden met de mogelijke schaalvoordelen. Op het vlak van de samenstelling van het personeelsbestand blijkt dat entiteiten met een groot aandeel personeel van niveau A minder personeel moeten besparen. Entiteiten met een groter aandeel personeel van niveau C (en in mindere mate ook niveau D) moeten een groter aandeel van hun personeel besparen. Het verschil in personeelssamenstelling komt overeen met de verschillen tussen nieuwere entiteiten (met minder 55-plussers, meer personeel van niveau A en minder deelname aan de besparingsrondes) en oudere entiteiten (met meer 55-plussers, meer niveau C en D, en aan meer besparingsrondes deelgenomen). Dat bevestigt de beleidskeuze van de regering om pas opgerichte diensten en entiteiten voor nieuwe maatschappelijke noden niet te laten besparen²⁹.

2.1.3 Personeelsbehoefteplannen

In 2016 wees het Rekenhof op de noodzaak de besparingen doelgerichter aan te pakken en gaf het als aanbeveling de besparingsdoelstellingen – in de mate dat de context het toelaat – te onderbouwen met voorafgaande personeelsbehoefteanalyses³⁰. Het regeerakkoord 2019-2024 gaf de ambitie in die zin weer. De Vlaamse Regering zou *de personeelsinzet voor onze kerntaken baseren op een doordachte en overkoepelende personeels(behoefte)planning. Zo zetten we onze mensen in daar waar we meerwaarde kunnen creëren voor onze voornaamste aandeelhouders: de burgers en bedrijven*³¹. De besparingsdoelstellingen voor de legislatuur 2019-2024 werden echter politiek gevalideerd zonder voorafgaande personeelsbehoefteplannen op te stellen. De realisatie van een overkoepelende personeelsbehoefteplanning die inzicht biedt in de huidige en toekomstige

²⁸ Het percentage op basis van de geactualiseerde besparingsaantallen en startbasis 2019 op 31 december 2022.

²⁹ Gesprek met kabinet minister van Bestuurszaken.

³⁰ Rekenhof, *Personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid*, oktober 2016.

³¹ Vlaams Regeerakkoord 2019-2024, p. 275.

personeelsbehoeften is sinds 2020 jaarlijks opgenomen in het ondernemingsplan van het AgO, maar eind 2023 nog altijd niet gerealiseerd (zie 3.2.1.1).

In de loop van het onderzoek benadrukte het kabinet van de minister van Bestuurszaken dat de besparingen in eerste instantie een efficiëntere werking van de bestaande personeelscapaciteit beogen. Door de besparingsdoelstellingen worden de leidend ambtenaren uitgedaagd kritisch na te denken over de vervanging van uitstromende personeelsleden. Als er door maatschappelijke evoluties nieuwe noden opduiken die extra personeel vergen, dan kunnen de betrokken entiteiten daarvoor telkens bijkomende capaciteit aan de Vlaamse Regering vragen³².

2.2 Opvolging en bijsturing van de besparingsdoelstellingen

De Vlaamse Regering droeg de operationalisering en de administratieve opvolging van de besparingsdoelstellingen op aan het Voorzitterscollege, dat daarvoor een beroep deed op een technische werkgroep waarin de verschillende beleidsdomeinen vertegenwoordigd zijn. De werkwijze van de eerdere besparingsrondes werd daarbij zoveel mogelijk voortgezet.

De administratieve rekenregels uit de voorgaande besparingsronde³³ werden geactualiseerd om ze toepasbaar te maken in de nieuwe besparingsronde 2020-2024. De rekenregels bepalen hoe wijzigingen in de organisatiestructuur de verdeling van de personeels- en budgettaire besparing beïnvloeden en hoe de in-, door-, en uitstroom van personeelsleden in de besparingsdoelgroep in functie van de besparingsdoelstellingen geregistreerd worden. Zo worden bij fusies de besparingen van de afzonderlijke entiteiten opgeteld en bij reorganisaties worden de besparingen tussen de entiteiten verschoven. De mogelijkheden om personeelsbewegingen binnen de besparingsdoelgroep onderling te verrekenen, zijn beperkter dan tijdens eerdere besparingsperiodes. Het aantal te besparen personeelsleden en loonkredieten kunnen per entiteit enkel van de oorspronkelijke doelstelling afwijken als dit is geregeld in een nota die de Vlaamse Regering expliciet heeft goedgekeurd³⁴. Naast de verschuivingen tussen de entiteiten binnen de besparingsdoelgroep en de personeelsoverdrachten van of naar organisaties buiten de besparingsdoelgroep, kunnen ook bijkomende aanwervingen buiten de besparingen gehouden worden op voorwaarde dat de Vlaamse Regering dat uitdrukkelijk goedkeurt, of als de aanwerving voldoet aan de door de technische werkgroep uitgewerkte rekenregels. Tijdens de huidige besparingsperiode werden de rekenregels naar aanleiding van concrete aanvragen binnen de technische werkgroep verder verfijnd³⁵.

De centrale opvolging van de besparingen is vooral een kwantitatief gegeven. Er zijn geen gecoördineerde gegevens beschikbaar over de wijze waarop besparingen binnen de Vlaamse overheid gerealiseerd worden. Het behoort tot de bevoegdheid van de leidend ambtenaren te beslissen of uitstromende medewerkers wel of niet vervangen worden, of hun taken al dan niet uitbesteed worden en welke profielen op dat ogenblik nodig zijn in de entiteit³⁶. De opvolging van

³² Op 9 september 2022 heeft de Vlaamse Regering bevestigd dat zij afwijkingen op het te behalen aantal personeelsleden kan toestaan (VR 2022 0909 MED.0324).

³³ Goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17 juli 2015.

³⁴ Zo kan bij personeelsverschuivingen tussen entiteiten binnen de besparingsdoelgroep de initiële startbasis als de besparingsdoelstelling van de betrokken entiteiten herrekend worden als de Vlaamse Regering dat goedkeurt.

³⁵ Zo werd naar aanleiding van *het verhoogd aantal aanvragen tot verrekening van zgn. externe projectfinanciering* de voorwaarden waaraan de aanwerving dient te voldoen, verder uitgeklaard. (nota aan het Voorzitterscollege van 17 februari 2022) en als een tijdelijke terbeschikkingstelling kadert in een door de Vlaamse Regering goedgekeurde tijdelijke personeelsuitbreiding, kan de uitsluiting onder voorwaarden worden toegekend aan de terbeschikkingstellende entiteit.

³⁶ Vraag om uitleg over besparingen op het personeel van de Vlaamse ambtenarij, 3258 (2020-2021).

de personeelsbesparingen als horizontale strategische doelstelling is wel in de ondernemingsplannen opgenomen. Van de entiteiten wordt verwacht dat zij in het ondernemingsplan een inschatting geven van hoeveel personeelsaantallen de entiteit het komende jaar zal besparen, met duiding van de aanleiding van de besparing. Het behalen van de besparingsdoelstellingen maakt, als onderdeel van het ondernemingsplan, deel uit van de jaarlijkse evaluatie van de leidend ambtenaren. Het Rekenhof stelde in de rapportering echter grote kwaliteitsverschillen vast tussen de entiteiten. Niet alle entiteiten geven een inschatting van het aantal personeelsleden dat het komende jaar niet vervangen zal worden.

Het AgO legt halfjaarlijks een stand van zaken voor, met 31 december en 30 juni als refertedatum, aan het Voorzitterscollege en stuurt die door naar de bevoegde ministers via het kabinet van de minister van Bestuurszaken. Daarna rapporteert de minister de stand van zaken aan de Vlaamse Regering. De rapportering per minister, en niet meer per beleidsdomein, moet volgens de minister van Bestuurszaken de politieke verantwoordelijken ertoe aan zetten om oplossingen te zoeken bij hiaten binnen de entiteiten onder hun bevoegdheid, bv. door interne mobiliteit aan te moedigen. Door te rapporteren per minister boet de publieke rapportering echter in aan transparantie. Zo wijzigden tijdens deze legislatuur de bevoegdheden voor het beleidsdomein WVG en WSE, en zijn sommige ministers bevoegd over uiteenlopende bevoegdheidsdomeinen.

De Vlaamse Regering en het parlement hebben de summier informatie over de stand van zaken van de besparingen per minister nooit in vraag gesteld. Niettemin volgt het AgO dit consistent, transparant en gedetailleerd op per entiteit. Het AgO legde het Rekenhof gedetailleerde data en berekeningen op entiteitsniveau voor over de personeelsaantallen, de groepen die binnen en buiten de besparingen vallen, de toepassing van de rekenregels en de uitkomsten daarvan die in de rapporteringen verwerkt worden. Door de vele organisatorische veranderingen over de jaren en technische rekenregels vergt die strikte opvolging volgens het AgO steeds meer inspanningen. Naast de besparingen houdt het AgO ook de door de regering of de bevoegde minister gemotiveerde en toegestane afwijkingen van de besparingen bij (zie 3.1). De regering beschouwt de toegestane afwijkingen als bijsturingen van het beleid op de eerder besliste besparingen wegens gewijzigde maatschappelijke noden.

2.3 Besparingsdoelstelling voor de loonkredieten en de theoretische loonkost

De loonkredieten worden in de periode 2020-2024 elk jaar met ongeveer 15 miljoen euro extra verminderd. Vanaf 2024 zullen entiteiten daardoor in totaal 75 miljoen euro minder jaarlijkse loonkredieten ontvangen.

De regering bepaalde voor elke entiteit de besparing op de loonkredieten door het aantal te besparen personeelsleden te vermenigvuldigen met 52.000 euro. Ook in de eerdere besparingsronde werd 52.000 euro als maatstaf voor de jaarlijkse loonkost van een personeelslid gehanteerd. In 2022 was de te besparen 52.000 euro per te besparen personeelslid in grootorde gelijk aan de aanwervingskost van een personeelslid in weddeschaal B111 met 6 jaar anciënniteit. De regering beschouwt het bedrag van 52.000 euro als een *gemene deler*. Een besparing op basis van de werkelijke loonkosten zou een te grote administratieve opvolging vergen.

Het Rekenhof beschikte niet over gegevens over de personeelskosten per personeelslid dat de entiteiten verlaat (uitstroom) of binnenkomt (instroom), enkel over de theoretische jaarlijkse loonkost van de in- en uitstroombewegingen³⁷.

De gemiddelde jaarlijkse theoretische loonkost³⁸ van alle uitstroom (ongeacht statuut, contracttype, duurtijd tewerkstelling) in 2020, 2021 en 2022 van alle entiteiten bedroeg ongeveer 56.000 euro. Bij 16 van de 53 entiteiten is de loonkost lager dan de gehanteerde 52.000 euro. Als abstractie wordt gemaakt van tijdelijke functies, jobstudenten en andere tijdelijke contracten, bedraagt het gemiddelde van de theoretische jaarlijkse loonkost van de uitstromers in de DVO net geen 70.000 euro. Bij alle entiteiten ligt de theoretische loonkost in dat geval dus hoger dan de te besparen 52.000 euro³⁹.

De theoretische jaarlijkse loonkost van instroom lag met gemiddeld 53.282 euro 5% lager dan die van de uitstroom. Het is evenwel niet mogelijk om de impact van de in- en uitstroom op de loonmassa van de entiteit in kaart te brengen. Naast de uit- en instroombewegingen, wordt de loonmassa van de entiteit ook bepaald door de interne personeelsbewegingen (bv. bevorderingen) en door slechts gedeeltelijke compensatie van de endogene groei. Daardoor zal (een deel van) de loonkost van de (oudere) uitstroom gebruikt moeten worden om de anciënniteitstoelagen van het resterende personeel op te vangen.

De besparing op de loonkredieten (ESR-11) wordt jaarlijks centraal doorgevoerd door het departement Financiën en Begroting. Alleen de Vlaamse Regering kan beslissen de budgettaire besparingsdoelstellingen van de entiteiten aan te passen (bv. na overdracht van personeelsleden tussen verschillende entiteiten). Het AgO geeft desgevallend de wijzigingen aan de oorspronkelijke budgettaire besparingstabel door aan het departement Financiën en Begroting.

Op 9 september 2022 wees de Vlaamse Regering de entiteiten erop dat zij eventuele tekorten op hun loonkredieten, volgens de procedures opgenomen in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, kunnen aanvullen met werkingskredieten⁴⁰. Beide kredieten kennen echter verschillende indexeringsmechanismen en besparingen. Zo werden in tegenstelling tot de personeelskredieten de werkingskredieten niet geïndexeerd en onderworpen aan een bijkomende besparing van 1%.

2.4 Deelconclusie

De personeelsbesparing tijdens deze legislatuur is de derde op rij en betreft 1.440 personeelsleden (5% van het personeelsbestand) en 75 miljoen euro jaarlijks aan loonkredieten. Het bedrag van 52.000 euro per te besparen personeelslid is forfaitair en hetzelfde als in de vorige besparingsronde.

³⁷ AgO, In- en uitstroombewegingen van de entiteiten van de diensten van de Vlaamse overheid in zoverre zij waren aangesloten op het personeelsregistratiesysteem Vlimpers tussen 1 januari 2020 en 31 december 2022.

³⁸ De theoretische loonkost is de verwachte jaarlijkse loonkost als het personeelslid het volledige voltijds jaar zou werken, berekend aan 12/12 en 100% volgens index op moment van uitstroom en inclusief brutosalairis, gemiddelde haard- en standplaatstoelage, vakantiegeld, eindejaarstoelage, patronale bijdrage, bijdrage pool, maaltijdcheques, hospitalisatieverzekering, woon-werkverkeer, tweede pensioenpijler.

³⁹ Als alleen de jobstudenten buiten beschouwing worden gelaten, is de gemiddelde theoretische jaarlijkse loonkost bij één entiteit lager dan 52.000 euro. De gemiddelde jaarlijkse theoretische loonkost van de uitstromers in de besparingsdoelgroep bedraagt 72.035 euro. Slechts bij vier entiteiten is deze lager dan 60.000 euro (data AgO).

⁴⁰ VR 2022 0909 MED0324/1.

De huidige generieke besparing werd ook in deze legislatuur opgelegd aan een beperkte groep entiteiten die behoren tot de kernoverheid en betrof slechts twee derde van het personeel van de Vlaamse deelstaatoverheid. De Vlaamse Regering ging daarmee niet in op vroegere aanbevelingen van het Rekenhof, noch op voorstellen van het AgO in het kader van de Vlaams Brede Heroverweging om mogelijke efficiëntiewinsten in een ruimer kader te overwegen. Ook het angekondigd overkoepelend personeelsbehoefteplan voor de Vlaamse overheid is nog niet opgestart.

Om de doelstellingen per entiteit te bepalen, hanteerde de Vlaamse Regering de vuistregel dat één op de drie van de verwachte pensioneringen niet wordt vervangen. Ze stelde een aantal personeelsgroepen vrij van besparingen en voerde gerichte correcties door voor bepaalde continudiensten. Op het niveau van de entiteiten zijn bijkomende correcties toegepast, waardoor entiteiten tussen de 1,8% en 8,9% - gemiddeld 4,8% - van hun personeel moeten besparen.

De besparingsdoelstellingen per entiteit hielden geen rekening met de werkelijke behoeften van de entiteiten om hun opdrachten uit te voeren en steunden niet op personeelsbehoefteplannen, kerntakenanalyses of uitgewerkte herstructureringen en optimalisaties. Ze zijn aan de entiteiten opgelegd zonder de leidend ambtenaren of het Voorzitterscollege te consulteren. Hoe de concrete besparingsdoelstellingen per entiteit tot stand zijn gekomen, is niet bekendgemaakt.

De Vlaamse Regering ging er bij het opleggen van de besparingen van uit dat een aantal efficiëntiemaatregelen, zoals meer digitalisering, de fusie van diensten of het gebruik van gemeenschappelijke dienstverlening, tot minder werk zouden leiden en dus tot een lagere personeelsbehoefte, maar deze veronderstelling werd vooraf niet onderzocht.

Binnen de Vlaamse overheid werden uniforme definities en rapporteringsregels uitgewerkt, waardoor de doelstelling om het personeelsaantal te verminderen kon worden opgevolgd. De opvolging van de besparingen vergt heel wat inspanningen van het AgO en het Voorzitterscollege, maar is louter kwantitatief. Er zijn geen gecoördineerde gegevens beschikbaar over de wijze waarop de besparingen binnen de Vlaamse overheid gerealiseerd worden, en de rapportering over de personeelsbesparingen in de ondernemingsplannen van de entiteiten vertoont grote kwaliteitsverschillen. Ook boet de publieke rapportering in aan transparantie door enkel te rapporteren per minister en niet per bevoegdheid of beleidsdomein.

Hoofdstuk 3

Uitvoering van de besparingen

3.1 Realisatie van de te besparen personeelsaantallen

3.1.1 Opvolgingsrapportering voorlopige stand van zaken op 31 december 2022

3.1.1.1 Gerapporteerde personeelsaantallen versus reële personeelsaantallen

De minister van Bestuurszaken rapporteert tweemaal per jaar over het aantal (bespaarde) personeelsleden in de besparingsdoelgroep. Op basis van de rapportering aan de Vlaamse Regering had de besparingsdoelgroep op 31 december 2022 in totaal al 1.339 personeelsleden effectief bespaard⁴¹. Dat is 93% van de voorziene te besparen 1.440 personeelsleden, maar betekent niet dat de entiteiten op 31 december 2022 ook daadwerkelijk 1.339 personeelsleden minder telden dan op 31 december 2019.

Het startpunt voor de opvolging van de besparing 2020-2024 (de nulmeting) is het in de vorige regeerperiode vooropgestelde personeelsaantal op 31 december 2019 vermeerderd met de personeelsaantallen die in de vorige besparingsronde buiten de besparingsoefening werden gehouden⁴². De nulmeting is daardoor niet noodzakelijk gelijk aan het aantal personeelsleden dat de entiteiten effectief tewerkstelden op 31 december 2019.

Doordat de besparingsdoelstelling uit de vorige legislatuur⁴³ dienst doet als theoretische startbasis voor de huidige besparingsronde, worden de resultaten van de entiteiten ten opzichte van eerdere besparingsdoelen bij de huidige besparingen volledig in rekening gebracht.

Zo hebben tijdens de legislatuur 2014-2019 de entiteiten samen 354 personeelsleden meer bespaard dan opgelegd⁴⁴. Door die inspanning in de huidige besparingsronde volledig te valoriseren, was bij aanvang van de derde besparingsperiode al 24,5% van de doelstelling (354 van de 1.440) gerealiseerd.

Als er voor de entiteit geen besparingsdoelstelling vastlag, is het personeelsaantal op 31 december 2019 het vertrekpunt voor de opvolging van de besparingsronde 2020-2024⁴⁵. Ondanks dat vertrekpunt vermelden de opvolgingstabellen niet de personeelsaantallen van eind 2019 en starten ze pas vanaf eind juni 2020.

⁴¹ VR 2023 1407 MED.0280/1.

⁴² In de vorige besparingsronde konden, net als in de huidige besparingsronde, onder bepaalde voorwaarden bijkomende aanwervingen buiten de besparingsdoelstellingen van de entiteit worden gehouden. Die *geneutraliseerde koppen* werden voor het bepalen van de nulmeting bij de oorspronkelijke doelstelling 2019 geteld, uitgezonderd de uitsluitingen op basis van externe projectfinanciering (die blijven immers ook in de huidige besparingsronde uitgesloten).

⁴³ Personeelsbesparingsronde 2015-2019 of een formele besparingsdoelstelling in 2019, gevalideerd door de raad van bestuur of door de functioneel bevoegd minister.

⁴⁴ VR 2022 2312 MED.0473/1.

⁴⁵ Dit is zo voor het agentschap Opgroeien, het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH), het agentschap Opgroeien regie, het OPZ Geel en het OPZC Rekem, de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW), met uitzondering van de VDAB waarvoor 30/06/2019 als nulmeting werd gekozen.

Tabel 1 illustreert hoe de rapportering over de opvolging van de besparingen tot stand gekomen is. De tewerkgestelde personeelsaantallen binnen de DVO worden gecorrigeerd met de van besparingen uitgesloten personeelsgroepen en functies (waaronder gedetacheerde personeelsleden) en (intern) dubbel getelde personeelsleden⁴⁶. Het resultaat daarvan is de op te volgen besparingsdoelgroep. Daaruit blijkt dat het totale personeelsaantal in de DVO na 2019 toegenomen is van 29.011 eind december 2019 tot 29.119 eind december 2022. De groep personeelsleden waarbinnen de besparing gerealiseerd diende te worden, verminderde met 768 personeelsleden van 25.509 eind 2019 tot 24.741 eind 2022.

Daarnaast bevat de tabel de bijkomende aanwervingen die op basis van de rekenregels (zie 2.2) buiten de besparingsdoelstellingen kunnen worden gehouden (of geneutraliseerd). Dat zijn de bijkomende aanwervingen die de Vlaamse Regering heeft goedgekeurd (BVR), extern gefinancierde aanwervingen en de bijkomend aangeworven personeelsleden met een arbeidshandicap en chronische ziekte.

Tabel 1 – Personeelsaantallen binnen de DVO op 31 december 2020-2022

	2019 (update 2022)	30/06/2020	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	Doel 2024
DVO	⁴⁷ 29.011	28.855	28.858	28.802	29.119	
Uitgesloten personeelsgroepen	3.746	3.787	3.849	3.956	4.153	
<i>Besparingsdoelgroep</i>		<i>25.068</i>	<i>25.009</i>	<i>24.846</i>	<i>24.966</i>	
Gedetacheerde personeelsleden		-101	-101	-110	-122	
Dubbeltellingen		-82	-79	-95	-103	
<i>Op te volgen besparingsdoelgroep</i>	<i>25.509</i>	<i>24.885</i>	<i>24.829</i>	<i>24.641</i>	<i>24.741</i>	
Neutralisaties						
BVR		-4	-48	-118	-429	
Externe projectfinanciering		-109	-115	-130	-130	
Instroom arbeids- handicap/chronische ziekte		-11	-15	-26	-54	
<i>Gerapporteerd personeelsaantal in opvolging</i>	<i>25.467</i>	<i>24.761</i>	<i>24.651</i>	<i>24.367</i>	<i>24.128</i>	<i>24.027</i>
Gerapporteerde besparing op personeelsaantal		701 (49%)	811 (56%)	1.100 (76%)	1.339 (93%)	1.440

Bron: Opvolging besparingen – Voorzitterscollege (20230320 MED101C)

⁴⁶ Dit zijn de personeelsleden met meer dan één juridische band met een entiteit binnen de besparingsdoelgroep.

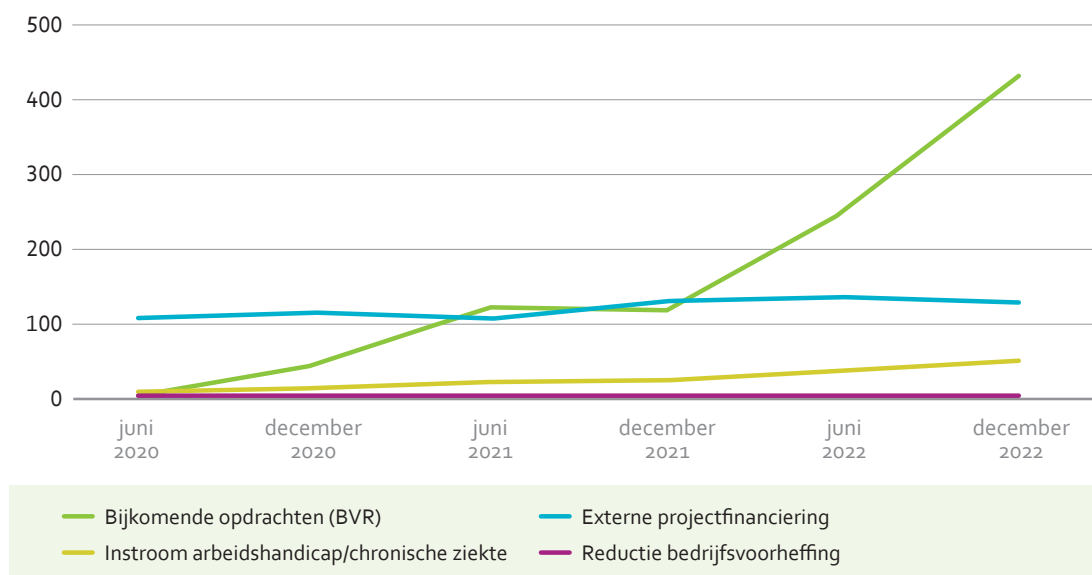
⁴⁷ AgO – algemene indicatoren personeel, 11 mei 2022.

Er werden in de periode 2020-2022 binnen de besparingsdoelgroep 613 bijkomende personeelsleden aangeworven die op basis van de rekenregels werden geneutraliseerd en uit de rapportering over de besparingen konden worden gehouden:

- 429 aanwervingen werden geneutraliseerd op basis van een besluit van de Vlaamse Regering (BVR) voor bijkomende opdrachten⁴⁸.
- Voor 130 aanwervingen is minimaal 40% externe projectfinanciering voorhanden.
- Er is bijkomend personeel met een chronische ziekte of een arbeidshandicap aangeworven⁴⁹. Hoewel dat er weinig zijn, nam ook dat aantal toe van 11 in 2020 tot 54 eind 2022.
- De uitsluitingsgrond voor de aanwervingen wetenschapspersoneel op basis van reductie in bedrijfsvoorheffing werd deze legislatuur niet gebruikt⁵⁰.

Figuur 3 geeft de evolutie per rekenregel weer van de mate waarin personeelsaantallen in de periode 2020-2022 van de personeelsbesparingen werden vrijgesteld.

Figuur 3 – Bijkomende aanwervingen in de periode 2020-2022, vrijgesteld van de besparing



Bron: Opvolging besparingen – Voorzitterscollege (20230320 MED101B)

Na bovenstaande bewerkingen zijn de gerapporteerde personeelsaantallen in het kader van de opvolging van de personeelsbesparingen met 1.339 gedaald van 25.467 in december 2019 tot 24.128 eind 2022. Dat betekent dat ongeveer één personeelslid op de zes binnen de DVO uiteindelijk niet wordt meegeteld in de rapportering (met uitzondering van de dubbeltellingen en de externe projectfinancieringen).

⁴⁸ Het BVR heeft betrekking op ofwel een definitief goedgekeurde personeelsuitbreiding zonder compensaties voor nieuwe taken of opdrachten, ofwel op een definitief goedgekeurde personeelsoverdracht van buiten de besparingsdoelgroep.

⁴⁹ Ongeacht de selectieprocedure (in de vorige regeerperiode werden nieuwe aanwervingen van personen met een arbeidshandicap of chronische ziekte enkel uit de besparingsdoelgroep gehouden als het de invulling van een voorbehouden betrekking betrof).

⁵⁰ Rapportering aan Voorzitterscollege 20 maart 2023 over stand van zaken besparingen 31/12/2022.

3.1.1.2 Geneutraliseerde aanwervingen op basis van een BVR

Op datum van 31 december 2020 rapporteerde het AgO de neutralisatie van 48 aanwervingen op basis van een BVR, in 2021 ging het om 118 aanwervingen en eind 2022 waren dat er 429. De sterke toename (+311) kan in hoofdzaak worden toegeschreven aan de aanwervingen binnen 7 entiteiten. Het Voorzitterscollege duidde op het tijdelijke karakter van een groot aantal toegestane uitbreidingen, onder meer ten gevolge van de coronapandemie.

De Vlaamse Regering kan bepaalde afwijkingen op de lopende personeelsbesparing toestaan, op gemotiveerde vraag van de bevoegde vakminister en na het doorlopen van de procedure (advies van Inspectie van Financiën, akkoord bestuurszaken⁵¹ en begrotingsakkoord). Voor de beoordeling van de doelmatigheid van de personeelsaanvraag steunde de minister van Bestuurszaken op het advies van de Inspecteur van Financiën.

Op basis van politieke afspraken was neutralisatie mogelijk als de bijkomende opdrachten in het regeerakkoord waren opgenomen of als het nieuwe maatschappelijke uitdagingen betreffen met een tijdelijk of recurrent effect. In de loop van de bestuursperiode (september 2022) opteerde de Vlaamse Regering ervoor om de techniek van neutralisaties ook (weliswaar begrensd) mogelijk te maken als de uitvoering van de kerntaken in het gedrang komt⁵². Dat moest volgens de Vlaamse Regering bijkomende stimulansen geven om externe consultancy om te zetten naar bijkomend intern personeel als externe dienstverleners ingezet worden op recurrente basistaken. Behalve voor de aanwervingen door het OPZC Rekem en het OPZ Geel⁵³ is voor alle bijkomende (geneutraliseerde) aanwervingen een BVR aanwezig. Het Rekenhof ging voor de opvolgingsronde in december 2022 na welke motieven werden aangehaald om de aanwervingen te neutraliseren:

- Invulling goedgekeurd personeelsplan van opstartend agentschap, gedeeltelijke goedkeuring nieuw personeelsplan⁵⁴, uitbreiding personeelsplan in functie van uitvoering afspraken regeerakkoord.
- Maatschappelijke tendensen en externe factoren met een directe impact op het takenpakket: tijdelijke uitbreiding tot eind juni of december 2024 in kader van EU-voorzitterschap, in het kader van de Oekraïne-crisis en Brexit, verlenging tijdelijke aanwerving inspecteurs coronasteunmaatregelen, ontbreken externe marktspelers met de vereiste technische expertise, aanwezigheid van externe financiering, uitvoering van de aanbevelingen van een parlementaire onderzoekscommissie.
- Bijkomende interne capaciteit in functie van de kernopdrachten, tijdelijke aanwerving (voor maximum 2 jaar) (na syndicale actie) om de werkdruk door vertraging in een automatiseringsproject op te vangen en in afwachting van operationalisering IT-toepassing, structurele vermindering van het gebruik van externe consultancy.

⁵¹ Op basis van BVR van 27 maart 2020 tot vaststelling van de regels voor het algemene en specifieke personeelsbeleid in de diensten van de Vlaamse Overheid.

⁵² Gesprek met kabinet minister van Bestuurszaken.

⁵³ De administratieve opvolgingstabel verwijst onder meer naar aanwervingen in het kader van sociale maribel, een overeenkomst tussen de minister bevoegd voor WVG en het OPZC Rekem inzake subsidiëring en protocolakkoorden van 2005 en 2009.

⁵⁴ De aanvraag tot personeelsuitbreiding door de bevoegde minister steunde op een (door een extern bureau) opgemaakte risicoanalyse per afdeling dat 104 bijkomende VTE vooropstelde. Na een prioriteitenoefening werd de aanvraag door de minister teruggebracht naar 57 VTE, waarvan 11 intern in het beleidsdomein te compenseren, dus 46 extra VTE. De minister van Bestuurszaken oordeelde dat de ontwerpnota niet aangeeft in hoeverre er ook andere maatregelen overwogen zijn om de efficiëntie van de werking te verhogen, bv. door verdere investeringen in digitalisering of door een andere wijze van organisatie van de werkzaamheden, en gaf enkel akkoord voor 33 VTE zonder compensatie en 13 met compensatie.

In de periode oktober 2019 tot juli 2023 werden voor 119 dossiers van 41 entiteiten een akkoord van de minister van bestuurszaken gegeven voor een personeelsuitbreiding. 49 dossiers hadden betrekking op een recurrente personeelstoename, waarvan 38 zonder compensatie⁵⁵. In de Rekenhofbevraging rapporteerden 16 entiteiten dat de functioneel bevoegde minister een aanvraag tot uitbreiding niet agendeerde op de Vlaamse Regering, ongeveer de helft ervan was nog in bespreking met het kabinet van de bevoegde minister. Bij de overige aanvragen bestond er geen politiek draagvlak voor de uitbreiding. Zodra ze op de agenda van de Vlaamse Regering komen, worden aanvragen tot personeelsuitbreidingen meestal grotendeels goedgekeurd.

Als de entiteit geen goedkeuring tot personeelsuitbreiding kreeg, werd de bijkomende personeelsbehoefte opgevangen door interne personeelsleden te verplaatsen of deadlines op te schuiven, al dan niet na een heroverweging van de prioriteiten. Ook maakten de entiteiten gebruik van tijdelijke contractanten die de entiteit moeten verlaten voor het einde van de besparingsronde, trainees en externe expertise. Vier entiteiten benadrukten echter dat de alternatieven geen structurele oplossingen bieden voor de bestaande personeelsbehoefte.

3.1.2 Afstemming van de besparing op loonkredieten en op personeel

De naast elkaar bestaande besparingsdoelstellingen (op personeelsaantallen en op loonkredieten) hebben verschillende uitvoeringsmodaliteiten. De besparing op de loonkredieten wordt jaarlijks centraal uitgevoerd via de begroting, ongeacht het tijdstip van de reële personeelsbesparing. Bovendien wordt de besparing op de loonkredieten volledig doorgevoerd: in tegenstelling tot de besparing op personeelsaantallen houdt de besparing op loonkredieten geen rekening met de resultaten van de vorige besparingsdoelstellingen.

De entiteiten die in de Rekenhofbevraging aangaven in de vorige besparingsronde zes of meer personeelsleden te veel te hebben bespaard ten opzichte van opgelegd, wezen daarvoor vooral naar de budgettaire besparing, op de loonkredieten dus, die een lagere personeelsbezetting noodzakelijk maakte (7) en op het *voorzichtig personeelsbeheer* (6). Andere entiteiten verklaarden de onderbezetting door onverwachte uitstroom (2) of door openstaande vacatures (5). Doordat de budgettaire besparingsdoelen per entiteit (in tegenstelling tot de besparing in aantallen) geen rekening houden met de inspanningen uit de vorige besparingsronde, worden de verschillen in budgettaire draagkracht tussen de entiteiten nog versterkt: bij gebrek aan loonkredieten worden entiteiten gedwongen het personeelsbestand nog verder af te bouwen. 29 van de 53 bevraagde entiteiten (55%) rapporteerden in de Rekenhofbevraging dat de besparingsdoelstellingen te weinig rekening hielden met de beschikbare loonkredieten.

Het Rekenhof vroeg de entiteiten dan ook welke van de besparingsdoelstellingen tijdens de huidige legislatuur het meeste impact had op de werking van de entiteit.

- Bijna de helft van de entiteiten (43,4%) was van mening dat beide besparingstrajecten een even grote impact hebben⁵⁶.

⁵⁵ Rapportering akkoord Bestuurszaken – personeelsuitbreidingsvragen tussen 2 oktober 2019 en 14 juli 2023. Het betreft alle aanvragen waarvoor er een akkoord Bestuurszaken is afgeleverd.

⁵⁶ In de toelichting wordt gewezen op de wisselwerking tussen beide besparingstrajecten.

- Ongeveer een vijfde (12/53, of 22,6%) gaf aan dat de besparing op het aantal personeelsleden het zwaarste doorwoog, onder meer omdat de doelstelling uitgedrukt wordt in personeelsaantallen in plaats van in VTE. Bij entiteiten die bijkomende werkingskredieten kregen, woog de besparing op personeel iets zwaarder door dan bij de entiteiten die dat niet kregen. Die entiteiten stellen ook vaker personeel tewerk buiten de loonkredieten van de entiteit (16/24 of 67% tegenover 7/25 of 28%).
- Bij ongeveer een vierde van de betrokken entiteiten (14/53, of 26,4%) heeft de besparing op de loonkredieten de grootste impact. Acht entiteiten verklaren door een tekort aan personeelskredieten meer personeelsleden dan opgelegd te moeten besparen. De entiteiten bij wie de besparing op loonkredieten zwaarder doorweegt dan de besparing op personeelsaantallen, zijn vaker die zonder personeel op andere kredieten⁵⁷. Andere factoren die het belang van de besparing op de loonkredieten beïnvloeden, zijn onder andere het aandeel van personeelskredieten in het totale budget, de gemiddelde loonkost van de uitstromers, de samenstelling en leeftijds piramide van het personeel.

3.2 Invulling van de personeelsbehoeften door de entiteiten

3.2.1 Instrumenten van personeelsbeheer

Uit de Rekenhofbevraging blijkt dat de entiteiten bij de voorbereiding van de uitvoering van de personeelsbesparing in hoofdzaak gebruik hebben gemaakt van hun personeels- en ondernemingsplan. Andere instrumenten zoals kerntakenplannen, proces- en risicoanalyse en welzijnsplannen werden in mindere mate aangewend.

3.2.1.1 Personeelsplannen

Personeelsplanning is het proces waarbij het management de bestaande personeelsmiddelen in kaart brengt, de toekomstige personeelsbehoeften (kwantiteit en competenties) inschat om de doelstellingen te realiseren en de acties bepaalt om die personeelsbehoeften in te vullen. Het personeelsplan vertrekt (idealiter) van de processen en taken van de entiteit en bevat het overzicht van de functies die nodig zijn om de vooropgestelde doelen van de entiteit te bereiken. Een doordachte personeelsplanning moet een efficiënte en effectieve personeelsinzet in functie van de kerntaken en prioriteiten waarborgen.

In 2019 kwam Audit Vlaanderen in de *Thema-audit in- en uitstroom van medewerkers*⁵⁸ tot de vaststelling dat de richtlijnen over personeelsplanning gedateerd⁵⁹ waren en dat het niet helemaal duidelijk was welke richtlijnen van toepassing waren⁶⁰. Bovendien ziet een aantal entiteiten het personeelsplan in de praktijk onvoldoende als een instrument om het personeelsbeleid vorm te geven. *Het identificeren en valideren van personeelsnoden gebeurt bij deze entiteiten veelal op basis van de financiële mogelijkheden, wat kan leiden tot ad-hoc wervingsbeslissingen. Een onderbouwd en transparant personeelsplan kon niet steeds worden voorgelegd.*

Bijna alle entiteiten (46/53, of 87%) beschikken over een personeelsplan dat een overzicht bevat van het aantal personeelsleden per graad. Bij 31 entiteiten (58%) bevat het personeelsplan ook een

⁵⁷ Terwijl andere entiteiten de tekorten aan personeelskredieten opvangen door werkings- en investeringsmiddelen aan te spreken, of door externen op beleidskredieten aan te rekenen.

⁵⁸ Globaal rapport, 8 maart 2019.

⁵⁹ De bestaande procedure voor de opmaak van een personeelsplan dateert van 2009, Art. 14. Vlaams personeelsstatuut.

⁶⁰ Zo zijn niet alle inhoudelijke vereisten uit de beslissing van 2009 vandaag nog van kracht.

overzicht per functie. 30 entiteiten (57%) gaven aan dat het personeelsplan gebaseerd is op een *analyse van de processen voor de uitvoering van de taken van de entiteit*. Respectievelijk 11 (21%) en 17 entiteiten (32%) gaven aan dat hun formele personeelsplan geen rekening houdt met de opgelegde besparingsdoelstellingen uitgedrukt in personeelsaantallen en loonkredieten⁶¹. Als reden gaven entiteiten aan dat de personeelsplannen opgemaakt worden in functie van de doelstellingen en niet in functie van de besparingen, dat hun personeelsplannen enkel een momentopname *as is* als onderdeel van het ondernemingsplan omvat, of dat zij over onvoldoende loonkredieten beschikken om het personeelskader in te vullen.

Niet alle personeelsplannen opgenomen in de ondernemingsplannen bevatten naast het overzicht van de permanente functies (statutaire en contractuele functies van onbepaalde duur) ook uitdrukkelijke informatie over het aantal tijdelijke contractanten.

In de Rekenhofbevraging kon slechts een kleine helft van de entiteiten een inschatting geven van hun toekomstige interne of externe personeelsbehoefte om op korte en middellange termijn hun beleidsvoorbereidende, uitvoerende, opvolgende en evaluerende opdrachten kwaliteitsvol uit te voeren. 13 entiteiten gaven aan niet over een accurate inschatting van hun personeelsbehoeften te beschikken, omdat zij de besparingsdoelstelling als maatstaf hanteren (9) of omdat de entiteit recent grondige veranderingstrajecten doorliep of te recent opgericht was (4).

Audit Vlaanderen zag, rekening houdend met de besparingsoefeningen en het veranderende landschap binnen de Vlaamse overheid (bv. fusies), een nieuwe definiëring van het personeelsplan als een belangrijk hulpmiddel voor een toekomstgericht en flexibel personeelsbeleid: *Het is belangrijk dat er een duidelijke motivatie komt voor het opstellen van een personeelsplan, die gedragen wordt door de organisaties die hiermee aan de slag moeten*.

De minister van Bestuurszaken zou het beleidskader rond personeelsplanning actualiseren en de richtlijnen voor de opmaak van een personeelsplan aanpassen in functie van een toekomstgericht meerjarenpersoneelsplan dat zowel de actuele als de toekomstige personeelsbehoeften van de entiteit weergeeft⁶². In het regeerakkoord en de beleidsnota HR werd ook een overkoepelende personeels(behoefte)planning vooropgesteld als het instrument voor een efficiënte en effectieve personeelsinzet in functie van de kerntaken en prioriteiten van de Vlaamse overheid⁶³. Beide projecten zijn nog niet gerealiseerd.

Wel besliste de Vlaamse Regering op 30 oktober 2020, in het kader van de verdere uitbreiding van de gemeenschappelijke HR-dienstverlening, dat alle entiteiten van de Vlaamse overheid (die gebruikmaken van gemeenschappelijk personeelsregistratiesysteem Vlimpers) tegen 1 januari 2024 aangesloten moeten zijn op de module arbeidsplaatsbeheer⁶⁴. De module beoogt een gestandaardiseerde registratie van de arbeidsplaatsen, wat een geïntegreerde en eenduidige rapportering

⁶¹ Naast de goedgekeurde personeelsplannen kunnen entiteiten ook gebruik maken van informelere personeelsplanningsinstrumenten als *werkingsinstrument*. Vijf entiteiten gaven aan dat ze beschikken over een informeel planningsinstrument dat rekening houdt met de opgelegde besparingen 2020-2024 (in aantallen en loonkredieten), dat niet opgenomen is in een goedgekeurd planningsinstrument.

⁶² Ondernemingsplan AgO 2023, p. 12.

⁶³ Vlaams Regeerakkoord 2019-2024, p. 194: *De personeelsinzet voor onze kerntaken baseren we op een doordachte en overkoepelende personeels(behoefte)planning. Zo zetten we onze mensen in daar waar we meerwaarde kunnen creëren voor onze voornaamste aandeelhouders: de burgers en bedrijven*.

⁶⁴ VR 2020 3010 DOC.1196.

op niveau van de DVO mogelijk moet maken en de nog uit te werken opmaakprocedure van het (overkoepelend) personeelsplan kan ondersteunen.

3.2.1.2 Interne mobiliteit

Om de interne mobiliteit te bevorderen, maakte het AgO een interne evaluatie op van de verschillende instrumenten voor interne mobiliteit, met het oog op het identificeren en wegwerken van mogelijke procedurele drempels. Zo worden vacatures altijd of statutair of contractueel opgezet, wat het aantal personeelsleden dat kan solliciteren voor de functie beperkt en zo een drempel vormt voor interne mobiliteit.

Zowel in het regeerakkoord als in de beleidsnota Bestuurszaken wordt gewezen op het belang van *een efficiënte en effectieve inzet van het (huidige) personeelsbestand, over de grenzen van entiteiten heen, zodat de Vlaamse overheid haar kerntaken en prioriteiten kan uitvoeren*⁶⁵. Vanuit het standpunt van de Vlaamse overheid als organisatie is het suboptimaal om sommige functies extern te rekruteren, wetende dat er medewerkers zijn die, al dan niet vrijwillig, op zoek zijn naar een nieuwe uitdaging en die in aanmerking komen voor deze functies⁶⁶.

De Vlaamse overheid kan vandaag echter geen globaal overzicht aanleveren over de mate waarin de verschillende interne mobiliteitskanalen binnen de DVO daadwerkelijk worden gebruikt. Op basis van de data van de in- en uitstroombewegingen (in de periode 2020-2022) stelde het Rekenhof vast dat ongeveer 10% van de vrijwillige uitstroom van contractuele personeelsleden een functie opnam in een andere entiteit binnen de DVO⁶⁷. Van de statutaire medewerkers die tijdens hun loopbaan vrijwillig uitstroomden, was dat bijna 25%.

Personeelsleden kunnen binnen de DVO ook tijdelijk bij een ander departement of agentschap aan de slag via terbeschikkingstelling⁶⁸. In de Rekenhofbevraging werd gepeild naar de mate waarin de entiteiten in de periode 2020-2022 van die mogelijkheid gebruik hebben gemaakt om wijzigingen in hun personeelsbehoeften op te vangen. De helft van de entiteiten gaf aan dat zij helemaal geen gebruik maakten van de tijdelijke mobiliteit. Zij stelden geen plaatsen noch personeelsleden ter beschikking. Voor de meeste entiteiten hebben de besparingen geen invloed gehad op het gebruik van tijdelijke mobiliteit: 34 entiteiten stelden geen wijzigingen vast, 4 entiteiten gaven aan dat ze meer tijdelijke plaatsen aanbieden en bij 6 entiteiten is de tijdelijke terbeschikkingstelling afgenomen omdat ze kampen met een beperkte personeelscapaciteit om in te zetten op de eigen opdrachten en taken. Tijdens de terbeschikkingstelling blijft het betrokken personeelslid in principe bij de opvolging van de personeelsbesparingen immers meegeteld bij de entiteit van oorsprong⁶⁹.

⁶⁵ Beleidsnota HR - 1.1. OD: Strategische meerjaren- en VO-brede personeelsplanning.

⁶⁶ Beleidsnota HR - 1.4. OD: Ontwikkeling van een modern in- en doorstroombeleid.

⁶⁷ Van de 874 vrijwillige uitstroombewegingen tijdens de loopbaan van personeelsleden met een contract van onbepaalde duur namen 92 een functie op binnen een andere entiteit van de DVO, van de 349 tijdelijke contractuelen waren dat er 32.

⁶⁸ Dat zijn personeelsleden die tijdelijk van de ene entiteit aan een andere entiteit worden *uitgeleend* op basis van een overeenkomst tussen de lijnmanagers van de entiteiten (cf. Vlaams personeelsstatuut art. X 43bis).

⁶⁹ Van deze werkwijze kan onder strikte voorwaarden worden afgeweken als de tijdelijke terbeschikkingstelling kadert in een door de Vlaamse Regering goedgekeurde tijdelijke personeelsuitbreiding (VC 20230320 MED101A).

3.2.1.3 Herplaatsing

Naast mobiliteit op initiatief van de werknemer kan de werkgever personeelsleden aanmelden voor herplaatsing. Het herplaatsingsinstrument is erop gericht personeelsleden die hun functie niet meer kunnen uitoefenen en waarvoor geen alternatieve of aangepaste functie voorhanden is in de eigen entiteit⁷⁰, te heroriënteren naar een andere functie binnen de Vlaamse overheid door middel van een begeleidingstraject op maat⁷¹.

Uit de evaluatie van het herplaatsingsinstrument blijkt de beperkte toegankelijkheid van de procedure voor contractuele personeelsleden. Ook is het moeilijk om statutaire personeelsleden te herplaatsen als contractueel werven in veel entiteiten de norm is of wordt⁷². Daarenboven worden *de competenties, motivatie, engagement,... van personeelsleden die aangemeld worden voor herplaatsing negatiefgepercipieerd*. Er zijn weinig incentives om personeelsleden die niet meewerken te activeren⁷³.

Het merendeel van de personeelsleden in herplaatsing zijn statutaire medewerkers (in 2020: 41 statutaire tegenover 1 contractuele). In 2020 werd geen enkele effectieve herplaatsing gerealiseerd. In 2021 werden 37 herplaatsingstrajecten afgesloten, waarvan 11 personen effectief werden verplaatst, en in 2022 werd voor 19 van de 35 afgesloten dossiers een oplossing gevonden zodat het personeelslid verder aan de slag kon blijven in een al dan niet nieuwe functie binnen de entiteit, een functie elders binnen de Vlaamse overheid of door in te gaan op een vacature buiten de Vlaamse overheid⁷⁴.

Uit de data over de in- en uitstroombewegingen in de DVO tijdens de periode 2020-2022 blijkt dat van de personeelsleden die een permanente functie uitoefenden, ongeveer 10% naar een andere entiteit doorstroomde na een gedwongen uitstroom. Dat zijn in hoofdzaak statutaire medewerkers, zoals blijkt uit de volgende tabel.

⁷⁰ De functie werd geschrapt of opgeheven door een reorganisatie of proceshertekening, de functie kan niet meer worden uitgeoefend wegens medische redenen, of personeelsleden die niet langer in de functie functioneren.

⁷¹ De personeelsleden in herplaatsing krijgen een vaste trajectbegeleider van het team Loopbaan en Welzijn van het AgO. Personeelsleden in herplaatsing kunnen via een voorrangsrecht solliciteren op de aangeboden vacatures voordat ze gepubliceerd worden.

⁷² Zie de principiële beslissing van de Vlaamse Regering om vanaf 2024 nog enkel contractueel aan te werven.

⁷³ De bepaling uit het Vlaams personeelsstatuut om personeelsleden die onvoldoende meewerken aan hun herplaatsingstraject te sanctioneren, wordt volgens het AgO niet toegepast (Vlaams personeelsstatuut art. VI 12, §6, *Als de ambtenaar tweemaal een aangeboden betrekking weigert, wordt hij ambtshalve herplaatst naar de eerstvolgende betrekking, die hem wordt aangeboden*).

⁷⁴ AgO, Individuele trajecten herplaatsing en re-integratie, Rapportering cijfers 2021 en 2022.

Tabel 2 – Aantal medewerkers, met een permanente functie, die in de periode 2020-2022 na een gedwongen uitstroom (n= 456) een andere functie binnen de DVO opnemen

	2020	2021	2022
Gedwongen uitstroom medewerkers contract onbepaalde duur	112	109	94
(Her)tewerkgesteld in een andere entiteit	3	2	2
Gedwongen uitstroom statutaire medewerkers	24	22	24
(Her)tewerkgesteld in een andere entiteit	15	10	14

Bron: Rekenhof op basis van data AgO in- en uitstroombewegingen periode 2020-2022

In 2021 en 2022 werden respectievelijk 18 en 22 nieuwe herplaatsingstrajecten opgestart⁷⁵. De meest voorkomende reden opgegeven voor herplaatsing was *geen goede overeenstemming tussen persoon en functie*⁷⁶.

Ook uit de Rekenhofbevraging blijkt dat herplaatsing weinig gebruikt wordt om wijzigingen in de personeelsbehoefte op te vangen. 42% (20 entiteiten) zegt daar geen gebruik van te maken en 54% in beperkte mate. 5 entiteiten rapporteerden een toename van het gebruik van het herplaatsingsinstrument naar aanleiding van de personeelsbesparingen, voor 37 entiteiten bleef dat ongewijzigd.

3.2.2 Inzet van derden

3.2.2.1 Omvang

Naast eigen personeelsleden kunnen entiteiten derden inzetten om hun opdrachten te vervullen. Het Rekenhof ging bij de entiteiten na in welke mate ze een beroep doen op derden om hun taken uit te voeren als gevolg van de lopende personeelsbesparingen en besparingen op loonkredieten⁷⁷. Volgens twee derde (35 op 53) van de bevraagde entiteiten hebben de besparingen 2020-2024 ervoor gezorgd dat een deel van de taken die voorheen door eigen personeel werden uitgevoerd, werden geëxternaliseerd. De verdere analyse in dit hoofdstuk betreft enkel de antwoorden van de 35 entiteiten die (bijkomend) uitbesteden wegens de lopende besparingen⁷⁸.

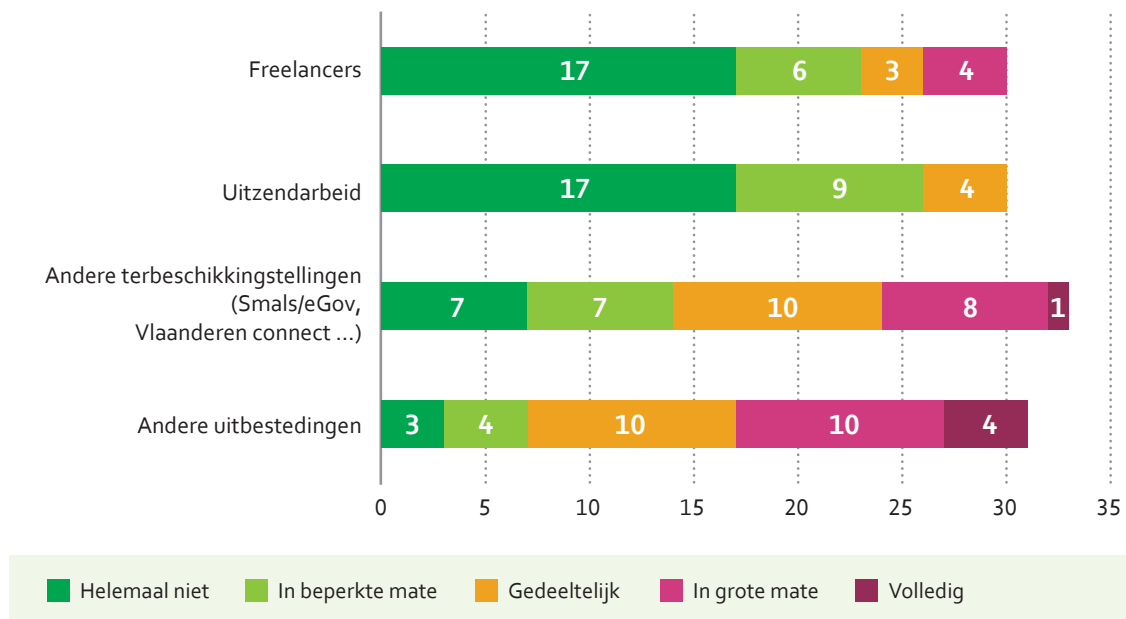
⁷⁵ De aanvragen voor herplaatsingstrajecten kwamen hoofdzakelijk uit het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, gevolgd door Kancelarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie.

⁷⁶ AgO, Individuele trajecten herplaatsing en re-integratie, Rapportering cijfers 2021 en 2022.

⁷⁷ Het betreft niet enkel consultancyopdrachten, maar ook restaurant-, schoonmaak- en bewakingspersoneel ... Opdrachten waarvoor een wettelijke beroepsvereiste geldt zoals bepaalde taken van notarissen, gerechtsdeurwaarders ... worden hier buiten beschouwing gelaten, aangezien dat geen opdrachten zijn van de entiteit.

⁷⁸ Dat betekent niet dat de overige entiteiten geen beroep doen op derden, maar dat als dit wel het geval is, er andere redenen zijn dan de lopende besparingen.

Figuur 4 – Omvang en vormen van tewerkstelling met derden ingevolge besparingen



Bron: Rekenhofbevraging

De relatie waarmee de derden tewerkgesteld worden, kan verschillende vormen aannemen, zoals blijkt uit de bovenstaande figuur. De meeste entiteiten maken gebruik van uitbesteding (slechts 3 van de 35 entiteiten doen dat niet), gevolgd door andere terbeschikkingstellingen (Vlaanderen connect⁷⁹ ...). Freelancers en uitzendarbeid lijken minder voor de hand liggend: telkens 17 (de helft van die 35) maken hier geen gebruik van en 13 in mindere of meerdere mate.

Op basis van data van het AgO over uitzendarbeid wordt uitzendarbeid zeer beperkt gebruikt. In de periode 2019-2021 zetten 14 entiteiten uitzendarbeid in voor een totaal van 129 VTE of gemiddeld 43 VTE per jaar. Er is geen systematische trend van toenemend gebruik over de entiteiten: bij sommige entiteiten verminderde uitzendarbeid sterk in 2021 terwijl het bij andere juist toenam⁸⁰. Het voornaamste motief voor uitzendarbeid is *vermeerdering* (de noodzaak van extra personeel, 66,1% van alle uren uitzendarbeid), gevolgd door *vervanging van een contractueel personeelslid-volgtijdse schorsing* (18,8%), tijdelijke vervanging van een personeelslid (7,7%) en vervanging van een einde contract (7,3%).

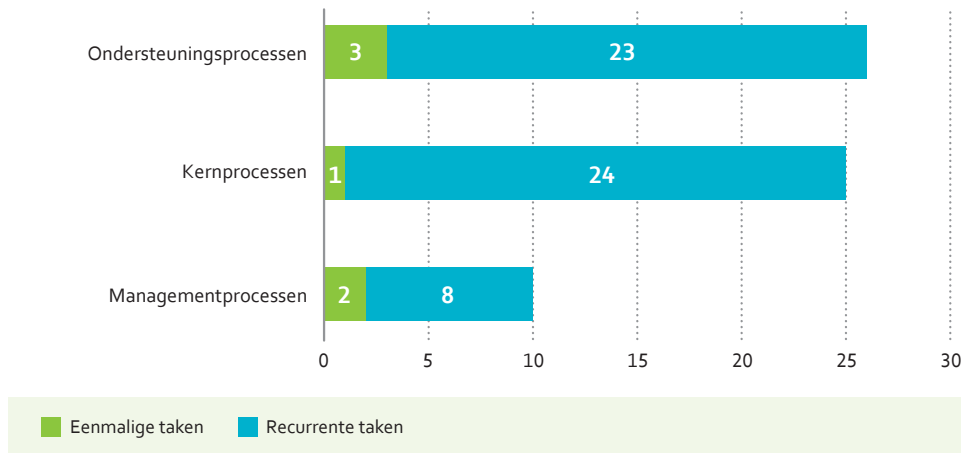
De extra uitbestede taken hebben betrekking op alle verschillende processen binnen de entiteit⁸¹: vooral op de ondersteuningsprocessen (26/35) en de kernprocessen (25/35) van de entiteit en in mindere mate ook op de managementprocessen (10/35). De volgende figuur geeft per proces ook de aard van de uitbestede taken aan: eenmalig of recurrent.

⁷⁹ Vlaanderen connect is een vzw die strategische ICT-talenten aanwerft. Het advies van de regeringscommissaris voor de begrotingsopmaak 2024 meldt dat door de personeelsbesparingen het niet uit te sluiten valt dat de leden van de vzw Vlaanderen connect sneller dan voorzien een beroep zullen doen op de diensten van de vzw.

⁸⁰ De twee grootste gebruikers (VDAB en het Agentschap Facilitair bedrijf) verminderden hun gebruik sterk in 2021, terwijl andere entiteiten in dat jaar meer uitzendarbeid gebruikten.

⁸¹ In de Rekenhofbevraging konden de entiteiten meerdere processen opgeven waarvoor zij een beroep deden op derden.

Figuur 5 – Aard van de extra uitbestede taken per procestype

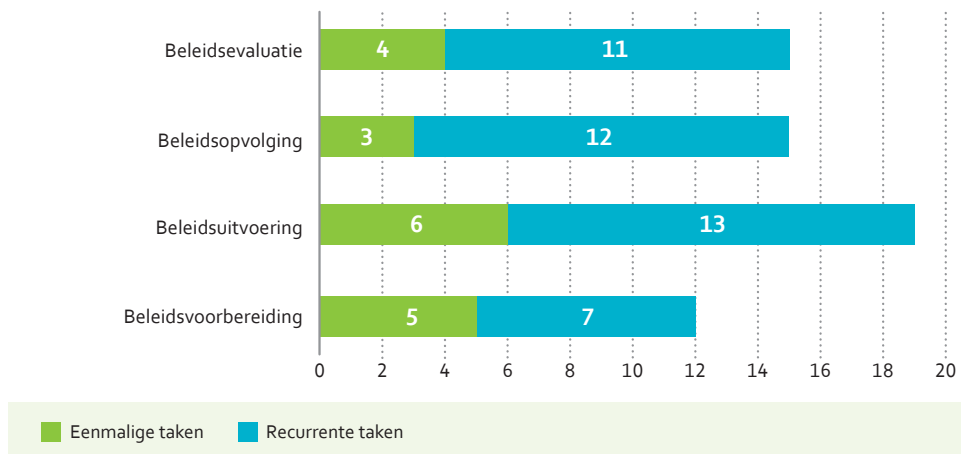


Bron: Rekenhofbevraging

De taken die het eigen personeel niet meer uitvoert, zijn bijna uitsluitend (ongeveer 95%) recurrente taken. Eenmalige taken binnen de kernprocessen van de entiteit werden maar door 1 entiteit aangeduid. Dat betekent niet noodzakelijk dat die entiteit geen recurrente taken binnen haar kernprocessen door derden laat uitvoeren, maar wel dat dit meer eenmalige opdrachten betreft.

Ingedeeld volgens de verschillende fasen van de beleidscyclus, blijkt uit de volgende figuur dat voor zowel de beleidsvoorbereiding, -uitvoering, -opvolging als -evaluatie, bijkomend een beroep wordt gedaan op derden: het minst bij de beleidsvoorbereiding (12 entiteiten) en het meest bij de beleidsuitvoering (19). In alle fasen van de beleidscyclus heeft de extra uitbesteding in hoofdzaak betrekking op recurrente taken. Het aandeel van de eenmalige opdrachten is het grootst bij de beleidsvoorbereidende taken (40% van de entiteiten die extra beleidsvoorbereidende taken uitbesteden). Dat er meer entiteiten de extra uitbestede taken als recurrent aanduiden, wijst erop dat het bij de uitbesteding slechts beperkt gaat om unieke opdrachten waarvoor de entiteit niet de nodige capaciteit of kennis heeft.

Figuur 6 – Aard van de uitbestede taken per fase van de beleidscyclus



Bron: Rekenhofbevraging

Het Rekenhof vroeg ook naar de motieven voor de extra uitbestedingen in de periode 2020-2024. Als reden voor de bijkomende uitbesteding wezen de entiteiten vooral naar de besparingen, zowel op de loonkredieten als op de personeelsaantallen. Beide besparingen hebben ongeveer evenveel impact. 30 op 35 entiteiten verwijzen naar de besparing op personeelsaantallen en 28 entiteiten naar de besparing op de kredieten.

Ook de bijkomende (relance)kredieten noopten bij 17 entiteiten tot bijkomende uitbestedingen. Vaak immers leiden nieuwe (of bijkomende) taken waarvoor de entiteiten wegens de besparingscontext geen of onvoldoende bijkomend personeel kon aanwerven, tot bijkomende uitbestedingen. Van de 29 entiteiten die in de bevraging stelden dat er bijkomende beleidskredieten werden toegekend, gaven 21 aan dat dit leidde tot bijkomende uitbestedingen. Dat wordt bevestigd door eerdere vaststellingen van het Rekenhof in zijn verslag over het Vlaamse relanceplan⁸² dat het tijdig realiseren van projecten bemoeilijkt wordt door (interne) capaciteitsproblemen. Andere redenen dan de besparingen of bijkomende kredieten hebben duidelijk een lagere impact⁸³.

Van de 35 entiteiten die aangeven door de besparingen bijkomend taken uit te besteden, zijn er 26 die expliciet verwijzen naar IT-prestaties, waarbij sommige aangeven dat de huidige barema's van de Vlaamse overheid het niet mogelijk maken gekwalificeerde IT-medewerkers aan te trekken.

3.2.2.2 Onderbouwing uitbesteding

Hoewel de omstandigheden entiteiten er soms toe verplichten bepaalde taken uit te besteden, is het toch wenselijk de keuze tussen uitvoering met eigen personeel of via uitbesteding te onderbouwen. Niettegenstaande de Vlaamse overheid sinds 2016 over een *Leidraad voor in-, co- en outsourcingbeslissingen* beschikt⁸⁴, gaven maar 5 van de 35 entiteiten aan die leidraad ook effectief te hebben gebruikt.

In de bevraging peilde het Rekenhof naar de onderbouwing van de beslissingen om al dan niet tot in- of uitbesteding over te gaan:

- 8 entiteiten gaven te kennen dat ze hun beslissingen tot uitbesteden onderbouwen met een business case, waarbij 5 entiteiten documentatie daarover aanleverden.
- 9 entiteiten zouden een kosten-batenanalyse hebben gebruikt, 6 ervan hebben dat ook aangetoond. De vergelijking bleef veelal beperkt tot de kosten, de baten werden buiten beschouwing gelaten.
- 12 entiteiten zouden een eigen beoordelingskader gebruiken, 9 ervan hebben dat ook aangetoond. Enkele van die entiteiten gebruiken meerdere instrumenten.
- 12 van de 35 entiteiten gaven aan dat ze geen specifieke onderbouwing opmaken.

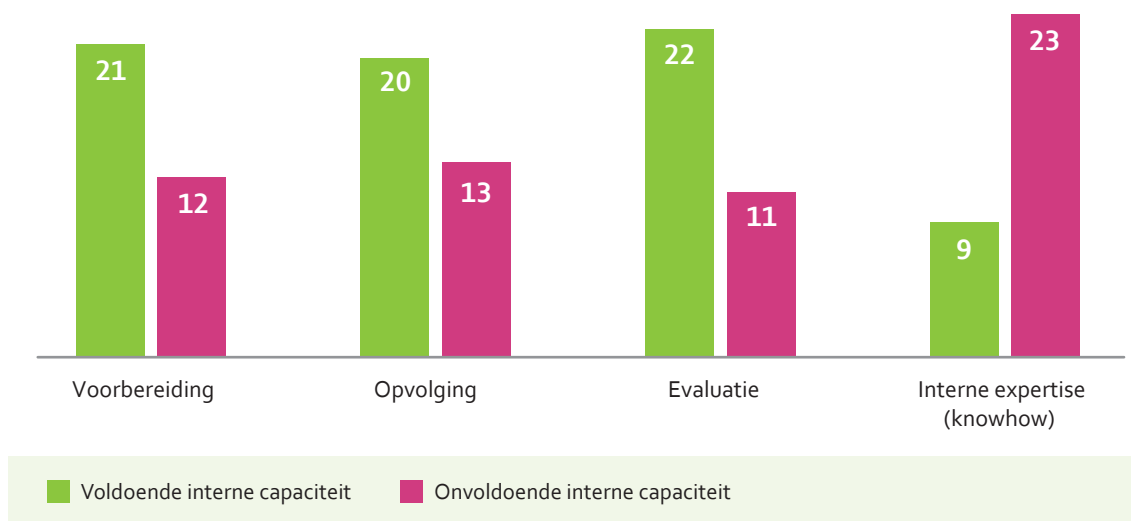
⁸² Rekenhof, *Voortgang relanceplan Vlaamse Veerkracht - Evaluatieverslag over de informatiekwaliteit van de vijfde voortgangsrapportering*, april 2023.

⁸³ Een voorbeeld van een *andere reden* die meermaals werd aangehaald, is de aanwervingsprocedure die niet is aangepast om de soms dringende personeelsbehoefte in te vullen (bv. ter vervanging van een afwezig personeel of de projecten van het relanceplan die op korte termijn opgestart moesten worden).

⁸⁴ In het kader van het sectoraal akkoord 2015-2016 werd met de vakbonden de Leidraad voor in-, out- en cosourcingsbeslissingen afgesproken. De leidraad is een toetsingskader dat de overheid in staat stelt om doordacht te kunnen beslissen voor in-, out- of cosourcing. De leidraad bevat een stappenplan en bepaalt onder meer dat verschillende scenario's moeten worden uitgewerkt en een business case moet worden opgemaakt, die de sterktes en zwaktes, de kosten en de baten, en de strategische en operationele risico's van de verschillende scenario's in kaart brengt. Als een in-, out- of cosourcing impact heeft op het personeelsplan van een entiteit, moet daarover, met toepassing van het syndicaal statuut, worden overlegd met de vakbonden in het entiteitsoverlegcomité.

Een verregaande uitbesteding houdt een reëel risico in op een verlies van interne beheerscapaciteit en knowhow van de betrokken processen, waardoor de entiteit afhankelijk dreigt te worden van externe dienstverleners. In de Rekenhofbevraging werd gepeild of de entiteiten voldoende personeel hebben om de uitbestede processen voor te bereiden, op te volgen, te evalueren en zo nodig bij te sturen als om de interne knowhow te behouden. Zoals blijkt uit de onderstaande figuur, gaf twee derde (23/35) van de entiteiten aan dat zij door de opgelegde besparingen onvoldoende interne knowhow kunnen opbouwen en behouden. Negen entiteiten hebben voor elke fase van de uitbestedingcyclus onvoldoende intern personeel, wat verontrustend is. Bij vijf van die entiteiten hebben de uitbestedingen in grote mate betrekking op uitbestedingen aan publieke IT-dienstverleningsorganisaties (Smals/eGov/Vlaanderen connect ...), die echter ook vaak een beroep doen op externen.

Figuur 7 – Interne beheerscapaciteit uitbestedingscyclus



Bron: Rekenhofbevraging

Gebrek aan knowhow kan ertoe leiden dat de overheid ook voor de voorbereiding, opvolging en evaluatie van de uitbestede taken een beroep zal moeten doen op derden. Enkele entiteiten gaven in de bevraging te kennen dat zij (bepaalde) uitbestedingen (door derden) laten opvolgen aan de hand van uitbestedingen. Zoals hoger aangegeven, betreffen de uitbestede opdrachten in vele gevallen de kernprocessen van de entiteiten. De nota aan het Voorzitterscollege van 21 april 2016 die de *Leidraad voor in-, out- en cosourcingsbeslissingen* begeleidde, vermeldde ook: *Het spreekt voor zich dat niet elke opdracht of dienstverlening zich even goed leent voor in-, out- of cosourcing. Zo is er bv. de voorbereiding en de evaluatie van het beleid waar strakke interne opvolging noodzakelijk is, wat niet uitsluit dat voor deelaspecten geen out- of cosourcing mogelijk zou kunnen zijn (bv. specifiek juridisch werk, evaluatie enz.).*

Om de regie van de uitbestede processen in handen te houden, gaf één entiteit aan specifiek voor een cosourcing te kiezen, waarbij basisfuncties en sturende functies bij voorkeur door eigen personeel worden uitgeoefend, teams altijd zijn samengesteld met een minimum aantal interne personeelsleden en bij voorrang wordt gewerkt met resultaatsverbintenissen.

3.2.2.3 Kostprijs en beoordeling kosteneffectiviteit

De uitbestedingskosten worden volgens de bevroagde entiteiten hoofdzakelijk op de werkingskredieten (32) aangerekend, en in mindere mate op de investeringskredieten (9). Inkomens- (7) en kapitaalsoverdrachten (1) worden slechts minimaal gebruikt.

Bij de entiteiten die sinds 2019 gebruik maken van OraFin, ging het Rekenhof de evolutie na van de vergoedingen betaald voor de inzet van fysieke personen die verband houden met uitbestedingen. Door de atypische COVID-jaren 2020 en 2021, maar ook wegens de verschuivingen van kosten tussen rekeningen over de jaren heen (bv. inzake consultancy) is het moeilijk om de evolutie exact weer te geven. Op grote lijnen heeft het Rekenhof wel enkele vaststellingen gedaan:

- In 2019 hebben de entiteiten aangesloten op OraFin in totaal 449 miljoen euro betaald als vergoeding voor de inzet van fysieke personen.
- In 2020 waren die vergoedingen gestegen met 25% (+114 miljoen) tot 563 miljoen euro.
- Ook tussen 2020 en 2021 namen de betalingen met 10% (of +55,5 miljoen) toe tot 618 miljoen euro.
- In 2022 werd 612 miljoen euro betaald, een daling van ongeveer 1% ten opzichte van 2021.

De onderstaande tabel geeft een gedetailleerder overzicht van de evolutie in de periode 2019-2022 van de belangrijkste rubrieken.

Tabel 3 – Betaalde vergoedingen voor uitbestedingen per rubriek per jaar (in miljoen euro)

	2019	2020	2021	2022
Medische dienstverlening (613314)	5,0	63,8	69,0	3,8
Dienstverlening ICT exclusief consultancy (613360)	238,2	265,5	266,3	239,9
Consultancy-opdrachten inzake ICT (613361)			7,6	34,0
Andere dienstverlening en onkosten vergoedingen derden exclusief consultancy (613390)	142,8	168,8	201,9	233,7
Overige consultancy-opdrachten (613391)			3,3	15,3
Kosten personeelsbeleid (aanwerving en selectie, opleidingen, outplacement en heroriëntatie ...) exclusief consultancy (613440)	8,7	7,1	8,8	10,1
Gedetacheerd personeel (617000)	13,6	14,7	16,4	17,3
Gedetacheerd personeel ICT (617001)	0,9	6,8	6,8	7,9

Bron: Berekening Rekenhof op basis van OraFin

De stijging van de rubriek *Medische dienstverlening* is gelieerd aan de COVID-pandemie en verklaart iets meer dan de helft van de stijging tussen 2019 en 2020.

De rubriek *Andere dienstverlening en onkosten vergoedingen derden exclusief consultancy* kent ieder jaar een sterke stijging. In 2022 werd daarvoor ongeveer 91 miljoen euro meer betaald dan in 2019. Om de omvang van de toename correct in beeld te brengen, moet daaraan ook de rubriek

Overige Consultancy-opdrachten toegevoegd worden, die pas vanaf 2021 werd gebruikt. Zo loopt de totale toename op tot 106 miljoen euro ten opzichte van 2019.

Globaal gezien is er een duidelijke toename van de kosten gerelateerd aan de dienstverlening door derden vast te stellen. De stijging kan maar gedeeltelijk verklaard worden door de toegenomen inflatie. In de Rekenhofbevraging gaven de entiteiten aan dat de besparingen op personeelsleden en loonkredieten in combinatie met bijkomende opdrachten een sterke toename van de uitbesteding als gevolg hadden.

Het Rekenhof vroeg de entiteiten hoe zij de kosteneffectiviteit van de uitbesteding beoordelen. Slechts 10 van de 35 entiteiten gaven aan over evaluaties van de kosteneffectiviteit van uitbestedingen te beschikken.

- bij 6 ervan zijn de uitbestedingen meestal minder kosteneffectief,
- 1 entiteit stelde dat de uitbestedingen even kosteneffectief zijn als de uitvoering met eigen personeel,
- de andere entiteiten gaven geen (duidelijk) antwoord.

Geen enkele entiteit gaf aan dat uitbestedingen globaal genomen kosteneffectiever zijn dan een uitvoering met eigen personeel. Eén entiteit stelde dat uitbesteding meestal duurder is, maar dat de effectiviteit meestal vergelijkbaar is⁸⁵. Eén entiteit gaf een analyse waaruit blijkt dat het btw-statuu, en dus de organisatievorm, van de entiteit zeker voor uitbesteding van manuele taken de doorslaggevende factor is voor de hogere of lagere kosteneffectiviteit van uitbesteding.

De aangeleverde documentatie die de antwoorden moet onderbouwen, is beperkt. Soms betreft het een voorafgaande kostenvergelijking tussen eigen personeel en uitbesteding, soms een evaluatie van de effectiviteit van de uitbesteding zonder die te vergelijken met de effectiviteit van de uitvoering door eigen personeel. Een evaluatie waarbij kostprijs en effectiviteit van een uitvoering door eigen personeel of derden tegen elkaar worden afgezet, heeft geen enkele entiteit aangeleverd.

Een paar entiteiten wezen erop dat ook rekening zou moeten worden gehouden met de (hoge) interne beheerskost van uitbestedingen⁸⁶: de voorbereiding, onderlinge afstemming, de regie en controle (waarvoor dikwijls ook hogere competentieprofielen vereist zijn). De hogervermelde leidraad geeft daarvoor enkele tips, maar een verdere uitwerking lijkt raadzaam.

Naast de financiële kosten vermeldden sommige entiteiten ook de impact van de uitbesteding op het eigen personeel. Zo zijn er soms belangrijke loonverschillen tussen interne en externe medewerkers, of worden taken die interne medewerkers willen uitvoeren nu uitgevoerd door externen. Dat kan leiden tot een negatieve impact op de werkmotivatie van het eigen personeel.

3.2.3 Strategisch afwegingskader

Naast de weinig gehanteerde *Leidraad voor in-, out- en cosourcingsbeslissingen* van 2016 beschikt de Vlaamse overheid niet over een kader, noch over een (overheidsbrede) strategie over hoe de Vlaamse overheid wil omgaan met uitbestedingen (wanneer, voor welke processen ...).

⁸⁵ Daaruit concludeert het Rekenhof dat de samengestelde kosteneffectiviteit meestal lager zal zijn.

⁸⁶ Ook de hogervermelde leidraad wijst op die kosten.

De beleidsnota HR (en in uitvoering ervan de jaarlijkse ondernemingsplannen van het AgO) voorziet in de ontwikkeling van een kader dat de entiteiten een houvast moet bieden om *oordeelkundig* om te gaan met het naast elkaar bestaan van verschillende tewerkstellingsvormen en arbeidsrelaties (statutaire en contractuele tewerkstelling, aangevuld met bv. consultants, freelancers, uitzendkrachten ...) en hybride arbeidsrelaties waarbij jobs worden gecombineerd met andere opdrachten binnen of buiten de overheid (bv. stages, projectdeelname, virtuele teams, pools, combinatie met zelfstandige activiteit ...). De Vlaamse Regering heeft de ambitie om de (gemeenschappelijke) dienstverlening af te stemmen op de verschillende mogelijke tewerkstellingsvormen en arbeidsrelaties. De uitwerking van het kader werd echter wegens andere (politieke) prioriteiten uitgesteld.

3.3 Uitvoering van de efficiëntiemaatregelen

De Vlaamse Regering vertrekt van de veronderstelling dat het niet vervangen van een deel van de (natuurlijke) uitstroom uit de entiteit, gecompenseerd kan worden door *de gunstige effecten* van een aantal efficiëntiemaatregelen. Ze rekent daarvoor onder andere op de verdere daling van administratieve lasten, de uitbreiding van de gemeenschappelijke dienstverlening, de focus op kerntaken en de verdere digitalisering van de processen.

Terwijl in de eerdere besparingsrondes de Vlaamse Regering in een specifieke opvolging voorzag van de genomen efficiëntiemaatregelen in functie van het behalen van de besparingsdoelstellingen, worden de maatregelen in de huidige besparingsperiode niet gemonitord.

Het Rekenhof bevroeg alle entiteiten uit de besparingsdoelgroep in welke mate de verschillende efficiëntiemaatregelen in de periode 2020-2022 van toepassing zijn op hun entiteit, al geïmplementeerd waren en of ze naar hun mening ook effectief tot een lagere personeelsbehoefte hebben geleid of zullen leiden⁸⁷. De Rekenhofbevraging beoogde de efficiëntiemaatregelen in kaart te brengen die sinds 2020 mogelijk een invloed hadden op de personeelsbehoeften van de entiteiten, ook al hebben de implementatietrajecten van de efficiëntiemaatregelen en de impact op de personeelsbehoefte van de entiteit veelal een legislatuuroverschrijdend karakter.

3.3.1 Administratieve lastenverlaging

De vermindering van de administratieve lasten is sinds de regeerperiode 1999-2004 een beleidspunt van de opeenvolgende Vlaamse regeringen. Met een beslissing van 25 juli 2000 legde de toenmalige Vlaamse Regering de basisprincipes vast voor het *reguleringsmanagement*. Daarbij werden drie sporen gevolgd: een administratieve lastenverlichting die complexe, tijdrovende en repetitieve administratieve formaliteiten (aanvragen, verantwoording, administratieve controle) beoogt te beperken, ook planlast genoemd; een vereenvoudiging van de regels in functie van minder overgedetailleerde regelgeving; en een onderzoek naar de reguleringssimpactanalyse.

Ook de beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid 2019-2024 schuift *minder regeldruk, innovatievriendelijke regelgeving, administratieve vereenvoudiging en afschaffing van administratieve lasten* als prioriteit voor het algemene regeringsbeleid naar voren. In het relanceplan Vlaamse Veerkracht

⁸⁷ De helft van de entiteiten gaf aan dat de efficiëntiemaatregel *focus op kerntaken* niet van toepassing is of gaf geen antwoord. Vier van die entiteiten meldden toch een impact op hun personeelsbehoeften (zie verder). Andere entiteiten gaven aan dat er projecten in uitvoering of uitgevoerd zijn, maar beantwoordden de vraag naar de impact op personeelsbehoeften niet.

werd een project opgenomen dat de nadruk legt op de vermindering van de bestaande regeldruk en de bestaande administratieve lasten ten aanzien van ondernemingen en burgers, en het beheersen van de toekomstige regeldruk en administratieve lasten⁸⁸. De impact van administratieve lastenverlaging op de benodigde personeelscapaciteit bij de Vlaamse overheden heeft de Vlaamse Regering niet geëvalueerd.

Uit de Rekenhofbevraging blijkt dat 29 entiteiten de administratieve lastenverlaging als een efficiëntietraject beschouwen voor hun entiteit (18 niet). Eind 2022 was de lastenverlaging bij 20 ervan nog in uitvoering. Bij 3 waren projecten voorzien of gepland. Slechts bij 6 entiteiten waren de projecten daadwerkelijk uitgevoerd.

Van de 29 entiteiten rapporteerden er 9 een (te verwachten) kleine daling van de personeelsbehoefte in de periode 2020-2024 door administratieve lastenverlagingen. 1 entiteit rapporteerde een substantieel lagere personeelsbehoefte, maar voor 18 (of bijna 2/3) entiteiten hadden de administratieve lastenverlagingen geen impact op hun personeelsbehoefte.

3.3.2 Gemeenschappelijke dienstverlening

Een tweede maatregel die beoogt de efficiëntie te verhogen en het benodigde aantal personeelsleden te verminderen, is het (verder) centraliseren van de managementondersteunende dienstverlening in een gemeenschappelijke dienstverlening. De voorbije regeerperiodes werden grote stappen in die richting gezet. In 2013 keurde de Vlaamse Regering een conceptnota goed over de rationalisatie van de managementondersteunende functies⁸⁹ bij de Vlaamse overheid⁹⁰ en met de conceptnota van 6 maart 2015 werd tot de oprichting van drie gemeenschappelijke dienstencentra beslist⁹¹.

Eind 2019 rapporteerde de Vlaamse minister van Bestuurszaken over de rationalisering van de managementondersteunende diensten (tot 31 december 2018)⁹². Uit de rapportering blijkt dat in 2018 in totaal 500 *VTE minder* werden ingezet op die activiteiten ten opzichte van 2014. Ook het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 zet daar verder op in⁹³. Op 30 oktober 2020 besliste de regering over de verdere uitbreiding van de gemeenschappelijke HR-dienstverlening door het AgO.

In de Rekenhofbevraging rapporteerden 31 entiteiten dat de maatregelen *gebruik van gemeenschappelijke dienstverlening* hoofdzakelijk uitgevoerd zijn, bij 11 zijn ze nog in uitvoering en 4 entiteiten gaven aan dat zij voorzien extra gemeenschappelijke dienstverlening te gebruiken⁹⁴.

⁸⁸ Relanceplan Vlaamse Veerkracht, project 16o Administratieve vereenvoudiging.

⁸⁹ Dit zijn alle functies die niet rechtstreeks bijdragen aan de doelstellingen van de Vlaamse overheid, maar wel noodzakelijk zijn voor de uitvoering ervan, zoals HR-functies, boekhouders, ICT-verantwoordelijken, enz.

⁹⁰ In de conceptnota van 19 juli 2013 over de rationalisatie van de managementondersteunende functies besliste de Vlaamse Regering dat bijna alle entiteiten van de DVO verplicht moeten aansluiten bij het gemeenschappelijk personeelssysteem Vlimpers, de Gemeenschappelijke Dienst voor Preventie en Bescherming (GDPB) en de vzw Sociale Dienst voor het Vlaams Overheidspersoneel, en dat alle ministeries een beroep moesten doen op het agentschap AGODI voor de erkenning van arbeidsongevallen en beroepsziekten.

⁹¹ Het Dienstencentrum Personeelsadministratie bij het AgO; een boekhoudkantoor bij het departement Financiën en Begroting; en een dienstencentrum inzake facilitaire ondersteuning bij Het Facilitair Bedrijf.

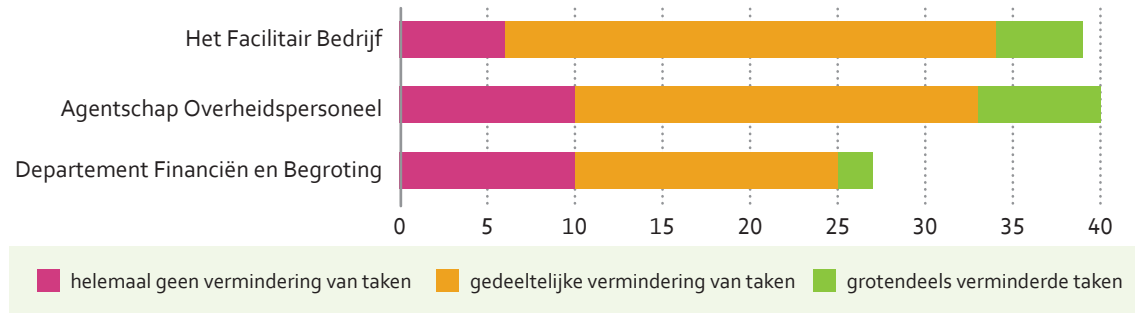
⁹² VR 2019 0612 MED.0407.

⁹³ Vlaams Regeerakkoord 2019-2024: *De overheid functioneert als een holding: we pakken de versnippering verder aan en brengen ondersteunende taken samen bij een gespecialiseerde dienst.*

⁹⁴ Zo dienen alle entiteiten van de DVO (met uitzondering van OPZ Geel en OPZ Rekem) tegen 1 januari 2024 aan te sluiten op de dienstverlening van het Selectiecentrum bij AgO.

Zoals blijkt uit de onderstaande figuur, zijn de meeste entiteiten van oordeel dat een beroep op gemeenschappelijke dienstverlening de eigen taken gedeeltelijk verminderd heeft.

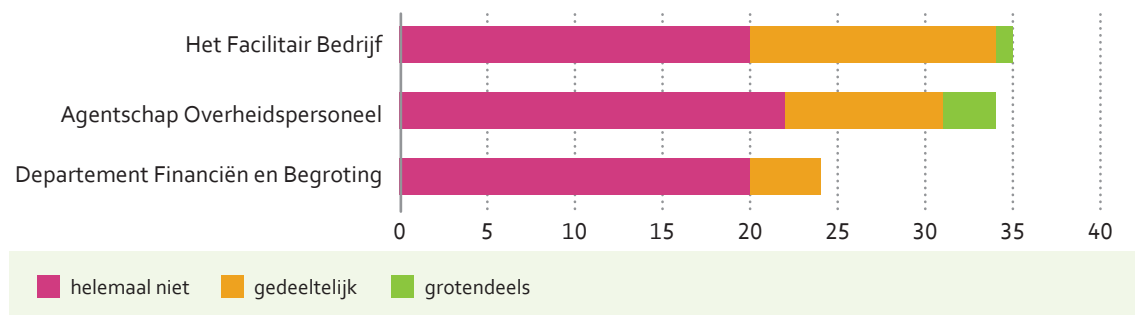
Figuur 8 – Impact van (extra) gebruik gemeenschappelijke dienstverlening op takenpakket van gebruiker



Bron: Rekenhofbevraging

De onderstaande figuur geeft weer in welke mate het (extra) gebruik van de gemeenschappelijke dienstverlening de entiteiten ontlasten, zodat zij personeelsleden vrij kunnen maken om andere taken binnen de entiteit op te nemen. Voor de meeste entiteiten is dat niet het geval.

Figuur 9 – Mate waarin (extra) gebruik van gemeenschappelijke dienstverlening toelaat personeel binnen de entiteit voor andere taken in te zetten



Bron: Rekenhofbevraging

3.3.3 Digitalisering

Een andere efficiëntiemaatregel die de impact van de personeelsbesparingen moet helpen opvangen, is verdere digitalisering van de overheidsprocessen.

In de beleidsnota Bestuurszaken 2014-2019 werd het programma Vlaanderen Radicaal Digitaal voorgesteld. Vlaanderen Radicaal Digitaal is een overkoepelend programma⁹⁵ waarbij de inzet van informatie- en communicatietechnologie overheidsbreed moet leiden tot een digitale overheid. Verdere digitalisering zou de werking van de overheid in de interactie met haar klanten moeten vereenvoudigen. Het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024 (en de beleidsnota 2019-2024 ICT en Facilitair Management) zet verder in op digitale innovatie van haar dienstverlening en een *slimmere* overheid.

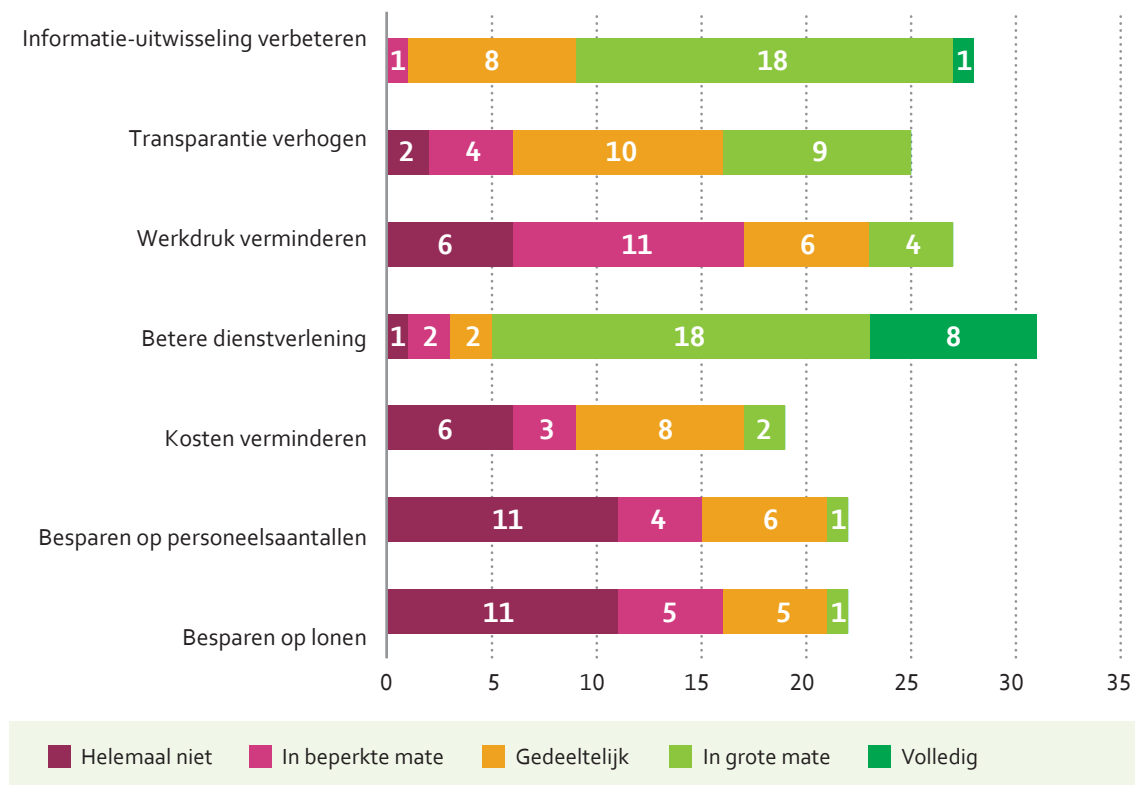
⁹⁵ Onder het Stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid.

Een daling van de personeelsbehoeften is geen specifiek uitgangspunt van het digitaliseringsprogramma. Het is gericht op de dienstverlening aan burger, ondernemer en vereniging; het verzamelen, delen en combineren van data tot kennis en inzichten; het verzekeren van een betrouwbare basisinfrastructuur, veilige dienstverlening en datadeling; en het automatiseren van standaardtaken en basisfunctionaliteiten⁹⁶.

In de bevraging gaven 49 van de 53 entiteiten aan dat er tijdens de huidige legislatuur meer geïnvesteerd wordt in digitalisering, en dat met eigen of centrale middelen. Bij de meeste entiteiten zijn de digitaliseringsprojecten voornamelijk nog in uitvoering.

Het Rekenhof ging bij de entiteiten na in hoeverre de doelstellingen van de digitaliseringsprojecten verband houden met de besparingen of met andere doelstellingen, en of ze verschillend zijn naargelang de financieringsbron (centrale middelen, [figuur 10](#), en eigen middelen, [figuur 11](#)). Zoals blijkt uit de onderstaande figuren zijn de digitaliseringsprojecten volgens de entiteiten beperkt (direct) gericht op het behalen van de besparingsdoelstellingen. Zelfs iets meer dan 20% van de entiteiten was van oordeel dat door de digitalisering de personeelsbehoeften binnen de entiteit eerder zijn toegenomen.

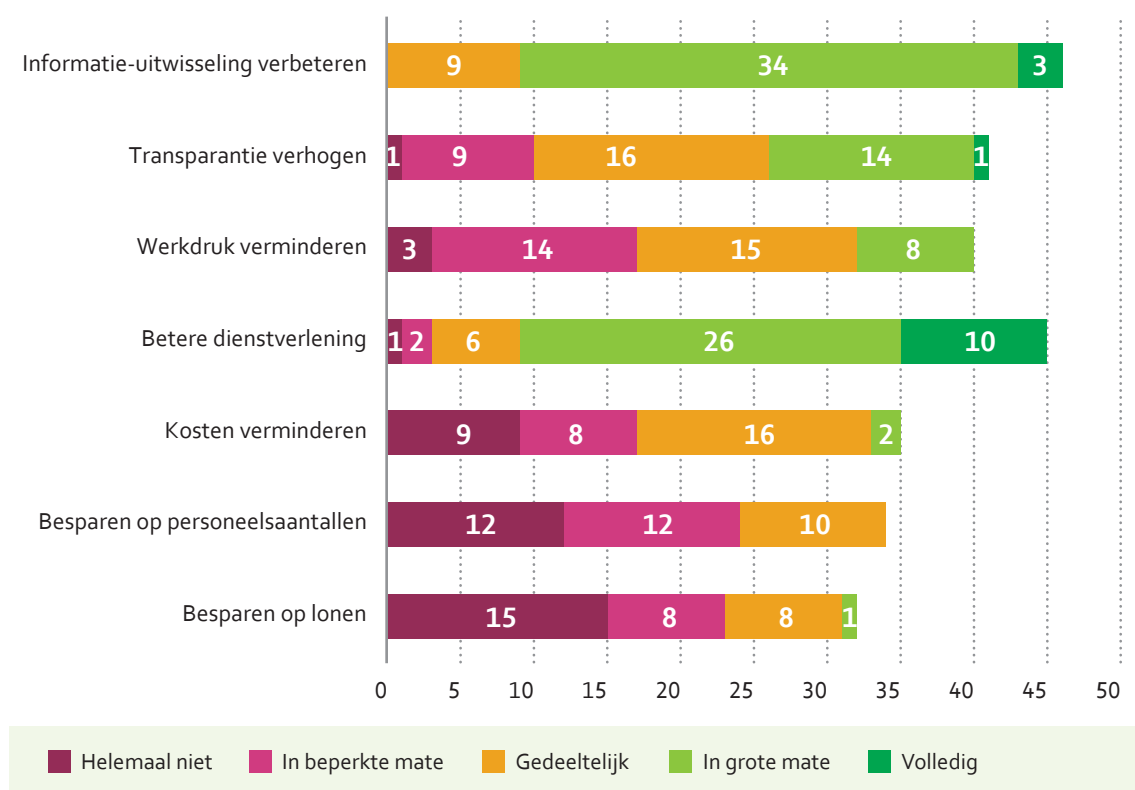
Figuur 10 – Beoogde doelstellingen digitaliseringsprojecten gefinancierd met centrale middelen



Bron: Rekenhofbevraging

⁹⁶ Ook binnen het Relanceplan Vlaamse Veerkracht zijn 21 projecten opgenomen onder de titel *Digitalisering Vlaamse overheid*.

Figuur 11 – Beoogde doelstellingen digitaliseringsprojecten gefinancierd met eigen middelen



Bron: Rekenhofbevraging

Figuur 10 toont aan dat slechts een vijfde van de entiteiten (11) de digitaliseringsprojecten gefinancierd met centrale middelen gebruiken als een instrument om de besparingen op personeelsaantallen en personeelskredieten te behalen. De daling van de kosten in het algemeen is slechts bij 25% van de entiteiten (13) een doel van de centraal gefinancierde digitaliseringsprojecten. Bij de projecten gefinancierd met eigen middelen (figuur 11) ligt dat percentage hoger: 65% van de entiteiten (34) beogen een algemene kostenbesparing met de digitaliseringsprojecten, iets meer dan 40% van de entiteiten (22) beogen een lagere personeelsinzet en 30% (of 17) een lagere loonkost. 28 entiteiten geven geen directe link weer tussen de digitaliseringsprojecten en de besparingsdoelstellingen.

Uit de bovenstaande figuren blijkt dat de entiteiten ook andere doelstellingen nastreven. 70% van de entiteiten (37) streeft via de digitaliseringsprojecten gefinancierd met eigen middelen een daling van de werkdruk na. Bij projecten gefinancierd met centrale middelen is de daling van de werkdruk bij bijna 40% van de entiteiten (21) een aandachtspunt⁹⁷. De digitaliseringsprojecten, zowel gefinancierd met centrale als met eigen middelen, dragen ook bij tot de verbetering van de informatie-uitwisseling en een hogere transparantie bij respectievelijk 87% (47) en 79% (41) van de entiteiten.

⁹⁷ 11 entiteiten die aangaven dat digitaliseringsprojecten niet bijdragen tot het behalen van de besparingsdoelstellingen, gaven geen antwoord op de vragen of de daling van de werkdruk een beoogd effect is van het project of stelden dat dit niet van toepassing is.

Ook hadden de digitaliseringstrajecten impact op de kwaliteit van de dienstverlening. Bij een vierde van de entiteiten leidde de digitaliseringstrajecten tot een verbetering van het *ontwerpen, implementeren en doelmatig managen van opdrachten en prestaties*, het *management van de middelen: personeel, financieel, ICT, logistiek,...* en het genereren van *beleids- en beheersinformatie om de voortgang te kunnen opvolgen en als input voor beleidsevaluatie*. Bij een vijfde van de entiteiten was sprake van een verbetering van de *beleidsmatige informatie en communicatie en woordvoerschap* en van de *interne controle op het middelenmanagement, de conformiteit aan de regelgeving, de betrouwbaarheid van processen* (zie 4.1).

Een vijfde van de entiteiten die een procedure hebben om wijzigingen in de personeelsbehoefte vast te stellen (8/38), verwacht dat er door de digitaliseringsprojecten meer personeel zal nodig zijn. Bovendien verwacht 82% (31/38) dat dit enigszins tot sterk verschillende competenties zal vereisen, nu (2020-2024) en in de toekomst (na 2024). 15 entiteiten zijn van oordeel dat die competenties sterk afwijken van de huidige in de entiteit aanwezige competenties, wat binnen de besparingscontext een uitdaging vormt. 22 entiteiten zijn van mening dat de besparingsdoelstellingen te weinig rekening houden met de (impact van de) digitaliseringsprojecten binnen hun entiteit.

3.3.4 Focus op kerntaken en daling van het aantal entiteiten binnen de Vlaamse overheid

De Vlaamse Regering stelt dat de personeelsbesparingen ook (deels) kunnen opgevangen worden door een focus op de kerntaken van de entiteit. Voor de entiteiten behorende tot de DVO werd tijdens de vorige regeerperiode een kerntakenplan opgemaakt, dat de Vlaamse Regering heeft goedgekeurd op 17 juli 2015. Het doel van de kerntakenplannen van 2015 was om te *bekijken welke taken vatbaar waren voor afbouw of optimalisatie* door een lijst op te stellen van *af te bouwen activiteiten vertrekkende vanuit een overzicht van de huidige activiteiten die meer en minder essentieel zijn om de beleidsdoelstellingen te bereiken en de dienstverlening te verzekeren*⁹⁸. In die zin was het eerder een niet-kerntakendebat⁹⁹. Het geheel van plannen diende in de vorige regeerperiode te leiden tot afbouw, optimalisatie of overheveling van 522 processen en een geraamde vermindering van 886 VTE.

24 entiteiten stelden dat de besparingsdoelstellingen 2020-2024 te weinig rekening houden met de kerntaken van de entiteit. De kerntaken zijn in de huidige regeerperiode ook niet uitdrukkelijk bepaald en er zijn geen expliciete afspraken tussen de Vlaamse Regering en de entiteiten vastgelegd daarover. Hoewel ook de Vlaams Brede Heroverweging van 2020, die uitging van uitgavenposten, was opgezet vanuit een efficiëntie- en besparingsperspectief¹⁰⁰, leidde dat niet tot concrete afspraken met de Vlaamse Regering. Impliciet gaan de regering en de entiteiten er bijgevolg van uit dat alle taken die in het ondernemingsplan staan, kerntaken zijn. Zo bepalen de entiteiten in de praktijk wat hun kerntaken zijn, voor zover de activiteiten in het ondernemingsplan niet expliciet zijn opgelegd door de regering of de bevoegde minister. Een focus op de kerntaken om een deel van de personeelsbesparing op te vangen, vereist duidelijke afspraken over de kerntaken en een continue aandacht bij wijzigingen in de taakstelling. Het is onduidelijk hoe de focus op kerntaken momenteel zou kunnen bijdragen tot het deels opvangen van de personeelsbesparingen.

⁹⁸ VR 2015 1707 DOC.0728-1TER Generieke besparingen en kerntakenplannen.

⁹⁹ De discussie dateert al (minstens) van 2002, met de studie *Kerntaken van de verschillende overheden*. Een studie in opdracht van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Uitgevoerd door het Instituut voor de Overheid en het Hoger Instituut voor de Arbeid in 2002 (depotnummer D/2002/3241/343).

¹⁰⁰ VR 2020 0412 MED.0391-1QUATER Vlaams Brede Heroverweging. Mededeling aan de Vlaamse regering door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed.

Voor de periode 2020-2022 stelde de helft van de entiteiten in de Rekenhofbevraging dat focussen op kerntaken binnen hun entiteit niet als efficiëntiemaatregel van toepassing is. 13 entiteiten rapporteerden dat zij niet-kerntaken hebben afgeschaft. Bij 7 entiteiten is dat nog in uitvoering. De niet-kerntaken hebben in hoofdzaak betrekking op ondersteunende processen (13) en in mindere mate op kern- (8) en managementprocessen (2).

De entiteiten die wel vanuit efficiëntieoverwegingen focussen op hun kerntaken (22), rapporteren veelal (13) een positieve invloed op de personeelsbehoefte, al is die eerder beperkt (slechts 1 rapporteerde substantieel minder personeel nodig te hebben). 40% (9 entiteiten) is van oordeel dat dit geen impact heeft op hun personeelsbehoefte.

Een laatste efficiëntiemaatregel betreft een daling van het aantal entiteiten door fusies of door overheveling van taken van één entiteit naar één of meer andere entiteiten. Met de conceptnota van 20 september 2013 beoogde de Vlaamse Regering entiteiten met een te kleine omvang of entiteiten met overlappende activiteiten samen te voegen in functie van beter bestuur en efficiëntiewinsten.

Eind 2019 was het aantal entiteiten gereduceerd van 98 tot 74 entiteiten en het aantal beleidsdomeinen van 13 naar 11¹⁰¹. Het regeerakkoord 2019-2024 bouwde daarop voort. De voorziene fusies werden als bijlage bij het regeerakkoord opgenomen. In zijn rapport over de *Fusies in de Vlaamse overheid* van april 2017 concludeerde het Rekenhof dat de Vlaamse Regering niet vertrok van een objectief gestructureerde analyse van fusiemogelijkheden in de volledige Vlaamse overheid (Vlaamse ESR-consolidatiekring), maar zich tot de kernoverheid beperkte. Ook in deze regeerperiode ligt de focus opnieuw sterk op de kernoverheid (DVO).

Het Rekenhof stelde in 2017 dat de Vlaamse Regering aan de fusieoperaties duidelijke en meetbare doelstellingen diende te koppelen, met indicatoren en een interne centrale, gestructureerde opvolging, die het mogelijk maken de realisatie van de doelstellingen Vlaamsbreed te evalueren. Bij de uitwerking van de huidige reorganisaties worden wel berekeningen gemaakt van de impact op het benodigde personeelsaantal, maar er een (algemene) ex-postevaluatie van de impact ervan op het werkelijk benodigd personeelsaantal werd niet uitgevoerd. Of deze efficiëntiemaatregel globaal leidt tot een verminderde personeelsbehoefte is onduidelijk.

3.4 Deelconclusie

Het AgO volgt de besparingen nauwgezet en gedetailleerd per entiteit op. De techniciteit en het toenemend aantal (tijdelijke) verrekeningen verhoogt echter de administratieve last voor het AgO. Deze numerieke en eerder boekhoudkundige rapporteringen over de bespaarde aantallen geven niet het werkelijk aantal personeelsleden weer en kunnen bijgevolg niet eenduidig gebruikt worden om de efficiëntie en performantie van de overheid te beoordelen.

Ondanks de gerealiseerde besparingen is het werkelijke personeelsaantal licht toegenomen. Op basis van politieke afspraken was het mogelijk om bijkomende aanwervingen buiten (de rapportering over) de besparingen te houden. In de loop van de bestuursperiode verruimde de Vlaamse Regering de mogelijkheid tot bijkomende aanwervingen wanneer de uitvoering van de kerntaken

¹⁰¹ Eindrapport Agentschap Overheidspersoneel Vlaamse Brede Heroverweging, 3 augustus 2021.

in het gedrang komt, voor bijkomende opdrachten uit het regeerakkoord, crisissituaties en het relanceplan¹⁰².

De naast elkaar bestaande besparingsdoelstellingen (op personeelsaantallen en op loonkredieten) hebben verschillende uitvoeringsmodaliteiten. De besparing op de loonkredieten wordt jaarlijks centraal uitgevoerd via de begroting, ongeacht het tijdstip van de reële personeelsbesparing. Bovendien wordt de besparing op de loonkredieten volledig doorgevoerd: in tegenstelling tot de besparing op personeelsaantallen houdt de besparing op loonkredieten geen rekening met de resultaten van de vorige besparingsdoelstellingen.

Zowel de besparing op de personeelsaantallen als die op de loonkredieten hebben een impact op de werking van de administraties. Wat de werking het meest bezwaart hangt af van de personeelsbeschikbaarheid en of de entiteit beschikt over extra werkingsmiddelen, andere kredieten of inkomsten. De beperking van de loonkredieten maakt dat sommige entiteiten meer op hun personeel moeten besparen dan het opgelegde aantal.

De Vlaamse overheid is er nog niet in geslaagd om via interne mobiliteit de personeelsbehoeften van de entiteiten in te vullen. Zij beschikt niet over de geaggregeerde informatie over de mate waarin de verschillende kanalen voor interne mobiliteit worden gebruikt. De aangekondigde overkoepelende personeelsbehoefteplanning, die inzicht moet bieden in de huidige en toekomstige personeelsbehoeften van de DVO, was eind 2023 nog niet gerealiseerd. Ook het HR-instrument van de herplaatsing van personeelsleden wordt weinig gebruikt om wijzigingen in de personeelsbehoefte op te vangen.

De personeelsbesparingen (personeelsaantallen en loonkredieten) vormen een belangrijke reden om taken uit te besteden. Derden worden ingezet in alle fasen van de beleidscyclus en zowel op eenmalige als recurrente taken van de entiteiten. De onderbouwing van het al dan niet uitbesteden is bij vele entiteiten niet optimaal. Twee derde van de entiteiten stelde dat de interne know-how onvoldoende kan worden gewaarborgd, wat bij de uitbesteding van kernprocessen voor de Vlaamse overheid risico's inhoudt. De Vlaamse overheid beschikt niet over een uitgewerkt kader, noch over een (overheidsbrede) strategie over hoe de Vlaamse overheid wil omgaan met de inzet van derden voor overheidstaken. Minder dan een derde van de entiteiten die taken uitbesteden, evalueert de kosteneffectiviteit daarvan, en als entiteiten dat wel doen, blijkt uitbesteding nagenoeg unaniem minder kosteneffectief. Daarbij wordt nog geen rekening gehouden met de interne beheerskosten van uitbestedingen en de soms negatieve impact op de werkmotivatatie van het eigen personeel.

De regering heeft de leidend ambtenaren de vrijheid gelaten over de wijze waarop en in welke overheidstaken de besparingen worden gerealiseerd. Een uitgewerkte overkoepelende strategie ter zake ontbreekt dan ook. Tijdens de huidige besparingsronde worden de flankerende efficiëntiemaatregelen van de Vlaamse Regering, zoals de administratieve lastenverlaging of het gebruik van gemeenschappelijke dienstverlening, niet gemonitord. Het Rekenhof beschikte bijgevolg niet over de nodige informatie om de resultaten van die maatregelen in verband te brengen met de impact van de besparingen.

¹⁰² Gesprek met kabinet minister van Bestuurszaken.

Volgens de bevraagde entiteiten heeft de administratieve lastenverlaging weinig of geen impact op hun benodigde personeelscapaciteit. Het gebruik van de gemeenschappelijke dienstverlening zou de taken gedeeltelijk verminderd hebben, maar door bijkomende vragen en rapporteringen kan het personeel toch meestal niet voor andere taken worden ingezet.

De entiteiten verwachten dat de meeste van de efficiëntiemaatregelen hoogstens tot een lichte daling van de personeelsbehoeften zullen leiden. Een uitzondering daarop zijn de digitaliseringsprojecten, waarvoor een aantal entiteiten te kennen gaven dat zij de personeelsbehoeften eerder doen toenemen. Entiteiten willen via digitalisering immers vooral de kwaliteit van de dienstverlening verhogen. De entiteiten die geen procedure hebben uitgewerkt om de wijzigingen in de personeelsbehoefte vast te stellen, hebben minder nagedacht over de impact van de efficiëntiemaatregelen op die behoefte.

Hoewel de Vlaamse Regering ervan uitging dat de besparingen de focus op de kerntaken zou verhogen, zijn hier geen aanwijzingen voor. De inspanningen zoals het kerntakendebat tijdens vorige legislatuur en de Vlaams Brede Heroverweging hadden telkens besparingen of efficiëntieverhoging als doel, maar leidden niet tot het verhoopte resultaat. Momenteel ontbreken een duidelijke visie en actuele afspraken over de kerntaken. Hoewel door de opeenvolgende fusies en reorganisaties tijdens de laatste twee regeringsperiodes het aantal entiteiten sterk is gereduceerd, is de impact ervan op de personeelsbehoefte nog niet in kaart gebracht.

Hoofdstuk 4

Impact van de besparingen op de performantie van de Vlaamse overheid als werkgever en als dienstverlener

In 2020 kondigde de minister van Bestuurszaken aan de gevolgen van de besparingsoefening op het vlak van dienstverlening van de Vlaamse overheid en op het vlak van welzijn op het werk systematisch op te volgen, zowel kwantitatief als kwalitatief. De minister verwees daarbij naar de opvolging door het AgO van de personeelseffectieven, naar de uitstroom van het personeel (zie 4.1) en de ziektecijfers, naar de tweejaarlijkse personeelspeiling over de werkbeleving via een personeelsonderzoek (zie 4.2) en naar de bijsturing van ongewenste effecten door de opvolging van de personeelsevoluties¹⁰³. Op het vlak van dienstverlening (zie 4.3) verwees de minister naar de opvolging van de *service level agreements* en kritische procesindicatoren door de administratie¹⁰⁴.

Om de resultaten daarvan in kaart te kunnen brengen, ontving het Rekenhof van het AgO gegevens over de personeelseffectieven per entiteit¹⁰⁵, alsook gegevens over de in- en uitstroom van personeel in de DVO. Voor de impact van de besparingen op de werkbeleving en het welzijn van het personeel maakte het Rekenhof, naast zijn eigen bevraging, gebruik van de personeelspeilingen door de Vlaamse overheid en de werkbaarheidsmonitor van de SERV¹⁰⁶.

4.1 Evolutie van de personeelssamenstelling

4.1.1 Personeelsaantal, beschikbaarheid en aanwezigheid

De personeelsaantallen die het AgO halfjaarlijks rapporteert, dienen om de personeelsbesparingen boekhoudkundig op te volgen (zie tabel 1 in 3.1.1). Ze dienen niet om exact weer te geven over hoeveel personeel de entiteiten in werkelijkheid beschikken. Omgekeerd dienen de personeelseffectieven die het AgO op zijn website publiceert over de totale Vlaamse overheid en per beleidsdomein¹⁰⁷, niet om de resultaten van de personeelsbesparing te beoordelen. Uit de bevraging van de 53 entiteiten kwam naar voren dat de besparingsdoelstellingen volgens de meerderheid te weinig rekening hielden met het beschikbare personeel (36/53 of 68%).

¹⁰³ Vlaams Parlement, schriftelijke vraag nr. 228 (2019-2020) over impact personeelsbesparing, J. Vaneeckhout, 14 april 2020 aan Vlaams minister van Bestuurszaken.

¹⁰⁴ Verslag vergadering van de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering, 11 mei 2021.

¹⁰⁵ Deze historische gegevens heeft het Rekenhof bewerkt om ze in overeenstemming te brengen met de organisatorische wijzigingen die tijdens deze legislatuur zijn doorgevoerd.

¹⁰⁶ Hoe werkbaar is je job? Werkbaarheidsmeting werknemers 2023. Rapport van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen/Stichting Innovatie & Arbeid, oktober 2023.

¹⁰⁷ <https://overheid.vlaanderen.be/bedrijfsinformatie>.

Voor deze audit bezorgde het AgO het Rekenhof gegevens over de personeelseffectieven¹⁰⁸ per entiteit, waarmee het de gegevens over de besparingsdoelgroep van 53 entiteiten kon afzonderen. Deze bevatten ook personeel dat is uitgesloten van de besparingen, behalve buitenlandpersoneel. Op basis daarvan blijkt het aantal personeelsleden tijdens de vorige en de huidige legislatuur te zijn toegenomen (zie ook 3.1.1.1)¹⁰⁹. De toename sinds eind 2019 is echter beperkt tot 0,35% (99 personen).

Tabel 4 – Personeelsaantal en personeelsratio's in de besparingsdoelgroep (inclusief van besparingen uitgesloten personeel)

	2014	2019	2020	2021	2022
Personeelsaantal	26.897	28.622	28.375	28.429	28.721
Beschikbaarheid (in VTE)	23.970	25.464	25.402	25.727	25.741
Aanwezigheid	17.947	18.372	18.857	18.798	18.514
Beschikbaarheidsratio	89,1%	89,0%	89,5%	90,5%	89,6%
Aanwezigheidsratio	66,7%	64,2%	66,5%	66,1%	64,5%
Prestatiegraad	74,9%	72,1%	74,2%	73,1%	71,9%

Bron: AgO

De beschikbaarheid van personeel wordt, in tegenstelling tot het personeelsaantal, uitgedrukt in voltijdse equivalenten (VTE). De beschikbaarheidsratio geeft aan over hoeveel VTE de entiteiten beschikken en is een indicator van deeltijdse tewerkstelling en het gebruik van verlofstelsels zoals onbetaald verlof¹¹⁰. Er is globaal 10 à 11% minder personeel beschikbaar dan het personeelsaantal. In 2020 en 2021 waren er minder personeelsleden dan in 2019, maar die waren verhoudingsgewijs meer beschikbaar, wat betekent dat er in de COVID-19-jaren iets meer voltijds gewerkt werd of er minder gebruik werd gemaakt van de verlofstelsels. In 2022 bleef het aantal VTE ongeveer gelijk terwijl het personeelsaantal toenam, dus werd er opnieuw iets meer deeltijds gewerkt of verlof opgenomen. De relatief kleine verschuivingen wijzen er niet op dat de personeelsbesparingen van 2014 tot nu systematisch leidden tot minder deeltijdse tewerkstelling en minder opname van verlofstelsels¹¹¹. Wel heeft het besparingsdoel een beperkte invloed op de beschikbaarheid in de periode 2019-2022: als het besparingsdoel (uitgedrukt in procentuele besparing van het personeelsaantal) hoog is, werken werknemers iets meer voltijds.

De prestatiegraad is de verhouding tussen de personeelsaanwezigheid en de personeelsbeschikbaarheid, wat gelijk is aan de gepresteerde tijd per voltijds personeelslid. De prestatiegraad wordt gebruikt als indicator van de afwezigheden ten gevolge van ziekte, arbeidsongeval of familiale redenen. In de vorige legislatuur was de prestatiegraad met 2% gezakt tot 72,1%. In 2020 was er een tijdelijke positieve evolutie van +2%, die vanaf 2021 is weggevallen en in 2022 is de prestatiegraad

¹⁰⁸ <https://overheid.vlaanderen.be/definities-personeelseffectieven>.

¹⁰⁹ De verschillen tussen de cijfers in de tabellen zijn te verklaren doordat het AgO de interne dubbeltellingen alsook het buitenlandpersoneel al uit de data over de personeelseffectieven filterde.

¹¹⁰ <https://overheid.vlaanderen.be/definitie-personeelsratio's>.

¹¹¹ In het Vlaams Gewest waren er in 2014 24% deeltijds werkenden, in 2019 25,3%, in 2020 25,0%, in 2021 24,3% en in 2022 24,0%, dus een lichte daling sinds 2019 voor de bevolking 20-64 (Bron: Statistiek Vlaanderen, Aantal deeltijds werkenden; Steunpunt Werk, Aandeel deeltijdse tewerkstelling).

verder gezakt tot 71,9%, het laagste cijfer sinds 2014¹¹². Die recente negatieve tendens kan een waarschuwingsteken zijn voor het welzijn van het personeel en een impact hebben op de dienstverlening in de toekomst.

De aanwezigheidsratio dat is de gepresteerde tijd (aanwezigheid) gedeeld door het aantal tewerkgestelde personeelsleden geeft weer hoeveel procent van het personeelsbestand effectief prestaties verricht heeft. Naarmate er meer personeel deeltijds werkt en naarmate er meer afwezigheden zijn door ziekte, arbeidsongevallen en familiale redenen, is er dus meer personeel nodig om de taken uit te voeren. De aanwezigheidsratio kende, net als de prestatiegraad, in 2020 een lichte stijging, maar daalde in 2022 weer tot het niveau van 2019.

4.1.2 Samenstelling van het personeelsbestand

De samenstelling van het personeelsbestand is geen voorwerp van rapportering in het kader van de opvolging van de besparingen door het AgO, aangezien daarvoor geen besparingsdoelstellingen zijn geformuleerd, noch rekenregels zijn bepaald. Het behoort tot de bevoegdheid van de leidend ambtenaren om te bepalen welk personeel zij nodig hebben.

In het verleden uitte het Vlaams Parlement de bezorgdheid dat de besparingen vooral de lager geschoolde, oudere en contractuele personeelsleden zouden treffen. Ook uit de Rekenhofbevraging bleek dat meer dan de helft van de entiteiten vond dat de besparingen te weinig rekening hielden met de samenstelling van het personeelsbestand (30/53 of 57%).

Het Rekenhof vroeg het AgO daarom ook om de personeelseffectieven per niveau, statuut en leeftijdsverdeling. Op basis van die gegevens evolueert de personeelssamenstelling van de besparingsgroep (zie tabel 3.1 in bijlage 3) niet anders dan de samenstelling van de personeelsleden die van besparingen zijn uitgesloten. Ook de beschikbaarheid, aanwezigheid en prestatiegraad evolueren niet verschillend. Met andere woorden, de evolutie in de cijfers, zoals een daling van het aandeel personeel van niveau C en D en een stijging van het aandeel contractuelen, wijst er niet op dat deze toe te schrijven zijn aan de besparingen, laat staan aan doelgerichte besparingen op die personeelsgroepen.

4.1.3 In- en uitstroom van personeel

De gegevens over de in- en uitstroombewegingen van personeel geven een dynamischer beeld dan die over de personeelssamenstelling¹¹³. Ze bevatten ook gegevens over het niveau, de leeftijd, het statuut en arbeidsregime, en een indicatie of het betreffend personeelslid op dat moment behoort tot de (huidige) besparingsronde of niet, hierna binnen of buiten de besparing genoemd. In de jaren 2020, 2021 en 2022 was er meer instroom (53,2%) dan uitstroom (46,8%). Binnen de besparing (13.278 bewegingen) was de in- en uitstroom nagenoeg in evenwicht (50,1% instroom en 49,9% uitstroom). Buiten de besparing (11.603 bewegingen) was er meer instroom dan uitstroom (55,9% en 44,1%). De relatief grotere instroom buiten de besparing was er enkel in 2020 en 2021, niet meer in 2022.

¹¹² <https://overheid.vlaanderen.be/bedrijfsinformatie/personeelsratios>.

¹¹³ De in- en uitstroomgegevens komen uit Vlimpers en bevatten de entiteiten die op dat ogenblik aangesloten waren bij Vlimpers. Een persoon kan hierin verschillende keren voorkomen, bv. als een personeelslid opeenvolgende contracten heeft of naar een andere entiteit gaat. Een personeelslid kan ook periodes binnen en buiten de besparing vallen.

4.1.3.1 Niveau en leeftijd

Binnen de besparing was 32,4% van de instroom- en 25,2% van de uitstroombewegingen van niveau A (zie [tabel 3.2](#) in bijlage 3). Niveau D is ruim vertegenwoordigd bij de in- en uitstroom, zowel binnen (respectievelijk 31,1% en 39,0%) als buiten de besparing (respectievelijk 41,3% en 51,1%). Dat is in belangrijke mate toe te schrijven aan jobstudenten en personeel met tijdelijke contracten. Jobstudenten worden bijna uitsluitend (94,5% binnen en 98,7% buiten de besparing) aangeworven op niveau D; de aanwervingen op niveau D bestaan binnen de besparing voor 69,4% uit jobstudenten, buiten de besparing voor 98,7%. Opvallend is ook het grote aantal aanwervingen van niveau B, vooral bij de VDAB en Opgroeien Regie. Binnen de besparing vervulden het AgO, het Agentschap Zorg en Gezondheid en de Vlaamse belastingdienst de top 5 van de instroom en buiten de besparing het Agentschap Justitie en Handhaving, Opgroeien en het departement WVG.

Het vergrijzende personeelsbestand wordt ook vervangen door jonger personeel: meer dan de helft van het instromend personeel is jonger dan 35 jaar, ook al is dat nog maar weinig merkbaar in de personeelssamenstelling. Een kanttekening daarbij is dat bij de min 25-jarigen veel jobstudenten zijn.

4.1.3.2 Statuut, contracttype en arbeidsregime

Volgens de gegevens van het AgO betrof in de periode 2020-2022 de meerderheid van de in- en uitstroom contractuele arbeidsrelaties. Statutaire aanwervingen waren nog goed voor een op vijf aanwervingen binnen de besparing en voor nog maar een op zeven buiten de besparing (zie [tabel 3.3](#) in bijlage 3).

Hoewel meer dan 80% van de instroom contractueel is – buiten de besparing iets meer (86,1%) dan binnen (80,3%) – heeft dat tot nu toe een zeer beperkte invloed op de personeelssamenstelling. Gezien de principiële beslissing van de Vlaamse Regering om vanaf 2024 alleen nog contractueel aan te werven, zal de personeelssamenstelling de volgende jaren ook in die zin evolueren.

De instroom binnen de besparing gebeurt langs contractuele verbintenissen van onbepaalde duur (33,4%), tijdelijke contracten (23,5%) en jobstudenten (22,9%). Buiten de besparing bestaat de instroom vooruit uit jobstudenten (39,6%) en tijdelijke contracten (26,7%), wat suggereert dat de nood aan extra personeel als tijdelijk aanzien wordt. Voltijdse arbeidsrelaties blijven met meer dan 90% de norm, zowel binnen als buiten de besparing.

Volgens de Rekenhofbevraging hadden de besparingen bij de helft van de bevraagde entiteiten geen impact op de keuze van het statuut van aan te werven functie. Een op de drie entiteiten (18/53 of 33,9%) gaf aan wegens de besparingen meer gebruik te maken van contractuele tewerkstelling; drie entiteiten opteerden daarentegen net meer voor statutaire aanwerving.

Bij de helft van de entiteiten (27/53) nam het gebruik van contracten van bepaalde duur toe. Naast de in het Vlaams personeelsstatuut voorziene redenen (waaronder tijdelijke opdrachten, projecten en vervangingen) gaf een aantal entiteiten aan (meer) gebruik te maken van contracten van bepaalde duur om permanente kernopdrachten uit te voeren met oog op een daling van de werkdruk, maar op een manier die de besparingsdoelstellingen (zowel in personeelsaantallen als budgetten) niet in gevaar brengt. De structurele afbouw van het personeelsbestand zou dus opgevangen worden door tijdelijke contracten. Vier entiteiten rapporteerden onder invloed van de

besparingen net minder gebruik te maken van arbeidscontracten van bepaalde duur; drie ervan verwezen als verklaring naar de krapte op de arbeidsmarkt.

4.1.3.3 Beëindiging van de arbeidsrelatie

Volgens de Rekenhofbevraging zouden de besparingen voor bijna twee op de drie entiteiten (33/53 of 62,3%) zelden of nooit een invloed hebben op de beëindiging van de arbeidsrelatie. Een op de vier entiteiten (13/53 of 24,6%) gaf echter aan dat dit wel regelmatig doorweegt. Entiteiten gaan rationeler om met vervanging van personeelsleden en streven naar maximaal rendement volgens de beschikbare personeels- en budgettaire middelen, bv. door meer te werken met contracten van bepaalde duur. Ook gaf 30% (16/53) aan sneller over te gaan tot de beëindiging van de arbeidsrelatie wegens slecht functioneren. Op basis van de bevraging zijn er geen indicaties dat het personeelsbeleid gewijzigd zou zijn in de jaren 2020-2022 op het vlak van tuchtmaatregelen of ontslag om dringende redenen, einde tewerkstelling in onderling overleg of andere redenen op initiatief van de werkgever.

Binnen de besparing bestaat de uitstroom voor één op de drie uit pensioneringen en voor twee op de drie uit uitstroombewegingen tijdens de loopbaan. Het percentage ambtshalve pensioneringen door overschrijding van het ziektecontingent (het zogenoemde medisch pensioen) is binnen en buiten de besparing gelijk (5,5%).

De uitstroom tijdens de loopbaan kan zowel vrijwillig zijn, ambtshalve (door reorganisatie, einde van een tijdelijke aanstelling of overlijden) als gedwongen (na tuchtprocedure, herplaatsing op vraag van de werkgever, opzeg, ontslag ...). De ambtshalve uitstroom buiten de besparing, waar meer tijdelijke contracten zijn, is groter (86,4%) dan binnen de besparing (57,3%). Daarentegen is het aandeel gedwongen uitstroom binnen de besparing (7,7%) beduidend hoger dan buiten de besparing (2,3%).

4.1.4 Diversiteitsbeleid

Het Strategisch Gelijke kansen- en Diversiteitsplan 2016-2020, waarin onder meer streefcijfers werden gedefinieerd, liep af op 31 december 2020. Een nieuw strategisch meerjarenplan voor 2021-2025 is wel aangekondigd, maar nog niet goedgekeurd¹¹⁴. De Vlaamse overheid heeft geen nieuwe streefcijfers voor diversiteit vastgelegd. De Commissie Diversiteit van de SERV pleitte in het advies van 12 januari 2021 voor ambitieuzere streefcijfers inzake personen met een handicap of chronische ziekte¹¹⁵, aangezien de Vlaamse overheid ernaar streeft als werkgever een weerspiegeling te zijn van de samenleving en een evenredige arbeidsdeelname te realiseren¹¹⁶. Tabel 3.4 in bijlage 3 geeft een overzicht van het aandeel van de doelgroepen van het diversiteitsbeleid in het personeelsbestand van de DVO.

¹¹⁴ Beleidsnota minister; Vlaams Parlement, schriftelijke vraag nr. 1325 (2019-2020) over diversiteit in het ambtenarenkorps, 11 februari 2020.

¹¹⁵ SERV, Commissie Diversiteit, advies van 12 januari 21 over het Strategisch Gelijke kansen- en Diversiteitsplan Vlaamse overheid 2021-2025.

¹¹⁶ Cf. het decreet inzake evenredige arbeidsdeelname en diversiteit van 8 mei 2002.

4.1.4.1 Personen met een handicap of chronische ziekte

Om te voorkomen dat personen met een arbeidshandicap of chronische ziekte te sterk getroffen zouden worden bij de personeelsbesparingen, besliste de Vlaamse Regering in de vorige besparingsronde dat bijkomende aanwervingen van die personeelsgroepen werden uitgesloten van de personeelsbesparingen als ze waren aangeworven in een voorbehouden betrekking¹¹⁷. In de huidige besparingsperiode is de beslissing uitgebreid naar alle instroom van personen met een arbeidshandicap of chronische ziekte bij de entiteiten van de besparingsdoelgroep¹¹⁸.

Die maatregel zou entiteiten ertoe kunnen aanzetten personen met een handicap of chronische ziekte extra tewerkstellingskansen te bieden en zo bijkomend personeel in te zetten zonder aan de besparingsdoelstellingen te raken. Dat de doelgroep van de maatregel niet extra is getroffen door de besparingen, blijkt uit de evolutie van hun aandeel in de besparingsdoelgroep van de DVO. Hun aandeel verdubbelde in de periode 2015-2019 van 1,3% naar 2,6%, maar nam na de uitbreiding van de maatregel maar licht toe tot 3,1% tegen eind 2021. Hun aandeel in de besparingsdoelgroep ligt daarmee ongeveer 0,7% hoger dan hun aandeel in de totale Vlaamse overheid, die het streefcijfer van 3% van 2016-2020 nog niet haalt.

In de Rekenhofbevraging rapporteerde 79% (42/53) zijn aanwervingsbeleid niet te hebben gewijzigd ten opzichte van personen met een handicap of chronische ziekte. Slechts 2 entiteiten (4%) gaven aan bij aanwervingen sneller personen met een handicap of chronische ziekte te werven.

De aanwerving van personen met een arbeidshandicap of chronische ziekte bleef in 2020-2022 binnen de besparing beperkt tot 1,2% van de instroom en buiten de besparing zelfs tot 0,2%. De beschermende maatregel voor die personeelsgroepen heeft voor het personeel binnen de besparing dus maar een miniem effect gehad. Tabel 3.5 in bijlage 3 illustreert de numeriek kleine instroom van de betrokken personeelsgroepen, maar toont ook aan dat ze in dienst blijven behalve in tijdelijke functies. Zowel binnen als buiten de besparingsdoelgroep gaat het vooral over voltijdse banen.

In de evaluatie van het *pilootproject begeleide interne heroriëntering*¹¹⁹ stelde het AgO voor om de vrijstelling van de personeelsbesparingsdoelstellingen uit te breiden naar alle personen met een erkende handicap of chronische ziekte, ook de personeelsleden die al in dienst zijn. Die personen zijn namelijk *oververtegenwoordigd in langdurige en structurele deeltijdse prestaties (wegens medische redenen) en de uren dat deze personeelsleden niet werken worden zij wel meegeteld als volledige 'kop'.* Doordat de besparingsdoelstellingen uitgedrukt zijn in personeelsaantallen en niet in VTE, ervaren sommige entiteiten *onvoldoende ruimte om voor kwetsbare personeelsleden af te wijken van een voltijds werkregime*. Ook worden er in de praktijk amper vacatures deeltijds opengesteld.

4.1.3.2 Andere doelgroepen diversiteit

In kader van de besparingen zijn er geen specifieke maatregelen getroffen ter vrijwaring of bevordering van de diversiteit ten aanzien van personeel van buitenlandse afkomst en vrouwen in het

¹¹⁷ Per beleidsdomein wordt maximaal 1% voorbehouden voor personen met een arbeidshandicap (Vlaams personeelsstatuut 15, §4).

¹¹⁸ VR 2020 0603 DOC.0187/1BIS.

¹¹⁹ AgO, Eindnota pilootproject interne heroriëntering, 2023.

midden- of topmanagement van het personeel¹²⁰. De gegevens van het AgO over de besparingsdoelgroep tonen aan dat het aandeel van die diversiteitsdoelgroepen mee evolueert met de cijfers van de totale Vlaamse overheid.

4.2 Werkbaar werk

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat een beleid gericht op duurzame inzetbaarheid via een verbeterde kwaliteit van arbeid leidt tot een hogere inzetbaarheid van medewerkers en ook positieve gevolgen heeft voor de performantie van organisaties, zoals betere personeelsbeschikbaarheid, gezonde personeelsretentie, verhoogd innovatievermogen, dalende ziekteverzuimkosten, toename van productiviteit, verhoogde kwaliteit van dienstverlening ...¹²¹. De SERV omschrijft werkbaar werk als *jobs waarvan je niet overspannen of ziek wordt, die boeiend en motiverend zijn, kansen bieden op blijven/bijleren en voldoende ruimte laten voor gezin en privéleven*. De werkbaarheidsmonitor¹²² van de SERV hanteert daarom vier werkbaarheidsindicatoren:

- leermogelijkheden (kansen op blijven en competentieontwikkeling),
- motivatie (welbevinden op het werk, werkbetrokkenheid),
- balans tussen werk en privéleven,
- werkstress (psychische vermoeidheid).

Volgens de beleidsnota HR wenst de Vlaamse overheid *een werkomgeving te creëren waar mensen zich goed voelen, waardoor ze hun potentieel kunnen ontwikkelen ten voordele van zichzelf en van hun organisatie, een werkcontext die veerkracht bevordert en preventief werkt tegen arbeidsgerelateerde mentale aandoeningen*¹²³. Tweejaarlijks organiseert ze een personeelspeiling over verschillende aspecten van het werk, waaronder de werkbeleving, het welzijn, de betrokkenheid ...

In de Rekenhofbevraging gaf drie vierde van de entiteiten (39/53 of 74%) aan dat de door de regering opgelegde besparingen te weinig rekening houden met de werkbaarheid voor het personeel. Bijna alle entiteiten (51/53¹²⁴) meten de werkbaarheid met een of meer tools van het AgO of met eigen metingen. 85% (45/53) consulteert de resultaten van de personeelspeilingen van de Vlaamse overheid. Ongeveer twee derde maakt gebruik van de risicoanalyse psychosociale aspecten (35/53 of 66%)¹²⁵ en van het dashboard welzijn¹²⁶ (32/53 of 60,4%). Slechts een derde (17/53 of 32,1%) gebruikt het Welzijnskompas, dat de consulterende leidend ambtenaren ook feedback geeft over mogelijke oplossingen om de welzijnssituatie te verbeteren. Daarnaast nemen de entiteiten deel

¹²⁰ De streefcijfers van 2016-2020 zijn 10% voor personeel van buitenlandse afkomst en 40% voor vrouwen in het midden- en topkader.

¹²¹ Beleidsnota HR - SD 4: Versterken van het welzijnsbeleid.

¹²² De werkbaarheidsmonitor is een meetinstrument van de SERV om driejaarlijks de werkbaarheid van de jobs van de werknemers en de zelfstandige ondernemers in Vlaanderen op te volgen.

Hoe werkbaar is je job? Werkbaarheidsmeting werknemers 2023. Rapport van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen/Stichting Innovatie & Arbeid, oktober 2023.

¹²³ Beleidsnota HR - 4. SD: Versterken van het welzijnsbeleid.

¹²⁴ Twee entiteiten beantwoordden deze vraag niet.

¹²⁵ Deze risicoanalyse volgt uit een wettelijke verplichting (Art. I.2.6 en I.3-1 codex over het welzijn op het werk). Hierbij worden de psychosociale risico's op het vlak van arbeidsinhoud, -omstandigheden, -voorwaarden, -verhoudingen en -organisatie op het werk in kaart gebracht. In de Rekenhofbevraging gaven 35 entiteiten aan daarvoor een beroep te doen op de raamcontracten bij het AgO en de Gemeenschappelijke Dienst voor Preventie en Bescherming. De risicoanalyse wordt georganiseerd door de externe preventieadviseur psychosociale aspecten, IDEWE.

¹²⁶ In deze toepassing kunnen leidinggevenden en HR-medewerkers de ziekte- en afwezigheidscijfers van het personeel van hun entiteit opvolgen, met als doel dat te gebruiken voor actieplannen op het vlak van welzijn van de medewerkers.

aan diverse bevestigingen¹²⁷, houden ze gesprekken met hun medewerkers en bekijken ze de analyses van de ziekte-indicatoren.

Het Rekenhof heeft de resultaten van de personeelspeilingen van de Vlaamse overheid meegenomen in zijn analyse van het thema werkbaar werk¹²⁸ en zet die naast de resultaten van de werkbaarheidsmonitor 2023 van de SERV en de resultaten van zijn eigen bevestiging.

4.2.1 Leermogelijkheden van het personeel

Het Vlaams personeelsstatuut stelt dat elk personeelslid recht heeft op vorming (artikel 2.6). Iedere lijnmanager heeft ook de plicht het permanent leren van zijn personeel te stimuleren, zodat zij in staat zijn tegemoet te komen aan de verwachtingen en uitdagingen voor de toekomst¹²⁹.

De SERV omschrijft leermogelijkheden als de mate waarin werknemers door formele opleidingskansen en de dagelijkse ervaring op de werkplek hun competenties al dan niet op peil kunnen houden en verder ontwikkelen met het oog op hun inzetbaarheid op langere termijn¹³⁰. Het risico bestaat dat personeelsbesparingen leiden tot een daling van de leermogelijkheden van de personeelsleden door een afname van de beschikbare tijd (VTE) en financiële ruimte.

Door de uitbreiding van de gemeenschappelijke HR-dienstverlening moeten de entiteiten aansluiten op de Vlimpers module Leren. Die digitale leerbibliotheek¹³¹ biedt meer dan 100 generieke opleidingen¹³². Managementrapportering over het gebruik ervan is niet beschikbaar. Er zijn uniforme rapporteringsdefinities van de vormings-, trainings- en opleidingsindicatoren uitgewerkt. Voor de indicatoren participatie en duur van de activiteiten is een definitie goedgekeurd, voor de indicator kost nog niet. Rapportering op niveau van de Vlaamse overheid is nog in ontwerpfasen.

De personeelspeiling 2022 wees uit dat drie vierde van de 33 deelnemende entiteiten tevreden was met de kansen tot leren en competentieontwikkeling op het werk, terwijl ongeveer een op de tien dat niet was¹³³. Toch gingen sinds de peiling van 2020 de leermogelijkheden op het werk erop achteruit voor de helft van de entiteiten (16/33) en erop vooruit voor een op de drie (11). Op het vlak van kansen tot competentieontwikkeling daarentegen ging de helft (17/33) erop vooruit en een op de drie (10) erop achteruit.

De resultaten van de Rekenhofbevestiging bevestigen de tevredenheid over de leermogelijkheden van de personeelspeiling 2022, maar niet de evolutie. 22 entiteiten (41,5%) vonden dat de

¹²⁷ Het AgO organiseerde tijdens de coronacrisis vijfmaal een korte welzijnsbevestiging. Gemiddeld vulden 5.850 personeelsleden ze in. Ook maken de entiteiten gebruik van (eigen) bevestigingen, waaronder tevredenheidsmetingen (3), welzijnsbevestigingen (6), vragen inzake plaats- en tijdonafhankelijk werken en of hybride werken (3) en werklustmetingen.

¹²⁸ Doordat de vragen over het algemeen dezelfde blijven, is vergelijking mogelijk. In de periode van 2018-2022 namen 31 entiteiten drie keer deel aan de peiling, 13 entiteiten twee keer, 9 entiteiten een keer en 4 entiteiten geen enkele keer. Waar de vergelijking wordt gemaakt tussen de personeelspeiling 2020 en 2022, werden enkel de antwoorden van de entiteiten in overweging genomen die zowel in 2020 als in 2022 aan de personeelspeiling deelnamen.

¹²⁹ Toelichting bij artikel 59 Vlaams personeelsstatuut.

¹³⁰ Hoe werkbaar is je job? Werkbaarheidsmeting werknemers 2023. Rapport van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen/Stichting Innovatie & Arbeid, oktober 2023.

¹³¹ <https://www.vlaanderen.be/informatie-voor-hr-professionals/leren-en-ontwikkelen/digitale-leerbibliotheek#belang-vande-igitale-leerbibliotheek>.

¹³² Over communicatie, attitudevaardigheden, personeel en organisatie, media, taalopleidingen, management, IT en (digitale) werkorganisatie, innovatie, marketing, veiligheid, preventie, gezondheid en welzijn.

¹³³ VR 2023 1205 MED.0164/4.

leermogelijkheden voor de personeelsleden toegenomen zijn; 16 (30,2%) stelden geen evolutie vast, en zes entiteiten (11,3%) rapporteerden een verslechtering. De verbetering van de leermogelijkheden schrijven de entiteiten in hoofdzaak toe aan digitalisering (16 entiteiten) en aan meer of complexere taken (13). Goed de helft van de entiteiten (34/53 of 54,2%) verklaarde in de Rekenhofbevraging dat hun vormingsbeleid in de periode 2020-2022 niet veranderde door de besparingen. Een vijfde (10/53) zou vorming zelfs extra ondersteunen en een daling van de vormingsmogelijkheden ook van langdurige opleidingen is uitzonderlijk (2/53 en 3/53).

Vormingsverlof en dienstvrijstelling voor vorming geven een beperkt aandeel van de vormingsmogelijkheden en inspanningen binnen de DVO weer. De onderstaande tabel toont de evolutie van het percentage personeelsleden dat vormingsverlof en dienstvrijstellingen voor vorming kreeg toegekend door de lijnmanager¹³⁴. Het percentage personeelsleden met dienstvrijstelling voor vormingsactiviteiten nam in 2020 (het eerste coronajaar) sterk af (5,3%) ten opzichte van 2019 (13,6%), en bereikte in 2021 (5,8%) en 2022 (6,6%) niet meer het niveau van voor 2020. Het percentage personeel met vormingsverlof bleef in dezelfde periode stabiel, al zijn er dat zeer weinig (tussen de 0,5% en 0,7%). Ook het gemiddeld aantal werkdagen met dienstvrijstelling voor vorming (2 à 2,5 werkdagen) en voor vormingsverlof (rond de 7 dagen) bleef laag en stabiel.

Tabel 5 – Dienstvrijstelling voor vorming en vormingsverlof

	2019	2020	2021	2022
Dienstvrijstelling voor vorming				
% personeelsleden	13,6%	5,3%	5,8%	6,6%
Aantal werkdagen	2,5	2,0	2,2	2,3
Vormingsverlof				
% personeelsleden	0,7%	0,6%	0,5%	0,6%
Aantal werkdagen	6,9	7,8	7,7	7,0

Bron: AgO

Hoewel de besparingscontext bij de meeste entiteiten geen impact had op hun vormingsbeleid, meldden sommige entiteiten wel dat ze voorzichtiger omgaan met vorming. Zo gaf een entiteit aan dat zij door de besparingen bij het opstellen van het vormingsplan nu een meer *top down* benadering hanteert in functie van de inzetbaarheid en doorstroming van de aanwezige medewerkers. Twee entiteiten benadrukten dat de werkdruk op de medewerkers te hoog is om ten volle gebruik te maken van het opleidingsaanbod, één ervan gaf zelfs aan de middelen voor andere doeleinden in te zetten. Een ander entiteit vermijdt dat de personeelsleden opleidingen volgen tijdens de werkuren.

4.2.2 Welbevinden in het werk

De Vlaamse overheid heeft een uitgewerkt welzijnsbeleid en biedt ook individuele dienstverlening psychosociaal welzijn aan het personeel. *Als medewerkers zich goed voelen in hun werksituatie*

¹³⁴ Op basis van artikel 59 en 60 van het Vlaams personeelsstatuut.

heeft dat een positief effect op de hele organisatie. Wie werkt in een aangenaam arbeidsklimaat levert immers een betere dienstverlening¹³⁵. De SERV omschrijft welbevinden in het werk als *de mate waarin werknemers door de aard van de job(inhoud) werkbetrokken zijn en blijven dan wel gedemotiveerd raken*¹³⁶.

De tweejaarlijkse personeelspeiling van de Vlaamse overheid bevraagt medewerkers en managers onder meer naar de algemene tevredenheid van de medewerkers, het algemene welbevinden en de werksfeer. In 2022 waren ongeveer acht op de tien medewerkers in de DVO positief over hun werk. Daartegenover sprak een op de tien zich eerder negatief uit over het werk¹³⁷. De gemiddelde tevredenheid van de respondenten nam licht toe ten opzichte van 2018 en bleef ongeveer gelijk sinds 2020.

De resultaten van de personeelspeiling 2022 stemmen overeen met de vaststellingen in de werkbaarheidsmonitor 2023 van de SERV. Daaruit blijkt dat 81,2% van de werknemers op de Vlaamse arbeidsmarkt gemotiveerd aan de slag is en 8,3% kampt met ernstige demotivatie.

Op het niveau van de entiteiten bleek uit de resultaten van de personeelspeiling dat er meer entiteiten waren waar de gemiddelde tevredenheid en het zich goed voelen op het werk erop achteruitging (18 en 13) ten opzichte van 2020 dan waar dat verbeterde (11 en 11). De werksfeer daarentegen was bij meer entiteiten beter (16) dan slechter (12).

Uit de Rekenhofbevraging bleek dat volgens 8 entiteiten de motivatie van het personeel sinds 2019 is verbeterd en 6 entiteiten merkten een achteruitgang. 45% (24/53 entiteiten) rapporteerde geen evolutie vast te stellen. Verbetering van de motivatie van het personeel zou vooral te danken zijn aan meer of complexere taken (6), acties door de entiteit (5) en digitalisering (4). Een verminderde motivatie zou vooral te maken hebben met de besparingen op personeel (5), meer of complexere taken (5) en besparingen op loonkredieten (4). Een aantal entiteiten wees op de grote verschillen binnen hun entiteit. Zo werkt de hogere complexiteit van de taken bv. slechts voor een deel van de medewerkers motiverend.

4.2.3 Werk-privebalans

De balans tussen werk en privéleven is, volgens de definitie van de SERV, *de mate waarin de taakeisen in de werksituatie al dan niet belemmerende effecten hebben op de handelingsruimte in de thuissituatie*¹³⁸.

In de personeelspeiling 2022 antwoordden 84% bevestigend op de stelling *ik kan mijn werk en privéleven goed op elkaar afstemmen* terwijl ongeveer 8% ontkennend antwoordde. Die resultaten van het personeel van de Vlaamse overheid zijn iets beter dan die van de loontrekkenden in de werkbaarheidsmonitor 2023: de combinatie van werk en privé was bij 12,9% problematisch, waarvan 3,3% acuut.

¹³⁵ <https://overheid.vlaanderen.be/personeel/welzijn/>.

¹³⁶ Hoe werkbaar is je job? Werkbaarheidsmeting werknemers 2023. Rapport van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen/Stichting Innovatie & Arbeid, oktober 2023, p. 11.

¹³⁷ VR 2023 1205 MED.0164/1 tot 5. Personeelspeiling 2022.

¹³⁸ Hoe werkbaar is je job? Werkbaarheidsmeting werknemers 2023. Rapport van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen/Stichting Innovatie & Arbeid, oktober 2023, p. 21.

76% van de respondenten van de personeelspeiling 2022 bevestigde dat zij *taken en werktijd beter kunnen inplannen* dankzij de invoering van plaats- en tijdsafhankelijk werken (PTOW), terwijl ongeveer 6% het daar niet mee eens was. Op twee entiteiten na verbeterden de entiteiten (31) hun gemiddelde PTOW-score tegenover 2020. Het verschil tussen de PTOW-scores op individueel niveau en op entiteitsniveau wijst erop dat niet alle werknemers genieten van het PTOW of er voordeel uit halen.

In de Rekenhofbevraging stelde 40% (21 van de 53 entiteiten) sinds 2020 een positieve evolutie vast inzake de balans tussen werk en privé¹³⁹ en 25% (13/53) een eerder negatieve evolutie. De positieve evolutie werd voornamelijk toegeschreven aan COVID-19 (14), andere acties van de entiteit (14) en digitalisering (8). Voor de negatieve evolutie verwezen de entiteiten naar de besparingen op het personeel (10), meer en complexere taken (10) en COVID-19 (9).

De resultaten van de Rekenhofbevraging stemmen niet overeen¹⁴⁰ met de resultaten van de personeelspeiling 2022, waar meer entiteiten (12) sinds 2020 een achteruitgang op het vlak van combinatie werk en privé ervaarden dan een vooruitgang (5).

Om de combinatie van werk en privé in sommige gevallen te verbeteren, bestaat sinds 2018 het *gestandaardiseerd gunstverlof*: de mogelijkheid om uitzonderlijk onbetaald verlof te nemen in losse dagen of voor een langere periode. Meer dan vier op de tien entiteiten (23/53 of 43,4%) stelden in de Rekenhofbevraging dat ze mede door de personeelsbesparingen minder gestandaardiseerd gunstverlof toekennen aan hun personeelsleden. Bijna evenveel (22) rapporteerden geen wijzigingen en geen enkele entiteit kende meer gunstverlof toe. Uit de cijfers van het AgO blijkt dat het aandeel personeelsleden met dit gunstverlof (in verhouding tot het aantal personeelsleden aangesloten op Vlimpers) in de periode 2020-2022 evolueerde van 0,7% in 2019 naar 0,6% in 2020, 2021 en 2022. Het gemiddeld aantal dagen gestandaardiseerd gunstverlof per personeelslid nam toe van 76,5 in 2019 tot 95,9 in 2021, maar nam in 2022 af tot 89,5.

4.2.4 Werkstress en burn-out

Sinds 1 september 2014 zijn de werkgevers door de welzijnswet verplicht de nodige maatregelen te nemen om psychosociale risico's inclusief risico's voor burn-out te voorkomen¹⁴¹. De Vlaamse overheid zet daarvoor onder meer in op een algemeen welzijnsbeleid en op een actief aanwezigheidsbeleid. De visietekst van 2016 over het aanwezigheidsbeleid wijst erop dat *zeker in tijden van besparingen, als er 'meer met minder' moet gebeuren, het essentieel is dat medewerkers zoveel als mogelijk worden gevrijwaard worden van negatieve invloeden die kunnen leiden tot (langdurig) uitvallen. Een toenemende werkdruk zorgt voor meer psychosociale belasting, waardoor een vicieuze cirkel kan ontstaan: medewerkers vallen uit en de werklast komt op de schouders van andere collega's terecht die op hun beurt ook dreigen uit te vallen*¹⁴².

De SERV omschrijft werkstress (psychische vermoeidheid) als de mate waarin de door psychosociale arbeidsbelasting opgebouwde (mentale) vermoeidheid leidt tot spanningsklachten en ver-

¹³⁹ 8 entiteiten verwezen expliciet naar een afsprakenkader rond hybride werken op basis van de omzendbrief betreffende hybride werken binnen de Vlaamse overheid.

¹⁴⁰ Mogelijk speelde in de Rekenhofbevraging een antwoordtendens mee, waardoor de entiteiten meer mogelijke oorzaken van de evoluties aankruisten dan in werkelijkheid het geval is.

¹⁴¹ AgO, Stress & burn-out. Vlaamse overheid. Business case (2016).

¹⁴² AgO, Visietekst aanwezigheidsbeleid, 2016.

minderd functioneren. Volgens de werkbaarheidsmeting 2023 heeft 63,9% van de werknemers een acceptabel werkstressniveau. 36,1% kampt met klachten als gevolg van werkstress en bij een klein derde daarvan (13,4%) is sprake van burn-outsymptomen¹⁴³.

Volgens de personeelspeiling 2022 ging 87% van de respondenten (eerder) akkoord met de stelling dat ze over ruime mogelijkheden beschikken om zelf te beslissen over de werkorganisatie. Minder dan 6% ging daar (eerder) niet mee akkoord. Bij de meeste entiteiten (28/33) was de werkorganisatie verbeterd vergeleken met 2018, maar bij slechts 11 entiteiten was er een verbetering tegenover 2020. Ondanks de beslissingsmogelijkheden stelde zich, zowel voor de individuele werknemers als voor de entiteiten, een toenemend probleem van tijdsdruk om het werk volgens de geldende standaarden te kunnen uitvoeren. 60% van de respondenten onderschreef de stelling *Ik heb voldoende tijd om mijn werk goed te kunnen doen*, maar 27% was het daar niet mee eens. Hier scoorden zelfs 27 van de 33 entiteiten minder goed dan in 2020. Slechts twee entiteiten verbeterden hun score, 4 entiteiten behaalden dezelfde score als in 2020.

Uit de Rekenhofbevraging blijkt dat de werkdruk voor de werknemers in bijna acht op de tien entiteiten (41/53) gestegen is en bijna twee op de drie entiteiten (34) gaven aan dat stress en burn-out binnen hun entiteit zijn toegenomen. De hoge werkdruk en de toename van stress en burn-out worden in grote mate toegeschreven aan de besparingen op het personeel (38 en 31), aan de toegevoegde of complexere taken (37 en 30) en aan de COVID-19-crisis (28 en 24). Slechts één entiteit rapporteerde een verbetering inzake werkdruk als gevolg van bijkomende professionalisering en uitbreiding van het personeelskader. Digitalisering leidde volgens de entiteiten niet tot een vermindering van de werkdruk en het voorkomen van stress en burn-out.

Verschillende entiteiten identificeerden het uitvallen van personeel door overbelasting en demotivatie als een (strategisch) risico om hun project en organisatiedoelstellingen te behalen. Ook het AgO benadrukte dat personeelsbesparingen als direct gevolg hebben dat er (te) weinig ruimte is binnen de entiteiten om afwezige personeelsleden te vervangen. Verder meldden entiteiten in hun rapportering over de uitvoering van de ondernemingsplannen projecten die worden uitgesteld door de (langdurige) afwezigheid van personeelsleden of door de grote werkdruk.

4.2.5 Afwezigheid wegens ziekte

De Vlaamse overheid wil als werkgever zoveel mogelijk preventief werken en voorkomen dat mensen uitvallen, en ontwikkelde een aantal instrumenten daartoe¹⁴⁴. Volgens de werkbaarheidsmonitor 2023 neemt problematisch (veelvuldig of langdurig) ziekteverzuim toe naarmate er meer knelpunten in de werkbaarheid voorkomen.

Voor de DVO steeg het ziekteafwezigheidspercentage al tijdens de vorige legislatuur van 6,8% in 2014 naar 8,2% in 2019, zoals blijkt uit de onderstaande tabel. Na de daling in 2020 en 2021 tot 7,4% nam de afwezigheid wegens ziekte in 2022 weer toe met 0,5%. Sinds 2019 nam het aantal personeelsleden met deeltijdse prestaties om medische redenen toe van 0,3% in 2019 tot 2,1% in 2022. Ook het aantal opgenomen werkdagen steeg van 11 tot rond de 40. Het aantal langdurig zieken en

¹⁴³ Hoe werkbaar is je job? Werkbaarheidsmeting werknemers 2023. Rapport van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen/Stichting Innovatie & Arbeid, oktober 2023, p. 16.

¹⁴⁴ Vlaams Parlement, schriftelijke vraag nr. 3 (2022-2023) over re-integratie langdurig zieken, T. Ongena, 27 september 2022 aan Vlaams minister van Bestuurszaken.

de afwezigheidsduur waren in de periode 2019-2022 meer dan dubbel zo hoog als tijdens de vorige legislatuur.

Tabel 6 – Evolutie van de afwezigheid wegens ziekte in de DVO¹⁴⁵

	2014	2019	2020	2021	2022
Ziekteafwezigheidspercentage	6,8%	8,2%	7,5%	7,4%	7,9%
Gemiddelde meldingsfrequentie	2,3	2,3	1,6	1,6	2,1
Gemiddelde ziekteduur	11,0	12,5	16,6	15,9	12,8
Aantal langdurig zieken (>1jaar)*					
% van het totale personeelsaantal	0,4%	0,7%	1,3%	0,9%	0,9%
% van de totale beschikbaarheid	0,6%	1,2%	2,0%	1,7%	1,5%
Deeltijdse prestaties om medische redenen*					
Aantal personeelsleden		0,3%	2,6%	1,6%	2,1%
Aantal werkdagen		11,2	42,2	39,8	38,5

Bron: <https://overheid.vlaanderen.be/bedrijfsinformatie/ziekteafwezigheidspercentage>; *data AgO over langdurig zieken en deeltijdse prestaties om medische redenen (Vlimpers)

In zijn auditverslag van 2016 concludeerde het Rekenhof dat het wenselijk was dat de minister van Bestuurszaken en alle welzijnsactoren verder zouden investeren in de uitwerking en implementatie van het welzijnsbeleid, en meer specifiek in de aanpak van werkgerelateerde stress. De Vlaamse overheid werkte een actieplan tegen stress en burn-out uit dat een gecoördineerd aanbod op organisatieniveau beoogt¹⁴⁶. Uit een interne evaluatie van het actieplan bleken een meer geïntegreerde aanpak en samenwerking tussen de verschillende welzijnsactoren, en een betere doorvertaling van beleid naar concrete aanpak blijvende werkpunten¹⁴⁷.

In 2020 kregen de entiteiten op basis van ziekteattesten van hun personeelsleden inzicht in de ziektebeelden (waaronder psychische of lichamelijke aandoeningen). Op die wijze konden ze inzicht krijgen in de cijfers inzake afwezigheid wegens burn-out. Doordat artsen ziektebeelden zoals stress en burn-out niet altijd op het ziekteattest vermelden, zijn de verkregen cijfers wellicht een onderschatting¹⁴⁸. Recentere rapporten zijn niet beschikbaar.

¹⁴⁵ Van de gegevens uit het personeelsregistratiesysteem Vlimpers wordt enkel het percentage ten opzichte van het totale personeelsaantal weergegeven omdat het aantal aangesloten entiteiten stelselmatig toenam.

¹⁴⁶ Bijbehorende website: <https://overheid.vlaanderen.be/stress-en-burn-out>.

¹⁴⁷ Vlaams Parlement, schriftelijke vraag nr. 107 (2021-2022) over actieplan werkgebonden stress en burn-out, R. Bothuyne, 11 januari 2022, aan Vlaams minister van Bestuurszaken.

¹⁴⁸ Vlaams Parlement, schriftelijke vraag nr. 190 (2021-2022) over ziekteverzuim door burn-out, M. Fournier, 10 februari 2022 aan Vlaams minister van Bestuurszaken.

4.3 Impact van de besparingen op de dienstverlening

4.3.1 Opvolging van de dienstverlening

De minister van Bestuurszaken gaat ervan uit dat de personeelsbesparingen geen negatieve invloed hebben op de dienstverlening van de Vlaamse overheid¹⁴⁹ omdat er flankerende maatregelen zijn genomen die het mogelijk maken het werk met minder personeelsleden te doen, zoals digitalisering van processen, daling van administratieve lasten, focus op kerntaken en afstoting van niet-kerntaken, daling van het aantal entiteiten en uitbreiding van de gemeenschappelijke dienstverlening. De minister verwijst ook naar de wendbaarheid van het personeel, zoals aangetoond tijdens de coronacrisis.

De administratie volgt de dienstverlening van de entiteiten niet systematisch op met indicatoren (*service level agreements* en kritische procesindicatoren). Zo beschrijven entiteiten in hun ondernemingsplannen soms projecten, doelstellingen en kritische indicatoren die opgevolgd moeten worden in het komende jaar, maar een evaluatie van de dienstverlening van de entiteit ontbreekt grotendeels. In die rapporten legt de administratie ook zelden een verband tussen de prestaties of de dienstverlening en de (gevolgen van de) personeelsbesparingen. Toch vond drie vierde van de entiteiten die het Rekenhof heeft bevraagd, dat de besparingen te weinig rekening houden met de verwachte dienstverlening (39/53 of 74%).

Personeelsleden die *uitstekend gepresteerd hebben ten opzichte van de verwachtingen in de planning* kunnen in aanmerking komen voor een functioneringstoelage, bij het top- en middenkader is dat een managementtoelage¹⁵⁰. Die toelagen kunnen echter niet als een indicator voor de dienstverlening beschouwd worden. De entiteiten en hun leidend ambtenaren zijn immers vrij om al dan niet gebruik te maken van functioneringstoelagen als beloningsinstrument en kunnen zelf accenten leggen. Vermits de toelagen met de loonkredieten worden betaald, verkiezen entiteiten met personeelstekorten mogelijk een extra personeelslid boven de betaling van deze toelagen. Entiteiten die vooral kampen met een tekort aan loonkredieten zullen sowieso minder toelagen (kunnen) betalen.

De meeste entiteiten maken geen gebruik van de functioneringstoelage. In 2020 en 2021 kenden een paar entiteiten uitzonderlijk of iets meer dan andere jaren deze toelage toe.

4.3.2 Evolutie van de activiteiten tegenover 2019

De besparingen betreffen 53 entiteiten met zeer uiteenlopende opdrachten. Daarom opteerde het Rekenhof ervoor de evolutie van hun dienstverlening te operationaliseren aan de hand van de *taken van beleidsuitvoering* zoals opgenomen in de memorie van toelichting bij het ontwerp van het bestuursdecreet¹⁵¹. De entiteiten konden die taken dan vertalen naar hun eigen taken. Niet alle entiteiten waren met de gegeven taakomschrijving vertrouwd. Voor een aantal entiteiten bleek de

¹⁴⁹ Bv. Verslag vergadering Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering, 11 mei 2020.

¹⁵⁰ <https://www.vlaanderen.be/intern/prestatietoelage>, geregeld door het Vlaams personeelsstatuut, deel VII, titel 2, hoofdstuk 2, afdeling 8 – de prestatietoelagen, en door de omzendbrief DVO/BZ/P&O/2007/18 – de verhoogde openbaarheid van het beloningsbeleid bij de Vlaamse overheid.

¹⁵¹ Cf artikel III.2 - <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1030009&geannoteerd=false#H1089360>.

vertaling naar de eigen werking niet mogelijk¹⁵². Toch rapporteerde 79% (43 entiteiten) meer dan 10 van de 14 activiteiten daadwerkelijk uit te voeren¹⁵³.

Leveren van de afgesproken taken (48/53 of 91%), management van de middelen (48/53 of 91%) en ontwerpen, implementeren en doelmatig managen van opdrachten en prestaties (47/53 of 89%) werden door het grootste aantal entiteiten als opdracht erkend¹⁵⁴. Het minst aangeduid als uitgevoerde opdracht waren monitoring en omgevingsanalyse van het beleidsdomein (11/53 of 20%) en marketing van de prestaties (8/53 of 15%).

Zoals blijkt uit volgende figuur rapporteerde minimaal 80% van de entiteiten die de activiteit ook daadwerkelijk uitvoerden, voor 11 van de 14 activiteiten dat de kwaliteit ervan verbeterde of niet wijzigde. Voor alle activiteiten zijn er trouwens meer entiteiten die ten opzichte van 2019 een verbetering of geen evolutie waarnamen, dan dat er entiteiten zijn die een verslechtering waarnamen.

De meeste verbeteringen hebben plaatsgevonden op het vlak van het management van de middelen (23/53 of 43%), *ontwerpen, implementeren en doelmatig managen van opdrachten en prestaties* (21/53 of 40%) en *beleids- en beheersinformatie genereren* (19/53 of 36%).

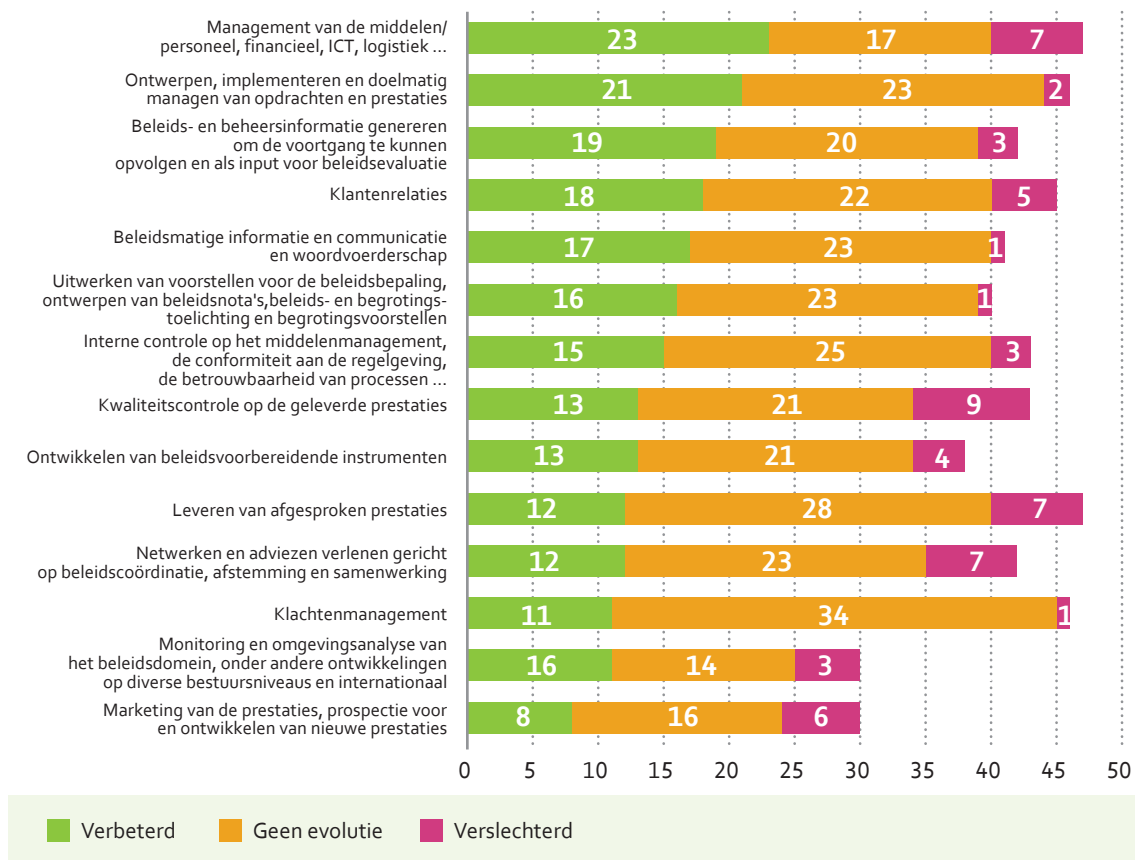
Achteruitgang werd vooral gerapporteerd voor de activiteiten op het vlak van *kwaliteitscontrole op de geleverde prestaties* (9/53 of 17%), *management van de middelen* (7/53 of 13%), *leveren van de afgesproken prestaties* (7/53 of 13%), *netwerken en adviezen verlenen* (7/53 of 13%), *marketing van de prestaties* (6/53 of 11%), *klantenrelaties* (5/53 of 9%) en *monitoring en omgevingsanalyse van het beleidsdomein* (5/53 of 9%). Voor de andere activiteiten gaven minder dan 5 entiteiten een verslechtering aan.

¹⁵² Vier entiteiten gaven in de vragenlijst te kennen geen enkele van de taken uit te voeren.

¹⁵³ Bijna de helft van de entiteiten (23/53 of 43%) rapporteerde over alle 14 activiteiten. 20% (11/53) gaf aan 10 of minder activiteiten uit te voeren en 36% (19/53) 11 à 13 activiteiten.

¹⁵⁴ Kwaliteitscontrole 85% (45), klantenrelaties 87% (46), klachtenmanagement 89% (47), interne controle 83% (44), beleidsvoorbereiding 81% (43), beleids- en beheersinformatie 81% (43).

Figuur 12 – Evolutie van de activiteiten in de periode 2020-2022



Bron: Rekenhofbevraging

De mogelijkheid dat de entiteiten door de besparingen focussen op hun kerntaken ten koste van de overige activiteiten (zoals beleidsvoorbereiding, monitoring van het beleidsdomein of evaluatie), kon op basis van de Rekenhofbevraging niet worden bevestigd. De verbanden tussen de evoluties van de activiteiten waren zwak tot middelmatig positief, maar nooit negatief. Dat betekent dat een verbetering of verslechtering in de ene activiteit op basis van deze resultaten niet systematisch ten koste of ten voordele gaat van andere activiteiten.

Het Rekenhof vroeg de entiteiten ook aan welke factoren zij de evoluties van de kwaliteit per activiteit toeschreven¹⁵⁵. Slechts 5,7 % van de entiteiten verwees naar de besparing op het personeel als oorzaak van een verslechtering van *leveren van de afgesproken prestaties*. Bij 10% van de entiteiten heeft de besparing geleid tot de verslechtering van *de marketing van de prestaties*; *netwerken en adviezen verlenen*; en *monitoring en omgevingsanalyse van het beleidsdomein*. 15% van de entiteiten duidde de besparing op het personeel aan als oorzaak van de verslechtering van de *kwaliteitscontrole op de geleverde prestaties*.

De besparing op personeel leidde bij bijna 1 op de 6 entiteiten tot een verbetering van het *management van de middelen* en bij 10% tot een verbetering van de *interne controle op het middelenma-*

¹⁵⁵ Deze vraag heeft over het algemeen een lage responsgraad. Afhankelijk van de activiteit werd door deze door 40 à 50% van de entiteiten niet beantwoord.

nagement. Ook de besparing op de loonkredieten heeft bijna 10% van de entiteiten aangeduid als reden van de verbetering van de *interne controle op het middelenmanagement*.

53% (28 van de 53 entiteiten) vermeldde naast de besparing op personeel ook andere factoren waaraan de evoluties in de dienstverlening konden worden toegeschreven. Naast COVID-19 en de bijkomende relanceprojecten, vermeldden de entiteiten onder meer ook fusies en (interne) reorganisaties, het gebruik van de gemeenschappelijke dienstverlening en de toegenomen verwachtingen en maatschappelijke belangstelling.

Hoewel de evolutie van de activiteiten globaal weinig lijkt te lijden onder de besparingen, is dat voor specifieke projecten wel anders. In de ondernemingsplannen meldden verschillende entiteiten immers dat (nieuwe) projecten uit de beleidsnota van de minister niet of slechts gedeeltelijk werden opgenomen door gebrek aan mensen en middelen, of dat andere doelstellingen uit het ondernemingsplan niet meer gerealiseerd konden worden doordat de entiteiten extra personeelsleden moesten inzetten op maatschappelijke (politieke) prioriteiten zonder bijkomende middelen. Een andere entiteit rapporteerde over onvoldoende bevoegd personeel te beschikken om *uitgebreide decretale opdrachten uit te voeren*.

Slechts een kleine helft van de entiteiten uit de Rekenhofbevraging (22/53 of 41,5%) kan de toekomstige personeelsnoden inschatten. Daarvan denkt ongeveer twee derde meer VTE dan nu nodig te hebben voor het *leveren van de afgesproken prestaties* en voor het *uitwerken van voorstellen voor de beleidsbepaling* (13 entiteiten). Geëxtrapoleerd naar de entiteiten die daar nog geen inzicht in hebben, impliceert dit dat 25 tot 60% van de DVO in de toekomst meer VTE nodig zou hebben voor kerntaken waarvan de regering vindt dat ze binnen de overheid uitgevoerd moeten worden. De overgrote meerderheid van de entiteiten (gemiddeld 84%) heeft geen behoefte aan andere competentieprofielen dan wat momenteel in de entiteit beschikbaar is¹⁵⁶. Slechts één entiteit verwacht in de toekomst minder VTE, maar met een ander competentieprofiel, nodig te hebben om de afgesproken prestaties te kunnen uitvoeren.

4.4 Deelconclusie

Op basis van de personeelseffectieven per entiteit blijkt het aantal personeelsleden binnen de entiteiten van de besparingsdoelgroep (inclusief een aantal personeelsgroepen dat buiten de besparing bleef) sinds 2019 beperkt toegenomen met 0,35%. De Vlaamse Regering heeft de noden aan extra personeel grotendeels buiten de besparingen gehouden.

De personeelsbesparing wordt uitgedrukt in personeelsaantallen. In VTE uitgedrukt is er 10% minder personeel beschikbaar dan het personeelsaantal. De afwezigheid door ziekte, arbeidsongeval of familiale redenen (voor de totale DVO, dus niet enkel de besparingsdoelgroep) lag in 2022 op het hoogste niveau sinds 2014. Als deze negatieve tendens aanhoudt en er minder personeel aanwezig is om hetzelfde werk uit te voeren, kan de dienstverlening verder in het gedrang komen.

In de periode 2019-2022 had de personeelsbesparing een beperkte invloed op de deeltijdse tewerkstelling en opname van verlofstelsels. In entiteiten die procentueel meer moesten besparen, werkten de personeelsleden iets meer voltijds en/of maakten ze minder gebruik van verlofstelsels.

¹⁵⁶ Uitschieter is management van de middelen waar 35% aangaf andere competenties nodig te hebben.

De relatief kleine verschuivingen wijzen er niet op dat de personeelsbesparingen van 2014 tot nu systematisch leidden tot minder deeltijdse tewerkstelling en minder opname van verlofstelsels.

De personeelsbesparing kan niet aangewezen worden als de oorzaak van verschuivingen in de personeelssamenstelling van de besparingsdoelgroep. De evoluties, zoals een daling van het aandeel personeel van niveau C en D, de vervanging van het vergrijzende personeelsbestand door jongeren en een stijging van het aandeel contractuelen, zijn niet toe te schrijven aan doelgerichte besparingen door de entiteiten op die personeelsgroepen, maar het gevolg van andere beleidskeuzes, zoals de verschuiving naar contractuele aanwervingen, de toenemende aanwerving van jobstudenten en tijdelijke contractuelen om de structurele afbouw van het personeel op te vangen en de opdrachten te kunnen blijven uitvoeren, en de invulling van de personeelsbehoefte in gereorganiseerde of nieuwe entiteiten en continudiensten.

Er zijn geen aanwijzingen dat de besparingen hebben geleid tot naakte ontslagen of tot meer ambtshalve pensioneringen. Er was wel meer gedwongen uitstroom in de personeelsgroepen binnen de besparing dan buiten de besparing. Door de besparingen gingen entiteiten rationeler om met de vervanging van personeelsleden. Ze maakten meer gebruik van tijdelijke contracten en arbeidsrelaties werden sneller beëindigd wegens slecht functioneren.

De maatregel om personen met een arbeidshandicap of chronische ziekte buiten de besparingen te houden, heeft ertoe geleid dat deze doelgroep niet extra is getroffen door de besparingen maar heeft de entiteiten er ook niet toe aangezet hen extra tewerkstellingskansen te bieden. Het aandeel van die personeelsgroepen binnen de besparingsdoelgroep (3,1%) was eind 2021 licht toegenomen.

Het AgO volgt de werkbaarheid van het werk voor het personeel op met verschillende instrumenten, waaronder een tweejaarlijkse personeelspeiling. De impact van de besparingen heeft de Vlaamse overheid daarmee niet geëvalueerd. In de Rekenhofbevraging gaven drie op de vier entiteiten aan dat de opgelegde personeelsbesparingen onvoldoende rekening gehouden hebben met de werkbaarheid voor het personeel.

Volgens de personeelspeiling 2022 waren acht op de tien ambtenaren in de DVO in het algemeen tevreden over hun werk en een op de tien niet. Voor de meeste entiteiten was er een verbetering van het welbevinden sinds 2018, maar sinds 2020 deed zich een kentering voor, waarbij het persoonlijk welbevinden in meer entiteiten achteruit gaat dan vooruit, ondanks de veelal goede werksfeer. Op basis van de Rekenhofbevraging is bij de helft van de entiteiten de motivatie onveranderd gebleven sinds 2019, en bij een aantal verbeterd of verslechterd.

De werkdruk, werkstress en burn-out zijn in de meeste entiteiten van de besparingsdoelgroep toegenomen. De entiteiten schrijven dat in grote mate toe aan de personeelsbesparingen, maar ook aan andere factoren, zoals toegenomen of meer complexe taken en de COVID-19-crisis. Geen enkele van de door de Vlaamse Regering genoemde efficiëntiemaatregelen droeg volgens de entiteiten bij tot een verbetering op dat vlak.

Na een daling in 2020 en 2021 nam de afwezigheid wegens ziekte weer toe in 2022. Sinds 2019 zijn zowel het aantal langdurig zieken, het aantal personeelsleden met deeltijdse prestaties om medische redenen en de afwezigheidsduur meer dan verdubbeld.

Volgens de helft van de entiteiten in de Rekenhofbevraging beïnvloedden de besparingen het vormingsbeleid niet. De leermogelijkheden namen toe bij vier op de tien entiteiten, vooral door de digitalisering en door complexere taken, terwijl bij een op de tien de leermogelijkheden op het werk achteruit gingen.

Voor de meeste Vlaamse ambtenaren is de werk-privébalans gunstig, maar voor een op de tien niet, zo blijkt uit de personeelspeiling 2022. Volgens de Rekenhofbevraging ervaarde 40% van de entiteiten in de besparingsdoelgroep een verbetering van de werk-privébalans, vooral door COVID-19, de digitalisering en acties door de entiteit. Bij 25% was er sprake van een negatieve evolutie door de besparingen, meer en complexere taken en COVID-19.

De administratie volgt de geleverde kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening van de entiteiten niet systematisch op. De entiteiten evalueren evenmin hun dienstverlening in het licht van de personeelsbesparingen, maar de meerderheid van de entiteiten vindt toch dat de besparingen te weinig rekening houden met de verwachte dienstverlening. Door onvoldoende gegevens kan het Rekenhof de impact van de besparingen op de dienstverlening niet eenduidig vaststellen.

De mogelijkheid dat de entiteiten door de besparingen focussen op hun kerntaken ten koste van de overige activiteiten kon op basis van de Rekenhofbevraging niet worden bevestigd. Een verbetering of verslechtering op het vlak van bepaalde activiteiten gaat niet systematisch ten koste of ten voordele van andere activiteiten. De beperkte positieve effecten van de besparingen situeren zich op het vlak van middelenmanagement en interne controle, de negatieve op het vlak van de operationele werking. Negen entiteiten rapporteerden een verslechtering van kwaliteitscontrole op hun geleverde prestaties. Volgens de entiteiten zijn de evoluties in hun dienstverlening toe te schrijven aan een gelijktijdig samenspel van diverse factoren, waarvan de besparingen er maar een zijn. Uit de ondernemingsplannen blijkt wel dat (nieuwe) projecten niet of slechts gedeeltelijk werden opgenomen door gebrek aan mensen en middelen, of dat andere doelstellingen uit het ondernemingsplan niet meer gerealiseerd konden worden wegens nieuwe maatschappelijke (politieke) prioriteiten zonder bijkomende middelen.

Slechts een kleine helft van de entiteiten uit de Rekenhofbevraging (22/53 of 41,5%) kan de toekomstige personeelsnoden inschatten. Daarvan denkt ongeveer twee derde meer VTE dan nu nodig te hebben om in de toekomst *de afgesproken prestaties te kunnen blijven leveren en te kunnen bijdragen tot de beleidsvoorbereiding*. Geëxtrapoleerd naar de entiteiten die daar nog geen inzicht in hebben, impliceert dit dat 25 tot 60% van de DVO in de toekomst meer VTE nodig zou hebben voor kerntaken.

Hoofdstuk 5

Algemene conclusies

De Vlaamse Regering legt voor de derde keer een personeels- en budgettaire besparing op binnen de diensten van de Vlaamse overheid (DVO): tegen 31 december 2024 moet het aantal personeelsleden van die entiteiten verminderd zijn met 1.440 of 5% van het personeel, en de jaarlijkse loonkost gedaald met 75 miljoen euro. Doordat de regering de overschotten en tekorten van de vorige rondes in de huidige besparing verrekenst, was bij aanvang al 24,5% van de besparing op personeelsaantallen bereikt. De valorisatie van eerdere besparingen lijkt rechtvaardig, maar de huidige doelstelling is daardoor feitelijk minder ambitieus dan aangekondigd. De besparingsdoelstelling wordt doorkruist door een generieke besparing op loonkredieten, die geen rekening houdt met voorgaande besparingen of de werkelijke loonkosten. Ook houdt de besparingsdoelstelling in personeelsaantallen geen rekening met de werkelijke beschikbaarheid van het personeel.

De besparingsdoelgroep is opnieuw beperkt tot de DVO die onder het Vlaams personeelsstatuut vallen, de zogenoemde *kernoverheid*, waardoor niet is ingezet op efficiëntiewinsten bij een groot aantal afzonderlijke rechtspersonen van de Vlaamse overheid. Daarmee is de Vlaamse Regering niet ingegaan op vroegere aanbevelingen van het Rekenhof.

De besparingsdoelstelling is opgezet op basis van een generieke vervangingsratio van 2/3 voor de pensioneringen. Diverse specifieke personeelsgroepen zijn vrijgesteld van de besparingen. Op het niveau van de entiteiten zijn bijkomende correcties toegepast, waardoor entiteiten tussen de 1,8% en 8,9% - gemiddeld 4,8% - van hun personeel moeten besparen. De besparingsdoelstellingen per entiteit hielden niet expliciet rekening met de werkelijke behoeften van de entiteiten om hun opdrachten uit te voeren. Hoe de concrete besparingsdoelstellingen per entiteit tot stand zijn gekomen, is niet bekendgemaakt. De Vlaamse Regering veronderstelde dat een aantal efficiëntiemaatregelen, zoals meer digitalisering, de fusie van diensten of het gebruik van gemeenschappelijke dienstverlening, tot minder werk zouden leiden en zo tot een lagere personeelsbehoefte, maar die veronderstelling werd vooraf niet onderzocht. De betrokken entiteiten en het Voorzitterscollege zijn niet vooraf geconsulteerd over de besparingsbeslissingen.

Eind 2022 hadden de DVO volgens de rapportering aan de Vlaamse Regering 1.339 personeelsleden bespaard, dus 93% van het vooropgestelde aantal. Die rapportering is geen weergave van de reële personeelsaantallen doordat bepaalde personeelsgroepen van de besparingen worden uitgesloten. Tegelijk had de Vlaamse Regering eind 2022 429 gerichte, bijkomende aanwervingen goedgekeurd voor bijkomende opdrachten of nieuwe maatschappelijke uitdagingen, die ook buiten de besparingsdoelstellingen worden gehouden (of geneutraliseerd). Het totale personeelsaantal is in de DVO toegenomen van 29.011 eind december 2019 tot 29.119 eind december 2022. Daarmee zijn de baten van de besparingen al tijdens de huidige regeerperiode helemaal aangewend.

De regering heeft de leidend ambtenaren de vrijheid gelaten over de wijze waarop en in welke overheidstaken de besparingen worden gerealiseerd. Een uitgewerkte overkoepelende strategie ter zake ontbreekt dan ook. Diverse entiteiten brengen hun personeelsbehoeften niet in kaart wegens de opgelegde besparingen. Aangekondigde instrumenten, zoals een toekomstgericht

meerjarenpersoneelsplan voor een overkoepelende personeelsbehoefteplanning, werden eind 2023 nog niet gerealiseerd.

De Vlaamse overheid is er nog niet in geslaagd om via interne mobiliteit de personeelsbehoeften van de entiteiten in te vullen. Ze heeft geen cijfers over de interne mobiliteit, maar uit de Rekenhofbevraging bleek dat de entiteiten interne mobiliteit alleszins niet ruimer hebben toegepast. Ook de ambtshalve verplaatsing van personeel is nauwelijks gebruikt.

Twee derde van de entiteiten besteedt wegens de personeelsbesparingen taken uit. Zelfs recurrente kernprocessen worden uitbesteed aan derden. De personeelsbesparingen spelen daarbij vaak een belangrijkere rol dan andere economische of strategische afwegingskaders. Enkele entiteiten kunnen bepaalde uitbesteede taken niet meer opvolgen met eigen personeel. Uit de boekhouding van de Vlaamse overheid blijkt alleszins een significante toename van de kosten van uitbesteding tijdens de huidige regeerperiode. De kosteneffectiviteit van uitbestedingen hebben de entiteiten echter nauwelijks geanalyseerd. Waar ze dat wel deden, bleek uitbesteding niet kosteneffectiever.

De Vlaamse Regering volgt de efficiëntiemaatregelen in relatie tot de besparingsdoelstellingen niet op. De meeste entiteiten zijn van oordeel dat de administratieve lastenverlaging weinig of geen impact had op hun benodigde personeelscapaciteit en dat de inzet van gemeenschappelijke dienstverlening in de periode 2020-2022 de eigen taken maar gedeeltelijk verminderd heeft doordat de vrijgekomen capaciteit is opgevuld met bijkomende administratieve taken. De diverse digitaliseringsprojecten zijn vooral gericht op betere dienstverlening en verbeterde informatie-uitwisseling, en doen bij 20% van de entiteiten uit de Rekenhofbevraging de personeelsbehoefte eerder toenemen. De focus op kerntaken of de fusies van entiteiten zijn tijdens de huidige regeerperiode niet overal gestructureerd ingezet als efficiëntiemaatregelen.

De besparing houdt geen rekening met de reële beschikbaarheid of aanwezigheid van het personeel. In VTE uitgedrukt is er 10% minder personeel beschikbaar dan het personeelsaantal. Daarnaast was de afwezigheid door ziekte, arbeidsongeval of familiale redenen in 2022 het hoogste sinds 2014.

De personeelsbesparingen hebben niet geleid tot een gewijzigde samenstelling van het personeelsbestand, naakte ontslagen of meer ambtshalve pensioneringen. De evoluties in de personeelssamenstelling zijn eerder het gevolg van beleidskeuzes, zoals de toename van (tijdelijke) contractuele aanwervingen en jobstudenten. Er was wel meer gedwongen uitstroom in de personeelsgroepen binnen de besparing dan buiten de besparing, doordat entiteiten rationeler omgaan met de vervanging van personeelsleden en arbeidsrelaties sneller beëindigen wegens slecht functioneren. De personeelsbesparing had een beperkte invloed op het arbeidsregime doordat in entiteiten die procentueel meer moesten besparen de personeelsleden iets meer voltijds werkten. Door aanwervingen van personen met een handicap of chronische ziekte buiten de besparingen te houden, is hun aandeel licht toegenomen.

De Vlaamse overheid heeft de impact van de besparingen op de werkbaarheid niet geëvalueerd met de bestaande instrumenten. In de meeste entiteiten van de besparingsdoelgroep hebben de personeelsbesparingen bijgedragen tot een toename van de werkdruk, werkstress en burn-out. Noch de efficiëntiemaatregelen, noch de digitalisering zouden bijgedragen hebben tot een verbetering op dat vlak. De effecten op de leermogelijkheden en de werk-privébalans zijn wisselend.

De Vlaamse overheid volgt de impact van de besparingen op haar dienstverlening niet systematisch op. Evoluties in de dienstverlening zijn vermoedelijk slechts in beperkte mate het gevolg van personeelsbesparingen, hoewel de uitvoering van een aantal projecten wel degelijk is gehypothekeerd door de besparingen. De beperkte positieve effecten van de besparingen zouden zich volgens de entiteiten vooral situeren op het vlak van middelenmanagement en interne controle, de negatieve op het vlak van de operationele werking. De impact van de besparingen op de dienstverlening kan moeilijk globaal samengevat worden doordat de effecten zeer variabel zijn naargelang de specifieke situatie van de entiteiten. Ook is het effect van de besparingen moeilijk los te zien van de vele recente maatschappelijke ontwikkelingen.

Het Rekenhof meent daarom dat de huidige besparingsronde hoofdzakelijk kwantitatief is opgezet en gerealiseerd, en de beoogde ambities voor een slanke, performante, burgergerichte en toegankelijke overheid niet gestructureerd, maar eerder ad hoc en beperkt zijn behaald. De personeelsbesparingen hebben de werking en het personeel van de Vlaamse overheid enigszins onder druk gezet, met ook een verhoogde uitbesteding tot gevolg. Los van de generieke personeelsbesparingen konden gerichte aanwervingen voor nieuw beleid worden gerealiseerd. De impact van de aangekondigde efficiëntiemaatregelen die de besparingen en beleidsambities moesten bevorderen, is niet geëvalueerd.

Hoofdstuk 6

Aanbevelingen

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan
Taken van de overheid	1 De Vlaamse overheid heeft nood aan een overkoepelend en toekomstgericht project waarin de Vlaamse Regering de verantwoordelijkheden van de overheid expliciteert (cf. kerntaken).	Vlaamse Regering
Inzet van derden	2 Het is wenselijk dat de overheid een strategisch en operationeel kader ontwikkelt om tot een onderbouwde afweging te komen van het inzetten van derden voor overheidstaken. Dat kader moet • duidelijk maken onder welke voorwaarden de overheid zijn bevoegdheden zelf uitvoert dan wel derden inschakelt; • de interne knowhow voor de uitvoering van de kernopdrachten waarborgen; • voorzien zijn op de verschillende mogelijkheden en vormen van uitbestedingen, en • de systematische opvolging van de (kosten) effectiviteit waarborgen.	Voorzitterscollege
Besparingen	3 Bij de uitwerking van besparingsdoelstellingen zou de Vlaamse Regering transparant moeten onderbouwen waarom ze opteert voor een beperkt of specifiek toepassingsgebied, zowel op het vlak van betrokken entiteiten als personeelsgroepen.	Vlaamse Regering
	4 De besparingsdoelen moeten afgestemd worden op de personeels- en budgettaire behoeften in functie van kerntaken.	Vlaamse Regering
	5 De interne opvolging en rapportering van de besparingen moeten meer afgestemd zijn op het behalen van de beleidsdoelstellingen en de resultaten van de dienstverlening in plaats van louter op besparingsaantallen.	Vlaamse Regering
Dienstverlening	6 De Vlaamse Regering zou instrumenten moeten laten ontwikkelen om de kwaliteit en de efficiëntie van de dienstverlening van de Vlaamse overheid te meten en op te volgen.	Vlaamse Regering

Personeel	7 Voor de gewenste uitvoering van het beleid en het beheer van de uitvoering door derden moet de Vlaamse Regering steunen op uitgewerkte (overkoepelende) behoefteplannen, die moeten uitgaan van de optimale inzet en interne mobiliteit van personeel. Deze plannen moeten de ruimte laten om flexibel in te spelen op nieuw en wijzigend beleid.	Voorzitterscollege
	8 De uitvoering van het beleid is in grote mate afhankelijk van het personeel. Behalve de taak- en resultaatgerichtheid moet de Vlaamse overheid als werkgever ook het welzijn van haar personeel kunnen waarborgen. De negatieve tendens in de prestatiegraad, de werkdruk en de werkgerelateerde stress en ziekte dienen onderzocht en geremedieerd te worden.	Voorzitterscollege



Het Rekenhof brengt de opvolging van de aanbevelingen in beeld op monitor.ccrek.be ten vroegste 1 jaar na publicatie.

Hoofdstuk 7

Reacties op het ontwerpverslag

7.1 Reactie namens de Vlaamse Regering

Op 15 december 2022 hebben de Vlaamse minister-president en de minister van Bestuurszaken namens de Vlaamse Regering gereageerd op het ontwerp van auditrapport (zie [bijlage 4](#)).

De Vlaamse Regering stelde dat zij het als een legitieme doelstelling beschouwt de administratie aan te sporen tot een zo efficiënt mogelijke werking. Dat het ontwerpverslag aangeeft dat entiteiten door de besparingen rationeler omgaan met de vervanging van personeelsleden, wijst er volgens de regering op dat die aanpak in de praktijk tot de beoogde resultaten leidt. Ze benadrukte dat het de bedoeling blijft de efficiëntieverbeteringen te realiseren zonder aan het personeelswelzijn te raken. Uit de resultaten van de personeelspeiling 2022 blijkt dat de algemene werktevredenheid van het personeel hoog blijft en niet gedaald is in vergelijking met de meetmomenten in 2018 en 2020.

De Vlaamse Regering bevestigde dat zij het opgelegde besparingstraject in deze regeerperiode vooral pragmatisch heeft toegepast. Omdat de administratie eerder al problemen had aangekaart ten gevolge van de besparingsmethodologie, hield ze daar op verschillende manieren rekening mee. Zo sloot ze een aantal operationele diensten uit van de lopende besparingsronde en heeft ze in geval van bijkomende opdrachten in bijkomende personeelsmiddelen voorzien. De Vlaamse Regering verduidelijkte dat de besparingen niet enkel leidden tot efficiëntiewinsten, maar er ook voor zorgden dat de entiteiten de vrijgekomen personeelscapaciteit opnieuw kunnen inzetten voor doelstellingen in het regeerakkoord en onvoorziene maatschappelijke uitdagingen. Dat blijkt volgens de regering ook uit het totaal aantal personeelsleden, dat relatief stabiel is gebleven, hoewel de generieke besparingsdoelstellingen wel nagekomen werden.

Wat betreft de inzet van derden, stelde de Vlaamse Regering dat de overheidsentiteiten niet altijd meer alle expertise in huis hebben om de toegenomen complexiteit in de samenleving zelf op te vangen. Ze is ervan overtuigd dat de efficiëntste oplossing er niet altijd in bestaat die snel veranderende expertise intern te ontwikkelen, maar dat ook een beroep kan worden gedaan op analoge expertise uit andere Vlaamse overheidsentiteiten of uit de private sector (externe consultancy). De regering benadrukt dat het blijvend beschikbaar hebben van de nodige basiscapaciteit om de ingewonnen externe expertise op te volgen, een specifiek aandachtspunt is.

De Vlaamse Regering merkte verder op dat het ontwerpverslag voor de efficiëntie van de overheidswerking uitsluitend gebaseerd is op cijfermateriaal aangeleverd door de administratie, wat niet geheel aansluit bij de initiële vraag van het Vlaams Parlement (360 gradenevaluatie, waarbij onder meer ook de klanten van de Vlaamse overheid bevraagd worden). Ze stelde dat aanvullende informatie over andere overheden ook de conclusies verder had kunnen nuanceren.

Langdurige ziekte is in de Vlaamse overheid sterk toegenomen, maar de Vlaamse Regering merkte op dat de stijging zich ook in andere sectoren van de samenleving voordoet. Er zijn ook andere

factoren dan de besparingen die het algemeen personeelswelzijn en de personeelsaanwezigheid mee beïnvloeden en waar preventief beleid rond kan gevoerd worden.

De Vlaamse Regering gaf aan de aanbevelingen in het ontwerpverslag verder ter harte te nemen en benadrukte dat zij al de eerste stappen heeft gezet door de recent goedgekeurde omzendbrief over het re-integratiebeleid en door de voorziene overstap naar een hoofdzakelijk contractuele tewerkstelling, waardoor meer interne mobiliteit binnen de Vlaamse overheid mogelijk wordt.

Repliek van het Rekenhof

Het Rekenhof is van mening dat het (personeels)beleid van de Vlaamse Regering transparant hoort te zijn. Hiaten daarin gaven aanleiding tot de vraag van het Vlaams Parlement naar voorliggend auditverslag. Het Rekenhof stelde onder meer vast dat de besparing pragmatisch en niet vanuit een transparante onderbouwing is beslist, dat de kwaliteit van de dienstverlening en de efficiëntie van de Vlaamse overheid niet systematisch worden opgevolgd, dat de effecten van de besparing ad hoc zijn aangewend voor de uitvoering van het regeerakkoord en voor crisisbeleid, en dat de impact van de besparingen mede door - feitelijk voorzienbare - andere factoren (vergrijzing, bevorderingen, aanwerving hogere profielen) kan zijn veroorzaakt. Het Rekenhof suggereert de Vlaamse Regering bijgevolg om de administratie te stimuleren methodieken te ontwikkelen die het mogelijk maken de kwaliteit van de dienstverlening en de resultaten, efficiëntie en impact van het overheidsoptreden - inclusief besparings- en efficiëntiemaatregelen - systematisch te meten en te evalueren om de onderbouwing en de transparantie van het toekomstige beleid te versterken.

7.2 Reactie namens het Voorzitterscollege

In zijn reactie van 15 december 2023 (zie [bijlage 5](#)) onderschreef het Voorzitterscollege globaal de inhoud en de conclusies van het ontwerpverslag en in het bijzonder het belang van objectivering van de grootte van het personeelsbestand in termen van personeelsbeschikbaarheid in plaats van in personeelsaantallen. Ook transparantie over de inzet van externen hoort volgens het Voorzitterscollege bij die objectivering.

Het Voorzitterscollege deelde de vaststelling dat deze derde personeelsbesparingsronde drukt op de kwaliteitsvolle uitvoering van de kerntaken en dienstverlening. De vastgestelde parallele toename van het personeel doet daar geen afbreuk aan. Die toename kan volgens het Voorzitterscollege duidelijk gekaderd worden in de coronapandemie en de bijkomende uitdagingen, en is vaak tijdelijk van aard.

Het Voorzitterscollege engageerde zich om de aanbevelingen zo nauwgezet mogelijk uit te voeren. Het vroeg het Rekenhof in de aanbeveling over een overkoepelende personeelsplanning rekening te houden met de evolutie van personeelsplanning als een instrument waarmee het management flexibel aan resourceplanning kan doen om de opdrachten efficiënt en effectief te kunnen realiseren.

Bijlage 1

Aantal deelnames van de entiteiten aan de besparingsrondes

3 deelnames	
Entiteit	Periode
Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB)	2009-2024
Agentschap Facilitair Bedrijf (hFB)	
Agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (AHOVOKS)	
Agentschap Natuur en Bos (ANB)	
Agentschap Overheidspersoneel (AgO)	
Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (Agion)	
Agentschap voor Maritieme Dienstverlening & Kust (MDK) ¹⁵⁷	
Agentschap voor Onderwijsdiensten (Agodi)	
Agentschap Wegen en Verkeer (AWV)	
Agentschap Zorg en Gezondheid (AZG)	
Audit Vlaanderen ¹⁵⁸	
De Vlaamse waterweg (DVW)	
Departement Cultuur, Jeugd en Media (DCJM)	
Departement Economie, Wetenschap & Innovatie (DEWI)	
Departement Financiën & Begroting (DFB)	
Departement Kanselarij, Bestuur en Buitenlandse Zaken (DKBUZA)	
Departement Landbouw & Visserij (DLV)	
Departement Mobiliteit & Openbare Werken (DMOW)	
Departement Omgeving (DOMG)	
Departement Onderwijs & Vorming (DOV)	
Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (DWVG)	
Departement Werk en Sociale Economie (DWSE)	

¹⁵⁷ Dab Vloot: 2009-2014 en 2020-2024; Dab Loodswezen: 2009-2014.

¹⁵⁸ Entiteit wordt deze besparingsronde opgevolgd maar moet geen personeelsleden besparen

3 deelnames	
Entiteit	Periode
Digitaal Vlaanderen	2009-2024
Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO)	
Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO)	
Milieu en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) ¹⁵⁹	
Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (GO!)	
Onroerend erfgoed (OE)	
Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM)	
Sport Vlaanderen (excl. topsporters)	
Toerisme Vlaanderen (Toer. Vl.)	
Vlaams Agentschap Innoveren & Ondernemen (VLAIO)	
Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen (FIT Agency)	
Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA)	
Vlaamse Belastingdienst (VlaBel)	
Vlaamse Landmaatschappij (VLM)	
Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)	
Vlaamse Onderwijsraad (VLOR)	
Vlaamse Regulator voor de Media (VRM)	
Wonen-Vlaanderen	

2 deelnames	
Entiteit	Periode
Vlaamse Regulator voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG)	2009-2014; 2015-2019
Agentschap Opgroeien Regie (Kind en Gezin)	2009-2014; 2020-2024
Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)	
Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)	
Agentschap Plantentuin Meise (APM)	2015-2019; 2020-2024
Dienst van de Bestuursrechtscollages (DBRC)	
Onderwijsinspectie (administratief personeel) ¹⁶⁰	

¹⁵⁹ Entiteit wordt deze besparingsronde opgevolgd maar moet geen personeelsleden besparen

¹⁶⁰ Entiteit wordt deze besparingsronde opgevolgd maar moet geen personeelsleden besparen.

1 deelname	
Entiteit	Periode
Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)	2009-2014
VITO	
Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn (excl. chauffeurs)	
Agentschap Handhaving en Justitie	
Agentschap Opgroeien (Jongerenwelzijn)	2020-2024
OPZ Geel	
OPZC Rekem	
Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed (SARO) ¹⁶¹	
Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid (VUTG)	
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW)	

Geen deelnames ¹⁶²	
Entiteit	Periode
Frans Masereel centrum	
Kasteel van Gaasbeek	
Landcommanderij Alden Biesen	
Uitleendienst kampeermateriaal voor de jeugd	
Instituut voor landbouw- en visserijonderzoek (ILVO) – Eigen vermogen	
Instituut voor natuur- en bosonderzoek (INBO) – Eigen vermogen	
Koninklijk museum voor schone kunsten Antwerpen (KMSKA) -Eigen vermogen	
Limburgse reconversie maatschappij (LRM)	
Mijnen	
Mijnschade en bemaling Limburgs mijnbebied (MBLM)	
Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV)	
PMV - Standaardleningen	
PMV - Standaardwaarborgen	
Vlaams fonds voor de letteren (VFL) - Literatuur Vlaanderen	
Agentschap integratie en inburgering	
Antwerp symphony orchestra	
Dbfm scholen van morgen	
Vzw 'de rand'	
De werkvennootschap	
DeSingel	

¹⁶¹ Entiteit wordt deze besparingsronde opgevolgd maar moet geen personeelsleden besparen.

¹⁶² Het gaat om entiteiten binnen de consolidatiekring van de Vlaamse deelstaatoverheid met eigen personeel.

Geen deelnames ¹⁶²	
Entiteit	Periode
Fonds voor wetenschappelijk onderzoek - Vlaanderen (FWO)	
Infino Vlaanderen	
Kidslife Vlaanderen	
Koninklijk Museum Voor Schone Kunsten Antwerpen (KMSKA)	
Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM)(Lantis)	
Museum van hedendaagse kunst Antwerpen (MUHKA)	
My family	
Opera ballet Vlaanderen	
Parentia Vlaanderen	
School Invest (SI)	
Sportcomplex Vlaanderen - Heusden-Zolder	
Tunnel Liefkenshoek	
Vlaams audiovisueel fonds	
Vlaams energiebedrijf	
Vlaams instituut voor biotechnologie	
Vlaams instituut voor de zee	
Vlaams woningfonds	
Vlaamse stichting voor verkeerskunde (VSV)	
Vlaamse vereniging voor ICT-personeel (Vlaanderen connect)	
VVOB	

¹⁶² Het gaat om entiteiten binnen de consolidatiekring van de Vlaamse deelstaatoverheid met eigen personeel.

Bijlage 2

Overzicht van de opgelegde personeelsbesparingen 2020-2024

Beleidsdomein	Entiteit	Personeels- aantal 31/12/2019	Te besparen personeelsleden (aantal)	Personeels- besparing (%)
KBBJ	Agentschap Digitaal Vlaanderen	219	4	1,8%
KBBJ	Agentschap Facilitair Bedrijf	845	42	5,0%
KBBJ	Agentschap Justitie & Handhaving	68	3	4,4%
KBBJ	Agentschap Overheidspersoneel	532	14	2,6%
KBBJ	Agentschap voor Binnenlands Bestuur	387	21	5,4%
KBBJ	Audit Vlaanderen	50	0	0,0%
KBBJ	Departement Kanselarij & Buitenlandse Zaken (excl. buitenlandpersoneel)	284	17	6,0%
KBBJ	Dienst van de Bestuursrechtcolleges	46	1	2,2%
KBBJ	Toerisme Vlaanderen (excl. buitenlandpersoneel)	155	4	2,6%
KBBJ	Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen (excl. buitenlandpersoneel)	148	10	6,8%
FB	Departement Financiën & Begroting	186	5	2,7%
FB	Vlaamse Belastingdienst	1.072	62	5,8%
WVG	Agentschap Opgroeien (excl. opvoeders) + Agentschap Opgroeien Regie (excl. regioverpleegkundigen)	807	42	5,2%
WVG	Agentschap Uitbetaling Groeipakket	377	30	8,0%
WVG	Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (excl. justitiehuisen)	292	12	4,1%
WVG	OPZC Geel en OPZ Rekem	1.359	25	1,8%
WVG	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap	292	15	5,1%
WVG	Zorg en Gezondheid	284	20	7,0%
CJSM	Departement Cultuur, Jeugd & Media	518	42	8,1%
CJSM	Sport Vlaanderen (excl. topsporters)	630	31	4,9%

Beleidsdomein	Entiteit	Personeels- aantal 31/12/2019	Te besparen personeelsleden (aantal)	Personeels- besparing (%)
CJSM	Vlaamse Regulator voor de Media	21	1	4,8%
EWI	Agentschap Plantentuin Meise (excl. perso- neel gefinancierd op eigen middelen)	112	10	8,9%
EWI	Departement Economie, Wetenschap & Innovatie	110	9	8,2%
EWI	Vlaams Agentschap Innoveren & Ondernemen	380	16	4,2%
LV	Departement Landbouw & Visserij	612	35	5,7%
LV	Instituut voor Landbouw & Visserijonderzoek	247	17	6,9%
MOW	Agentschap voor Maritieme Dienstverlening & Kust	774	40	5,2%
MOW	Agentschap Wegen en Verkeer	1.343	61	4,5%
MOW	De Vlaamse Waterweg	1.335	63	4,7%
MOW	Departement Mobiliteit & Openbare Werken	716	37	5,2%
OMG	Agentschap voor Natuur en Bos	703	34	4,8%
OMG	Departement Omgeving	890	32	3,6%
OMG	Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek	192	12	6,3%
OMG	Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen	10	0	0,0%
OMG	Onroerend Erfgoed	270	11	4,1%
OMG	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij	334	20	6,0%
OMG	Strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed	3	0	0,0%
OMG	Vlaams Energie- en Klimaatagentschap	117	3	2,6%
OMG	Vlaamse Landmaatschappij	591	21	3,6%
OMG	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen	251	15	6,0%
OMG	Vlaamse Milieumaatschappij	887	59	6,7%
OMG	Wonen-Vlaanderen	281	13	4,6%
OV	Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen	236	17	7,2%
OV	Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs	75	2	2,7%
OV	Agentschap voor Onderwijsdiensten	402	21	5,2%
OV	Departement Onderwijs & Vorming	260	15	5,8%
OV	Onderwijsinspectie (administratief personeel)	13	0	0,0%
OV	Vlaamse Onderwijsraad	20	1	5,0%

Beleidsdomein	Entiteit	Personeels- aantal 31/12/2019	Te besparen personeelsleden (aantal)	Personeels- besparing (%)
Geen	GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap	204	9	4,4%
WSE	Departement Werk en Sociale Economie	371	29	7,8%
WSE	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding	5.141	422	8,2%

Bron: AgO. De derde en vierde kolom zijn de actuele startbasis van het personeelsaantal eind 2019 en het besparingsdoel van eind 2019 (actualisatie door AgO 31/12/2022)

Bijlage 3

Evolutie van de personeelssamenstelling

Tabel 3.1 - Evolutie van de personeelssamenstelling van de besparingsdoelgroep
(DVO exclusief buitenlandpersoneel, Syntra, Strategische adviesraad LV, Inspectie RWO en VREG)

	2014	2019	2020	2021	2022
Niveau					
Niveau A	30,0%	30,7%	31,0%	31,9%	32,7%
Niveau B	27,7%	33,8%	34,7%	35,3%	35,6%
Niveau C	22,6%	21,4%	20,8%	20,4%	19,6%
Niveau D	19,6%	14,2%	13,5%	12,4%	12,1%
Leeftijd					
<= 24 jaar		1,4%	1,4%	1,5%	1,7%
25-29 jaar		6,3%	6,2%	6,3%	6,5%
30-34 jaar		10,2%	10,0%	9,8%	9,7%
35-39 jaar		14,1%	13,5%	12,8%	12,6%
40-44 jaar		16,1%	16,5%	16,5%	15,9%
45-49 jaar		14,6%	14,6%	14,8%	15,2%
50-54 jaar		14,3%	14,4%	14,6%	14,9%
55-59 jaar		14,8%	14,8%	14,6%	14,2%
>=60 jaar		8,2%	8,7%	8,9%	9,3%
Statuut					
%Statutair	73,5%	69,9%	70,6%	69,7%	68,5%
%Contractueel	26,5%	30,1%	29,4%	30,3%	31,5%

Bron: AgO, Personeelseffectieven_Niveau_historiek, - Leeftijd_Historiek, - Statuut_Historiek

Tabel 3.2 - Personeelssamenstelling van instroom en uitstroom 2020-2022

	Binnen de besparingsdoelgroep				Buiten de besparingsdoelgroep			
	Instroom		Uitstroom		Instroom		Uitstroom	
Niveau	0,0%							
Niveau A	2.179	32,4%	1.651	25,2%	338	5,2%	324	6,3%
Niveau B	1.711	25,4%	1.209	18,5%	3.032	46,8%	1.926	37,6%
Niveau C	741	11,0%	1.139	17,4%	436	6,7%	256	5,0%
Niveau D	2.095	31,1%	2.553	39,0%	2.676	41,3%	2.615	51,1%
Leeftijdsklasse								
<25 jaar	1.637	24,3%	1.331	20,3%	2.738	42,2%	2.388	46,6%
25-34 jaar	1.984	29,5%	985	15,0%	1.536	23,7%	1.001	19,5%
35-44 jaar	1.382	20,5%	919	14,0%	811	12,5%	495	9,7%
45-54 jaar	1.059	15,7%	791	12,1%	653	10,1%	455	8,9%
55-64 jaar	624	9,3%	1.985	30,3%	494	7,6%	462	9,0%
>=65	40	0,6%	541	8,3%	250	3,9%	320	6,2%

Bron: AgO, Instroom_Vlimpers; Uitstroom_Vlimpers

Tabel 3.3 - Statuut, contracttype en arbeidsregime van de instroom en uitstroom binnen en buiten de besparingsdoelgroep in 2020-2022

	Binnen de besparingsdoelgroep				Buiten de besparingsdoelgroep			
	Instroom		Uitstroom		Instroom		Uitstroom	
Statuut								
Statutair	1.326	19,7%	3.030	46,2%	904	13,9%	859	16,8%
Contractueel	5.400	80,3%	3.522	53,8%	5.578	86,1%	4.262	83,2%
Contracttype								
Contractueel van onbepaalde duur	2.244	33,4%	1.346	20,5%	1.281	19,8%	515	10,1%
Jobstudent	1.538	22,9%	1.491	22,8%	2.568	39,6%	2.561	50,0%
Mandaat met terugvalpositie	55	0,8%	57	0,9%	6	0,1%	3	0,1%
Statutair	1.244	18,5%	2.951	45,0%	898	13,9%	854	16,7%
Tijdelijk contract	1.583	23,5%	654	10,0%	1.728	26,7%	1.185	23,1%
Tijdelijke functie	62	0,9%	53	0,8%	1	0,0%	3	0,1%
Arbeidsregime								
Deeltijds	582	8,7%	560	8,5%	465	7,2%	225	4,4%
Voltijds	6.144	91,3%	5.992	91,5%	6.017	92,8%	4.896	95,6%

Bron: AgO, Instroom_Vlimpers; Uitstroom_Vlimpers

Tabel 3.4 - Aandeel doelgroepen voor diversiteit in de periode 2020-2022

	2019	2020	2021	2022
Personeel met arbeidshandicap of chronische ziekte				
Aandeel in % (besparingsdoelgroep DVO exclusief buitenlandpersoneel)	2,6%	3,0%	3,1%	-
Aandeel in % (totale Vlaamse overheid)	2%	2,3%	2,4%	2,5%
Personeel van buitenlandse afkomst				
Aandeel in % (besparingsdoelgroep DVO exclusief buitenlandpersoneel)	7,6%	7,9%	8,3%	-
Aandeel in % (totale Vlaamse overheid)	10,7%	11,5%	12,1%	13,1%
Vrouwen in middenmanagement personeel				
Aandeel in % (besparingsdoelgroep DVO exclusief buitenlandpersoneel)	38,8%	40,0%	41,7%	-
Aandeel in % (totale Vlaamse overheid)	37,7%	39,4%	40,6%	41,2%
Vrouwen in topmanagement personeel				
Aandeel in % (besparingsdoelgroep DVO exclusief buitenlandpersoneel)	27,9%	30,5%	29,6%	-
Aandeel in % (totale Vlaamse overheid)	27,3%	29,7%	30,5%	23,2%

Bron: Besparingsdoelgroep DVO exclusief buitenlandpersoneel: AgO, Personeelsaantal_Diversiteit¹⁶³;
totale Vlaamse overheid: <https://overheid.vlaanderen.be/bedrijfsinformatie/cijfers-diversiteit>

¹⁶³ De broncijfers voor de tabellen over diversiteit werden geconsolideerd door de dienst Diversiteitsbeleid voor het gelijknamige toepassingsgebied. Ze bevatten in het kader van deze audit enkel de gegevens voor de entiteiten van het (kleinere) toepassingsgebied DVO, exclusief buitenlandpersoneel, en dit voor de jaren 2014, 2019, 2020 en 2021.

Tabel 3.5 - Aantal in-en uitstroombewegingen van personen met arbeidshandicap of chronische ziekte in de periode 2020-2022¹⁶⁴

	Arbeidsregime	Instroom permanente functie	Instroom tijdelijke functie	Uitstroom permanente functie	Uitstroom tijdelijke functie
DVO - binnen de besparingsdoelgroep	voltijds	36	20	2	9
	deeltijds	4	10		2
DVO - buiten de besparingsdoelgroep	voltijds	6	4	2	1
	deeltijds	0	1		1

Bron: AgO, Instroom_Vlimpers; Uitstroom_Vlimpers

¹⁶⁴ De in- en uitstroom van 10 jobstudenten met een arbeidshandicap of chronische ziekten werd buiten beschouwing gelaten.

Bijlage 4

Antwoord namens de Vlaamse Regering

Betreft: Audit personeelsbesparingen in de diensten van de Vlaamse overheid

Geachte mevrouw de eerste voorzitter,

Ik heb uw ontwerpverslag over de personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid goed ontvangen. Hieronder vindt u de reactie van Minister-President Jan Jambon en Minister van Bestuurszaken Gwendolyn Rutten namens de Vlaamse Regering.

De Vlaamse Regering beschouwt het als een legitieme doelstelling om naast het effectief realiseren van inhoudelijke doelstellingen, de administratie tegelijkertijd aan te sporen tot een zo efficiënt mogelijke werking, net zoals dat in de andere sectoren in de samenleving gebeurt.

Gezien er geen standaardmethodiek bestaat om de efficiëntiegraad van de werking van een overheid te meten en/of te verbeteren, heeft de Vlaamse Regering bij aanvang van deze regeerperiode een geheel van beslissingen genomen die het geresponsabiliseerde lijnmanagement moet blijven aanmoedigen om een zo efficiënt mogelijke werking uit te bouwen.

Deze efficiëntieversterkende maatregelen beogen niet alleen een optimalisatie van beleids- en begrotingsafspraken (zoals de Vlaamse Brede Heroverweging en de introductie van de prestatiebegroting), maar ook van de organisatie van de interne werking (zoals fusies van overheidsentiteiten, digitalisering van overheidsprocessen en de centralisatie van de horizontale dienstverlening).

Het feit dat er in het ontwerpverslag wordt aangegeven dat door deze besparingen entiteiten rationeler omgaan met de vervanging van personeelsleden (cf. pp. 5, 45, 57 & 60), toont aan dat deze aanpak in de praktijk ook effectief al tot de beoogde resultaten leidt.

Het blijft de bedoeling om deze efficiëntieverbeteringen te realiseren zonder dat het personeelswelzijn hierdoor zou dalen. Uit de resultaten van de Personeelspeiling 2022 blijkt alvast dat de algemene werktevredenheid van het personeel hoog blijft (gem. 4,2 op 5; 83% positief antwoord) én in de voorbije jaren niet gedaald is ten opzichte van de voorgaande meetmomenten in 2018 en 2020¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Cf. mededeling aan de Vlaamse Regering op 12 mei 2023 (VR 2023 1205 MED.0164).

Het opgelegde besparingstraject is in deze regeerperiode vooral pragmatisch toegepast. Vanuit de administratie werden eerder al problematieken naar voren gebracht die ontstonden ten gevolge van deze besparingsmethodologie.

De Vlaamse Regering heeft daar echter rekening mee gehouden en wel op volgende manieren:

1. Bij aanvang van deze regeerperiode was reeds afgesproken dat:
 - a. Een aantal operationele diensten uitgesloten werden van de lopende besparingsronde¹⁶⁶.
 - b. De Vlaamse Regering in geval van bijkomende opdrachten daar ook de nodige bijkomende (recurrente) personeelsmiddelen tegenover stelt in functie van een kwaliteitsvolle uitvoering¹⁶⁷.
2. De Vlaamse overheid werd bij de opeenvolgende crisissen telkens versterkt om adequaat erop te kunnen reageren en de dienstverlening te blijven garanderen:
 - a. Op korte termijn werden (in het kader van het crisisbeheer) bij de entiteiten die instonden om de crisis op te vangen, de benodigde bijkomende middelen voorzien om extra tijdelijk personeel te kunnen aanwerven¹⁶⁸.
 - b. Er werd na de crisis ook gericht recurrent geïnvesteerd in een aantal diensten omdat uit de realiteit was gebleken dat deze onderbemand bleken¹⁶⁹.
3. Daarnaast werd met de mededeling aan de Vlaamse Regering op 9 september 2022 de bestaande mogelijkheden verduidelijkt op welke manier bijkomend personeel kon geworven worden na een beslissing van de Vlaamse Regering. Hierbij werden ook bijkomende stimulansen gegeven om externe consultancy om te zetten naar bijkomend intern personeel als de externe dienstverlener ondertussen al ingezet zou worden op recurrente basistaken.
4. Ten slotte zijn er (zoals in de vorige besparingsrondes) de ingebouwde compensatiemogelijkheden bij de opvolging van de besparingen zelf, zowel binnen de entiteit als tussen de entiteiten van hetzelfde beleidsdomein of dezelfde minister als tussen de entiteiten over beleidsdomeinen en ministers heen¹⁷⁰.

De besparingen leiden niet enkel tot de eerder vermelde efficiëntiewinsten, maar zorgen er ook voor dat entiteiten de vrijgekomen personeelscapaciteit opnieuw kunnen inzetten, zowel voor nieuwe uitdagingen voor de Vlaamse overheid n.a.v. de doelstellingen in het regeerakkoord als voor onvoorziene maatschappelijke uitdagingen. Tegelijkertijd werd ook de nodige souplesse geboden om niet-geëigende uitbestedingen te vermijden.

Dit blijkt ook uit het totaal aantal personeelsleden, dat gedurende deze regeerperiode relatief stabiel is gebleven, ondanks dat de generieke besparingsdoelstellingen wel nagekomen werden¹⁷¹. Bovendien, als de Vlaamse Regering dit efficiëntietraject niet parallel zou uitgevoerd hebben, dan stelt zich de vraag hoe de personeelsomvang na de opeenvolgende crisissen zou geëvolueerd zijn.

¹⁶⁶ Met name de regioverpleegkundigen bij Opgroeien Regie, de opvoeders bij Opgroeien, de loodsen bij Agentschap Maritieme Dienstverlening & Kust en het personeel tewerkgesteld in de justitiehuisen bij het Agentschap Justitie & Handhaving.

¹⁶⁷ Voorbeelden zijn Informatie- en screeningsdienst geloofsgemeenschappen en Family Justice Centers.

¹⁶⁸ Voorbeelden zijn COVID-crisis (cf. 'mobiele teams') en Oekraïne-crisis (cf. 'Taskforce').

¹⁶⁹ Voorbeelden zijn Coördinatie- en Crisiscentrum van de Vlaamse overheid (CCVO), Zorginspectie, Kinderopvang.

¹⁷⁰ Bv. VR 2020 3010 DOC.1209 – Herijking werking Dienstencentrum Boekhouding. Voorbeelden van de overige types zijn te raadplegen in de reeds aangeleverde overzichten van 'verrekeningen'.

¹⁷¹ Zie <https://www.vlaanderen.be/bedrijfsinformatie-vlaamse-overheid/statistieken/personeelsaantal>. Op 31/12/2019 werden er 29.011 personeelsleden tewerkgesteld in de Diensten Vlaamse overheid, tegenover 29.002 personeelsleden op 31/12/2022.

Het traject van de personeelsbesparing is ook gekoppeld aan een parallel budgettaire besparings-traject, waarbij het jaarlijks te besparen bedrag bepaald werd op basis van een verwacht aantal bespaarde personeelsleden vermenigvuldigd met een gemiddelde (beperkte) loonkost van 52.000 euro per bespaard personeelslid. Onafhankelijk van eventuele meegenomen overschotten aan te veel bespaarde personeelsleden uit de vorige regeerperiode toont deze koppeling ook aan dat entiteiten in deze regeerperiode verhoudingsgewijs niet meer hebben moeten besparen op budget dan op personeel. De budgettaire impact van deze besparing kan voor entiteiten wel groter dan de personeelsimpact zijn geweest, maar dit kan ook door andere factoren veroorzaakt zijn geweest, waarop de lijnmanager soms geen impact heeft (vergrijzingskost), maar soms ook wel (bv. bevorderingen, aanwerving hogere profielen).

Wat betreft de inzet van derden stelt de Vlaamse Regering vast dat de complexiteit (EU-regelgeving, juridische acties door belangengroepen, ...) in de samenleving verder is toegenomen. Hierdoor hebben overheidsentiteiten niet steeds alle expertise meer in huis om deze complexiteit zelf op te vangen.

Anderzijds is de Vlaamse Regering er ook van overtuigd dat de meest efficiënte oplossing er op dat moment niet altijd in bestaat om al deze snel veranderende specialistische expertise zelf intern te ontwikkelen. Het lijnmanagement wordt daarbij in alle geval aangemoedigd om telkens een afweging te maken vanuit efficiëntie-oogpunt en daarbij ook andere methodieken te hanteren dan louter bijkomende aanwervingen, zoals een beroep doen op analoge specialistische expertise uit andere Vlaamse overheidsentiteiten (cf. werking van de dienstencentra, Vlaanderen Connect, ...) of uit de private sector (externe consultancy).

Specifiek aandachtspunt hierbij is wel het blijvend beschikbaar hebben van de nodige basiscapaciteit voor de opvolging van de ingewonnen externe expertise.

De Vlaamse Regering merkt op dat het ontwerpverslag, voor de efficiëntie van de overheidswerking, uitsluitend gebaseerd is op cijfermateriaal aangeleverd vanuit de administratie zelf (bevraging lijnmanagement en personeelsdata van en over de Vlaamse overheid zelf). Niet alleen sluit deze werkwijze niet geheel aan bij de initiële vraag van het Vlaams Parlement (360°-evaluatie, waarbij bv. ook de klanten van de Vlaamse overheid bevraagd worden), maar aanvullende informatie over andere overheden van ons land of daarbuiten had ook de conclusies van het ontwerpverslag verder kunnen nuanceren.

Om de mate van efficiënte werking van de Vlaamse overheid beter te kunnen inschatten zou in deze context bv. een vergelijking van de benodigde overheidsbudgetten en personeelsomvang over de verschillende overheden in België voor dezelfde bevoegdheden erg relevant geweest. Vanuit zijn unieke positie als centrale controle-instantie is het Rekenhof hiervoor ook het best geplaatst.

Dit geldt ook wat betreft de vastgestelde impact van de besparingen ten aanzien van de geleverde kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening. Deze impact kan namelijk moeilijk zomaar bepaald worden zonder voorafgaande navraag bij de eigenlijke afnemers van deze overheidsdienstverlening (burgers, bedrijven, vzw's, etc.). De Vlaamse Regering heeft daarbij in deze regeerperiode sterk geïnvesteerd in de verdere verbetering van de dienstverlening door deze versneld te digitaliseren op basis van MAGDA- en andere basisprincipes (cf. Mijn Burgerprofiel, Omgevingsloket, ...).

Ten slotte stelt ook de Vlaamse Regering vast dat langdurige ziekte in de voorbije jaren in de Vlaamse overheid sterk is toegenomen¹⁷². Maar zelfs een korte benchmarking toont al aan dat deze stijging zich ook in de andere sectoren van de samenleving afspeelt (cf. gegevens van sociaal secretariaten¹⁷³¹⁷⁴ en RIZIV¹⁷⁵). Er is dus, buiten een bepaald aanvoelen bij sommige topambtenaren, geen objectief bewijs dat er een causale correlatie is tussen de besparingsdoelstellingen en het ziekteverloop. De beleidskeuzes voor de besparingen zijn dan ook hoogstens interfererend met het gevoerde welzijnsbeleid. Er zijn namelijk ook andere factoren die het algemeen personeelswelzijn en de personeelsaanwezigheid mee beïnvloeden en waar preventief beleid rond kan gevoerd worden, zoals bv. de peri-menopauze.

De Vlaamse Regering komt dan ook tot de conclusie dat naast het gevoerde efficiëntiebeleid ook een stevig welzijns- en re-integratiebeleid moet gevoerd worden, teneinde in de toekomst als een slagkrachtige en performante overheid te kunnen blijven functioneren.

De vermelde aanbevelingen in het ontwerpverslag zal de Vlaamse Regering verder ter harte nemen. Ze heeft hierin ook al de eerste stappen gezet. Niet alleen zijn er aan het re-integratiebeleid nieuwe stimulansen gegeven met de recent goedgekeurde omzendbrief, maar ook met de voorziene overstap naar een hoofdzakelijk contractuele tewerkstelling, zullen bijkomende drempels weggewerkt worden om meer interne mobiliteit binnen de Vlaamse overheid mogelijk te maken (cf. 5-sporenbeleid)¹⁷⁶.

Met vriendelijke groeten,

Jan Jambon,

Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management

Gwendolyn Rutten

Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen

¹⁷² Cf. <https://www.vlaanderen.be/bedrijfsinformatie-vlaamse-overheid/statistieken/ziekteafwezigheid-personeel-vlaamse-overheid>.

¹⁷³ Ziekteverzuim in België bereikt recordhoogte in 2021 | SD Worx.

¹⁷⁴ Langdurig absentiecijfer blijft hoog op de Belgische werkvloer (securex.be).

¹⁷⁵ *Het verhaal van de langdurig zieken in cijfers: een derde zit thuis met mentale gezondheidsproblemen* | De Standaard.

¹⁷⁶ Eerste principiële goedkeuring op 24 maart 2023 (cf. VR 2023 24 03 DOC. 314-319).

Bijlage 5

Antwoord namens het Voorzitterscollege

15 december 2023

Geachte Mevrouw de Eerste Voorzitter,

De leden van het Voorzitterscollege hebben met grote aandacht het ontwerpverslag gelezen, en de toelichting gevolgd van uw medewerkers op de vergadering van het Voorzitterscollege van 11 december 2023. Wij waarderen ten zeerste dat dit ontwerpverslag vooraf met de leden werd gedeeld en dat er ruimte was voor mogelijke opmerkingen en vragen.

Het Voorzitterscollege onderschrijft globaal de inhoud en de conclusies van het ontwerpverslag. Wij delen in het bijzonder de bedenkingen over het belang van de objectivering van de grootte van ons personeelsbestand in termen van personeelsbeschikbaarheid in plaats van in personeelsaantallen. Dat eerste cijfer houdt immers rekening met hoeveel personeelsleden er in een bepaalde periode beschikbaar waren op basis van hun arbeidsregime. Ook transparantie inzake inzet van externen hoort volgens het Voorzitterscollege bij deze objectivering. In dat kader kijken wij ook uit naar de bevindingen en aanbevelingen van de audit van het Rekenhof m.b.t. consultancy binnen de Vlaamse overheid.

De vaststelling dat er met deze derde personeelsbesparingsronde een duidelijke druk is ontstaan op de kwaliteitsvolle uitvoering van de kerntaken en dienstverlening delen wij vanuit het Voorzitterscollege. Deze derde opeenvolgende grootschalige personeelsbesparing op een steeds kleiner wordende besparingsdoelgroep weegt op onze werking. De vastgestelde parallele toename van het personeel tijdens deze besparingsperiode doet daar geen afbreuk aan. Deze toename kan daarenboven duidelijk gekaderd worden in de context van de coronapandemie en de bijkomende uitdagingen, en is daarenboven vaak ook tijdelijk van aard.

Wij bedanken het Rekenhof verder voor de aanbevelingen en als Voorzitterscollege engageren we ons om deze aanbevelingen zo nauwgezet mogelijk uit te voeren. Enkel wat betreft de aanbeveling m.b.t. de overkoepelende personeelsplanning heeft het Voorzitterscollege enkele bedenkingen. Het Voorzitterscollege vraagt het Rekenhof of het in de aanbeveling ook rekening kan houden met de evolutie van personeelsplanning als een instrument waarmee het management flexibel aan resourceplanning kan doen om de opdrachten efficiënt en effectief te kunnen realiseren. Zo'n instrument zou ons als leidend ambtenaren in staat moeten stellen om nog wendbaarder te schakelen in een snel veranderende omgeving met de vele complexe uitdagingen waar een overheid vandaag mee wordt geconfronteerd.

Wij danken uw medewerkers tot slot om rekening te houden met de punctueel gemaakte opmerkingen tijdens de vergadering van het Voorzitterscollege van 11 december bij de opmaak van het definitief verslag, nl. een grotere nadruk op het aandeel tijdelijke werkkrachten bij de nieuwe wervingen ten gevolge van de coronapandemie en de uitstroom hiervan, en meer aandacht voor de interne personeelsoverdrachten die intussen zijn doorgevoerd, zoals bv. het geval is met de justitieuizen naar het Agentschap Justitie en Handhaving.

Wij kijken tot slot uit naar de verderzetting van onze goede samenwerking.

Met vriendelijke groeten,

Namens het voltallige Voorzitterscollege,

Julie Bynens
Voorzitter van het Voorzitterscollege

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT

D/2024/1128/03

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

rekenhof.be