

REKENHOF

Contractuele tewerkstelling in de provincie Antwerpen

Verslag van het Rekenhof aan de provincieraad

Brussel, april 2007

REKENHOF

Contractuele tewerkstelling in de provincie Antwerpen

Verslag van het Rekenhof aan de provincieraad

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 10 april 2007

Inhoud

Bestuurlijke boodschap.....	5
Samenvatting.....	6
1 Inleiding.....	8
1.1 Onderzoeksvragen en -methode	8
1.2 Schets van de provincie.....	9
2 Interne beheersing van de personeelscyclus.....	10
2.1 Inleiding.....	10
2.2 Sterkte-zwakteanalyse.....	10
2.2.1 Competent, betrouwbaar personeel met duidelijk afgelijnde taken en verantwoordelijkheden	10
2.2.2 Functiescheiding	12
2.2.3 Sluitend systeem van goedkeuringen en volmachten met aanduiding van de bevoegdheidsbegrenzing.....	13
2.2.4 Geheel van procedures en documenten die een sluitende controle op de verrichtingen waarborgen	14
2.2.5 Fysieke beveiliging van activa en bestanden.....	14
2.3 Conclusie	14
3 Samenstelling van de personeelsdossiers.....	16
4 Aanwerving van contractuele personeelsleden	18
4.1 Keuze voor contractuele indienstneming	18
4.2 Bijzondere tewerkstellingsvormen	19
4.2.1 Gebruik van uitzendkrachten	19
4.2.2 Tijdelijken	20
4.2.3 Ter beschikking gesteld personeel	20
4.3 Objectiviteit van het selectiesysteem	20
4.4 Overname van vzw-personeel	21
4.5 Medisch onderzoek.....	22
4.6 Indienstnemingsbesluiten	23
4.7 Geldelijke anciënniteit.....	24
4.7.1 Besluiten salarিসvaststelling	24
4.7.2 Aanstelling in niet-bestaande graden.....	24
4.7.3 Attesten van voorgaande diensten.....	24
4.7.4 Voorgaande diensten in vzw's	25
4.7.5 Voorgaande privédiensten	25
4.7.6 Voorgaande diensten als interim of tijdelijke in het onderwijs	25
4.8 Schaalanciënniteit.....	25
4.9 Administratieve standplaats	26
4.10 Conclusie	26
5 Arbeidsovereenkomsten	27
5.1 Verwijzing naar de statuten.....	27
5.2 Arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur	27
5.3 Vervangingsovereenkomsten	27
5.4 Arbeidsovereenkomst tegen aantal uur per jaar	27
5.5 Proefperiode	27
5.6 Conclusie	27

6	Loopbaan van de contractuele personeelsleden	28
6.1	Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten	28
6.2	Bevordering met nieuwe arbeidsovereenkomst.....	28
6.3	Valorisatie van deeltijdse prestaties bij uitbreiding van dienstprestaties.....	28
6.3.1	In de geldelijke anciënniteit.....	28
6.3.2	In de schaalanciënniteit	29
6.4	Besluiten van inschakeling in de nieuwe loopbaanstructuur.....	29
6.5	Besluiten van salarisschaalverhoging in de functionele loopbaan	30
6.6	Salarissen	30
6.7	Toelagen, vergoedingen en andere voordelen	30
6.8	Secretariaatpersoneel van de gedeputeerden	31
6.9	Conclusie	31
7	Algemene conclusies	32
8	Aanbevelingen	33
9	Reactie van de deputatie	34
	Bijlage: Antwoord van de deputatie van 19 februari 2007	35

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd van de contractuele tewerkstelling bij de provincie Antwerpen. Het heeft daarbij het internebeheersingssysteem onderzocht in zoverre het tot doel heeft de toepasselijke personeelsreglementering na te leven.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het internebeheersingssysteem van de personeelscyclus een aantal sterke punten heeft, maar op verschillende punten nog voor verbetering vatbaar is.

In het algemeen concludeert het Rekenhof dat de provincie Antwerpen de personeelsreglementering op belangrijke punten naleeft. Zo bleken uit het onderzoek geen fouten voor te komen bij de berekening en betaling van vergoedingen en toelagen en heeft het Rekenhof geen opmerkingen over de arbeidsovereenkomsten. Het Rekenhof wijst de provincie er wel op dat zij zich dient te houden aan de beperkende voorwaarden voor contractuele werving. Ook mag de provincie geen beroep doen op uitzendkrachten en geen personeelsleden ter beschikking stellen aan andere rechtspersonen. Zij dient bij alle aanwervingen beroep te doen op de mededinging, voor overgenomen vzw-personeel dezelfde regels toe te passen als voor het provinciale personeel en zorgvuldig om te gaan met de herberekening van de anciënniteit.

Samenvatting

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd over de contractuele tewerkstelling bij de provincie Antwerpen.

Interne beheersing van de personeelscyclus

Het Rekenhof onderzocht de interne beheersing van de personeelscyclus in zoverre het systeem het risico op inbreuken op de personeelsreglementering zo klein mogelijk maakt. Het maakte daartoe een sterkte-zwakteanalyse. Daaruit bleek dat de interne beheersing een aantal sterke punten heeft, zoals het vormingsbeleid. De belangrijkste zwakte punten zijn het gebrek aan formele procedures en specifieke functiebeschrijvingen en de niet-naleving van de formele bevoegdheidsverdeling.

Samenstelling van de personeelsdossiers

96,2% van de personeelsdossiers van de provincie Antwerpen zijn volledig. Daarmee haalt Antwerpen de beste score, het gemiddelde percentage van de vijf provincies bedraagt 72,7%.

Aanwerving van contractuele personeelsleden

26% van het provinciale personeelsbestand betreft contractuelen. 22% van de gecontroleerde personeelsdossiers bevatte echter geen verantwoording voor de contractuele aanwerving. De provincie Antwerpen deed onterecht een beroep op uitzendkrachten. Ook stelt zij verschillende personeelsleden ter beschikking aan andere autonome rechtspersonen, hoewel dat bij wet is verboden. Bovendien vordert zij de loonkosten niet terug.

Aanwervingen dienen objectief te verlopen: steeds moet de geschiktste kandidaat voorrang krijgen. De provincie Antwerpen heeft contractueel personeel aangeworven zonder verschillende kandidaten met elkaar te vergelijken.

De provincie heeft in het verleden verschillende personeelsleden van vzw's overgenomen. Bepaalde personeelsleden kregen daarbij gunstiger arbeidsvoorwaarden dan het provinciaal personeel, wat discriminerend is. Ook nemen de overgenomen personeelsleden als contractueel ten onrechte een permanente taak waar.

De provincie maakt voor vervangingsovereenkomsten en arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur geen nominatieve indieningsbesluiten op. Daardoor voldoet zij niet aan de formele motiveringsplicht. Evenmin maakt zij inschakelingsbesluiten op.

Het Rekenhof heeft een aantal opmerkingen over de vaststelling van de geldelijke anciënniteit bij aanwerving. Zo stelt de provincie Antwerpen nooit salarisvaststellingsbesluiten op, ook niet als zij na onderzoek be-

paalde voorgaande diensten valoriseert. In minstens één geval was de valorisatie van voorgaande privédiensten onrechtmatig.

Arbeidsovereenkomsten

Over de arbeidsovereenkomsten die het provinciebestuur sluit, heeft het Rekenhof geen opmerkingen.

Loopbaan van contractuele personeelsleden

De provincie heeft aan minstens twee contractuele personeelsleden een nieuwe functie in een hoger niveau of in een hogere rang aangeboden, zonder een aanwervingsprocedure te starten. Verder heeft het Rekenhof bedenkingen bij de herberekening (terugval) van de geldelijke anciënniteit en van de schaalanciënniteit bij uitbreiding van de dienstprestaties. Zo rijst de vraag of de herberekening wel verenigbaar is met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en met het beginsel van non-discriminatie van deeltijdwerkers. Bovendien is de terugval in schaalanciënniteit niet geregeld in het geldelijk personeelsstatuut. Uit het onderzoek bleek ook dat het provinciebestuur niet systematisch een besluit opstelt als een personeelslid een hogere salarisschaal krijgt in het kader van de functionele loopbaan.

1 Inleiding

1.1 Onderzoeksvragen en -methode

In de loop van 2004 en 2005 heeft het Rekenhof de contractuele tewerkstelling bij de vijf Vlaamse provinciebesturen onderzocht. Het zocht daarbij een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Is er een degelijk internebeheersingssysteem met betrekking tot de personeelscyclus, waardoor het risico op fouten zo klein mogelijk is (systeemonderzoek)?
2. In welke mate leeft de provincie de regelgeving in personeelszaken na?

Het onderzoek beperkte zich tot de contractuele personeelsleden van de provincie, inclusief de contractuele personeelsleden die werken op de kabinetten van de gedeputeerden en bij de gewone provinciebedrijven. Het onderzoek behelsde niet het onderwijzend personeel, noch de contractuele personeelsleden die behoren tot paraprovinciale vzw's of autonome provinciebedrijven⁽¹⁾.

Het onderzoek werd gevoerd aan de hand van allerhande algemene documenten⁽²⁾ en interviews, door een steekproef van 80 dossiers van contractuele personeelsleden⁽³⁾ en een controle van de uitbetaalde salarissen, vergoedingen en toelagen. Op basis van de antwoorden van de provinciale personeelsdienst op een gedetailleerde vragenlijst heeft het Rekenhof de personeelscyclus in kaart gebracht.

Normenkader was de toepasselijke regelgeving, met in de eerste plaats de personeelsstatuten van de provincie Antwerpen en de *Gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid*⁽⁴⁾. De analyse van de interne beheersing sluit aan bij de internebeheersingscomponenten van het COSO-model⁽⁵⁾ en in het bijzonder bij de vertaling ervan naar de publieke sector door de International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai).

¹ In paraprovinciale vzw's heeft de betrokken provincie een *overwegend belang*, wat kan blijken uit de oprichting of uit de leiding van de vzw of uit de financiering. Het Rekenhof heeft geen controlebevoegdheid voor dergelijke vzw's, noch voor autonome provinciebedrijven.

² Zoals notulen van de provincieraad en de deputatie, dienstorders, interne nota's in verband met personeelszaken, al uitgevoerde audits.

³ Gesubsidieerde contractuelen (verder afgekort tot: gesco's), startbanen en dergelijke inbegrepen.

⁴ Verder afgekort tot: krachtlijnen. Ook bekend als de *krachtlijnen Kelchermans*.

⁵ Het Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (COSO), een groep van diverse accountingorganisaties, publiceerde in 1994 een belangrijke studie over interne beheersing.

Het Rekenhof bezorgde de provincie Antwerpen zijn voorlopige onderzoeksresultaten in een voorontwerp van verslag op 24 mei 2006. De provincie reageerde op 6 juli 2006. Rekening houdend met deze reactie stuurde het Rekenhof op 19 december 2006 het ontwerpverslag naar de deputatie. Het antwoord van de deputatie van 19 februari 2007 is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

Dit verslag bespreekt eerst de interne beheersing van de personeelscyclus (hoofdstuk 2). Daarna volgt een kort hoofdstuk over de samenstelling van de personeelsdossiers (hoofdstuk 3). Vervolgens begint het rechtmatigheidsluik, waarin achtereenvolgens de aanwerving van contractuele personeelsleden (hoofdstuk 4), de arbeidsovereenkomsten (hoofdstuk 5) en de loopbaan van contractuele personeelsleden (hoofdstuk 6) aan bod komen. Ten slotte formuleert het Rekenhof algemene conclusies en aanbevelingen (hoofdstukken 7 en 8) en vat het de reactie van de deputatie samen (hoofdstuk 9).

1.2 Schets van de provincie

Op 1 januari 2005 telde het provinciebestuur van Antwerpen 1.499 personeelsleden (zonder het onderwijzend personeel), waarvan 389 contractuelen (26%).

Sinds 1 januari 2002 zijn de gewesten bevoegd om de samenstelling, organisatie, bevoegdheden en werking van de provinciale instellingen en het administratief toezicht op de provincies te regelen. Het Vlaams Parlement heeft op 30 november 2005 het provinciedecreet goedgekeurd⁶). Ook dat bepaalt dat de provincies op grond van hun autonomie het statuut van hun personeel zelf kunnen regelen. Die bevoegdheid is echter relatief. De provinciale personeelsstatuten dienen immers de krachtlijnen te respecteren.

De personeelsstatuten van de provincie Antwerpen bestaan uit twee teksten: het administratief personeelsstatuut, dat in werking is getreden op 1 april 1995, en het geldelijk personeelsstatuut, dat in werking is getreden op 1 januari 1995⁷).

⁶ Provinciedecreet van 9 december 2005, verder afgekort tot: het provinciedecreet.

⁷ Beide statuten bevatten ook bepalingen voor de contractuelen.

2 Interne beheersing van de personeelscyclus

2.1 Inleiding

Het internebeheersingssysteem kan worden omschreven als het geheel van acties die de algemene leiding en het personeel ondernemen om onder meer redelijke zekerheid te krijgen over de realisatie van de doelstellingen. Het Rekenhof heeft het internebeheersingssysteem onderzocht in zoverre het tot doel heeft de toepasselijke personeelsreglementering na te leven. Het verslag duidt mogelijke risico's aan op inbreuken op de personeelsreglementering.

Geen enkele provincie beschikt over een beschrijving van de personeelscyclus. Om de personeelscyclus in kaart te brengen, steunde het Rekenhof op gedetailleerde (schriftelijke) vragenlijsten, aangevuld met interviews. Zo heeft het aan de provincies gevraagd de belangrijkste processen (aanwerving, wijziging arbeidsregime, enz.) schematisch te beschrijven. Die beschrijving heeft het Rekenhof getoetst aan de realiteit door personeelsdossiers na te kijken en door gesprekken te voeren met personeelsleden en leidinggevenden van de personeelsdienst. Op basis daarvan maakte het een sterkte-zwakteanalyse van het internebeheersingssysteem.

2.2 Sterkte-zwakteanalyse

Het Rekenhof ging na in hoeverre het internebeheersingssysteem voldoet aan de volgende criteria:

- competent, betrouwbaar personeel met duidelijk afgelijnde taken en verantwoordelijkheden;
- functiescheiding;
- sluitend systeem van goedkeuringen en volmachten met aanduiding van de bevoegdheidsbegrenzing;
- geheel van procedures en documenten die een sluitende controle op de verrichtingen waarborgen;
- fysieke beveiliging van activa en bestanden.

2.2.1 *Competent, betrouwbaar personeel met duidelijk afgelijnde taken en verantwoordelijkheden*

Het Rekenhof doet geen uitspraak over de kwaliteit van het personeel. Wel heeft het de factoren onderzocht die er een invloed op hebben, met name de aanwervingsprocedure, evaluatie, vorming, deontologische code en functiebeschrijvingen. De bevindingen zijn gericht op het personeel van de personeelsdienst, maar hebben soms betrekking op alle personeelsleden van de provincie.

Op de personeelsdienst van de provincie Antwerpen werken 32 personeelsleden. Dit is 2,2% van het totaal aantal personeelsleden van de provincie. In alle provincies samen bedraagt dit aandeel gemiddeld 2,62%.

Aanwervingsprocedure

Een van de belangrijkste waarborgen voor een competente personeelsdienst is vanzelfsprekend de selectie of de sterkte van de aanwervingsprocedure.

Op de personeelsdienst werken 4 contractuele personeelsleden en 28 statutaire personeelsleden. Uit de analyse van de statutaire en de contractuele aanwervingsprocedures blijkt dat beide sterke procedures zijn. Ze voorzien onder andere in een ruime bekendmaking van de vacature, in specifieke toelatingsvoorwaarden (waaronder het vereiste diploma) en in een selectie gebaseerd op de functiebeschrijving. Uit het onderzoek van de personeelsdossiers blijkt echter dat de provincie de procedure voor contractuele aanwerving niet altijd correct volgt⁽⁸⁾.

Evaluatie

De prestaties van het personeel dienen te worden geëvalueerd en zo nodig te worden bijgestuurd. Het functioneringsgesprek, waarbij de nadruk ligt op de begeleiding van het personeelslid, is daarom een belangrijk onderdeel van de evaluatie.

Elk personeelslid wordt tweejaarlijks geëvalueerd⁽⁹⁾. De evaluatieprocedure is zowel voor statutairen als voor contractuelen gedetailleerd vastgelegd in het statuut⁽¹⁰⁾. Het functioneringsgesprek is een verplicht onderdeel in de evaluatieprocedure. Er worden tevens een aantal gevolgen verbonden aan de evaluatie.

Een zwak punt aan de evaluatieprocedure is echter het gebrek aan een formele evaluatie op het einde van de proeftijd bij contractuele aanwervingen⁽¹¹⁾. De inlassing van een proeftijd geeft de werkgever het voordeel de competenties van een pas aangeworven personeelslid beter te kunnen inschatten vóór een definitieve arbeidsovereenkomst tot stand komt. Dat voordeel verdwijnt uiteraard als geen evaluatie plaatsvindt.

Vorming

De competentie van het personeel stijgt als het zich permanent bijschoolt. De provincie Antwerpen scoort sterk op het vlak van vorming.

⁸ Zie 4.3.

⁹ Er vindt jaarlijks een evaluatie plaats als de vorige evaluatie ongunstig was.

¹⁰ Artikelen 30 tot 33ter van het administratief personeelsstatuut .

¹¹ Zie 5.5.

De leden van de personeelsdienst volgen op geregelde basis opleidingen die verband houden met hun functie.

Deontologische code

Een schriftelijke gedragscode (ethische norm) die duidelijk wordt gecommuniceerd aan alle personeelsleden, vormt een belangrijke factor om de kwaliteit van het personeel te verhogen. Alle medewerkers dienen te weten welke normen en waarden belangrijk zijn in de organisatie waar zij werken. Het provinciedecreet legt een dergelijke code overigens op.

Het administratief personeelsstatuut bepaalt in het algemeen de rechten en plichten van het personeel¹²). Daarnaast bestaat een code tot deelname aan het mobiel bellen en zijn er instructies inzake alcoholgebruik, mobbing en internetgebruik. Volgens de onthaalprocedure krijgen nieuwe medewerkers uitleg over de rechten en plichten van het personeel en over de wetgeving rond pesten, ongewenst seksueel gedrag en geweld. Naast die klassieke ambtelijke rechten en plichten bestaat (nog) geen deontologische code. De provincie heeft wel al een ontwerp opgesteld.

Functiebeschrijvingen

In een organisatie moet iedereen weten wat zijn verantwoordelijkheden zijn en wat zijn takenpakket inhoudt. Een belangrijk instrument daarvoor zijn de functiebeschrijvingen.

Het provinciebestuur beschikt over een gedetailleerd organigram, met opgave van de diensten, namen, graden en tewerkstellingspercentages van de leidinggevenden en de andere personeelsleden. Een zwak punt is echter het gebrek aan specifieke functiebeschrijvingen. De provincie heeft enkel een functiebeschrijving van de algemene graad (bijvoorbeeld administratief medewerker), maar niet van de verschillende functies binnen een bepaalde graad, tenzij een graad samenvalt met één functie (bijvoorbeeld departementshoofd). De provincie is zich bewust van het belang van specifieke functiebeschrijvingen. Sinds kort maakt zij die bij elke aanwerving op. De deputatie antwoordde dat inmiddels ook het project competentie management is gestart met de bedoeling dat elke medewerker van de provincie op 1 januari 2009 een competentiegerichte functiebeschrijving heeft.

2.2.2 Functiescheiding

Functiescheiding is een van de belangrijkste pijlers van het interne beheersingssysteem. Functies worden verdeeld over verschillende personeelsleden om het risico op al dan niet opzettelijke fouten te verminderen. De bedoeling is dat niet alle stappen van een transactie in handen zijn van één persoon.

¹² Artikelen 34 tot 44bis van het administratief personeelsstatuut .

De aanwervingsprocedure voorziet in voldoende functiescheiding vanaf het begin van de procedure tot aan de betaling van het salaris. Als geen twijfel bestaat over de valorisatie van voorgaande diensten, beslist de afdelingschef HRM, die de afdeling weddes op de hoogte stelt. Die functiescheiding houdt een controle in van de juistheid van de beslissing. Als de afdelingschef HRM twijfelt over de valorisatie van de voorgaande diensten, beslissen de afdelingschef HRM, de afdelingschef weddes en het departementshoofd gezamenlijk op een informele vergadering. Van die vergadering wordt echter geen verslag gemaakt⁽¹³⁾.

Bij de toekenning van een hogere salarisschaal in het kader van de functionele loopbaan ontbreekt de nodige functiescheiding. De invoer van een hogere schaal in het loonsysteem, de berekening van het salaris en de weddetesten gebeuren door eenzelfde persoon.

2.2.3 Sluitend systeem van goedkeuringen en volmachten met aanduiding van de bevoegdheidsbegrenzing

Voor de processen in de personeelscyclus moet een systeem bestaan dat duidelijk de bevoegdheden afbakt en sluitend is voor alle processen. Bovendien moet iedereen op elk moment kunnen vaststellen dat de bevoegdheidsverdeling is gerespecteerd. Daarom is het belangrijk een spoor van controle na te laten.

Uit interviews en uit het onderzoek van de personeelsdossiers bleek dat de leidinggevenden van de personeelsdienst een aantal beslissingen nemen, zonder dat zij die bevoegdheid kregen toegewezen in het administratief personeelsstatuut of in besluiten van de deputatie⁽¹⁴⁾.

In principe dient de deputatie het salaris bij de aanwerving vast te stellen. Aangezien het geldelijk personeelsstatuut⁽¹⁵⁾ die bevoegdheid niet voorbehoudt aan de deputatie, is de bevoegdheid delegerbaar. Het departementshoofd en de twee afdelingschefs beslissen autonoom bij de aanwerving van een nieuw personeelslid of voorgaande diensten in de privésector in aanmerking komen voor de vaststelling van het salaris, zonder die beslissing voor te leggen aan de deputatie⁽¹⁶⁾. De provincie kon de delegatie echter niet aantonen.

Ook de tweejaarlijkse salarisverhogingen en de verhoging in de functionele loopbaan stelt de personeelsdienst autonoom vast onder verant-

¹³ Zie 2.2.3 en 4.7.1.

¹⁴ Alleen het statuut of de deputatie kunnen bevoegdheden geldig toewijzen aan ambtenaren.

¹⁵ Zie artikelen 4 en 5.

¹⁶ Als de voorgaande diensten onbetwistbaar overheidsdiensten zijn, gaat het om een gebonden bevoegdheid en kan de deputatie enkel goedkeuren. Bij voorgaande diensten in de privésector moet de deputatie beslissen of die ervaring als nuttig kan worden bestempeld (discretionaire bevoegdheid).

woordelijkheid van de afdelingschef, zonder die voor te leggen aan de deputatie. Die bevoegdheden worden in de personeelsstatuten niet toegewezen aan de deputatie en zijn dus delegerbaar. De provincie kon de nodige delegatiebesluiten echter niet voorleggen.

De deputatie antwoordde dat de nieuwe en duidelijke instructies van het provinciedecreet inzake bevoegdheidsverdeling zullen worden geïmplementeerd.

2.2.4 Geheel van procedures en documenten die een sluitende controle op de verrichtingen waarborgen

Vastgelegde procedures moeten ervoor zorgen dat elke betrokkene de informatie krijgt die nodig is om te weten wat hij moet doen en hoe dat dient te gebeuren. Meestal liggen procesbeschrijvingen aan de basis van goede procedures.

De personeelsdienst beschikt niet over een algemeen procedurehandboek of volledig uitgeschreven procedures. Opvallend is dat de contractuele aanwervingsprocedure zeer summier is geregeld in het administratief personeelsstatuut. De procedure bestaat voor een groot deel uit informele regels⁽¹⁷⁾. In het algemeen werkt de personeelsdienst op basis van informele, mondelinge afspraken. Een uitzondering daarop is de onthaalprocedure. Positief is het frequente gebruik van standaardformulieren, wat het risico op fouten vermindert.

De deputatie neemt zich voor te werken aan de verbetering van de formele procedures. Ook zal de griffier in uitvoering van het provinciedecreet een systeem van interne controle uitwerken.

2.2.5 Fysieke beveiliging van activa en bestanden

De beveiliging van de selectiedossiers en de individuele personeelsdossiers is voldoende. De toegang tot informatie op elektronische media is beveiligd door middel van geïndividualiseerde toegangscodes, die regelmatig moeten wijzigen. Er bestaan echter geen geschreven procedures voor de beveiliging van activa en bestanden.

2.3 Conclusie

Het internebeheersingssysteem van de provincie Antwerpen blijkt de naleving van de personeelsreglementering op verschillende vlakken te ondersteunen. Zo beschikt de provincie over een sterk vormingsbeleid en een bevredigende beveiliging van activa en bestanden. Toch stelde het Rekenhof ook zwakke punten vast. De provincie heeft niet voor alle

¹⁷ Zo gelden mondelinge afspraken over de bekendmaking van de vacature en de selectie.

processen formele procedures uitgewerkt en beschikt niet over specifieke functiebeschrijvingen. De formele bevoegdheidsverdeling respecteert zij niet altijd. Ook vindt geen evaluatie plaats van de proeftijd.

3 Samenstelling van de personeelsdossiers

Noch de krachtlijnen, noch de provinciale personeelsstatuten bevatten een overzicht van de (bewijs)stukken die zich in het personeelsdossier moeten bevinden. Niettemin spreekt het voor zich dat het persoonlijk dossier twee soorten documenten moet bevatten:

1. alle (loopbaan)stukken die een individuele rechtshandeling inhouden en die een reële invloed uitoefenen op de rechtstoestand van het betrokken personeelslid;
2. alle stukken van persoonlijke aard die noodzakelijk waren voor een rechtsgeldige aanwerving.

De besluiten houdende de aanstelling, de inschakeling in de loopbaanstructuur en de salarisvaststelling komen verder in dit verslag aan bod.

Wat betreft de persoonlijke documenten waarover het provinciebestuur als overheid minimaal moet beschikken voor de aanwervingsbeslissing, heeft het Rekenhof onderzocht of de volgende documenten zich in het individuele dossier bevonden:

1. een getuigschrift van goed zedelijk gedrag, waaruit blijkt dat het gedrag van het personeelslid in overeenstemming is met de betrekking;
2. een attest van lichamelijke geschiktheid;
3. het diploma of studiegetuigschrift dat toegang verleent tot het betreffende niveau (met uitzondering van de niveaus D en E);
4. de laatste arbeidsovereenkomst, onontbeerlijk om de rechtsrelatie tussen het personeelslid en het bestuur te bepalen.

Van de 78 dossiers¹⁸ die het Rekenhof heeft gecontroleerd in Antwerpen, heeft het er slechts 3 onvolledig bevonden (3,8%). Daarmee haalt Antwerpen de beste score van de vijf provincies, de slechtste score bedroeg 92,4%.

¹⁸ Van de 80 dossiers uit de steekproef werden de contractuele personeelsleden die inmiddels een vaste benoeming kregen, buiten beschouwing gelaten.

De onderstaande tabel vergelijkt de situatie in Antwerpen met de overige provincies.

	Aantal	% Antwerpen	Gemiddeld % vijf provincies	Beste score
Volledig	75	96,2%	72,7%	96,2%
Onvolledig	3	3,8%	27,3%	3,8%
waaronder				
goed zedelijk gedrag	1	1,3%	20,08%	1,3%
geneeskundig attest	3	3,8%	16,86%	3,8%
diploma	2	2,6%	1,06%	0%
laatste arbeidsovereenkomst	1	1,3%	1,04%	0%
Totaal	78	100%		

4 Aanwerving van contractuele personeelsleden

4.1 Keuze voor contractuele indienstneming

Zoals blijkt uit de onderstaande tabel, bedroeg in 2004 het aandeel contractuelen binnen het totale personeelsbestand van de provincie Antwerpen 26%. Dat is het laagste aandeel van alle provincies, het hoogste aandeel bedroeg 50%. Volgens het provinciebestuur van Antwerpen zou daaruit blijken dat het bestuur de krachtlijnen maximaal naleeft.

	Totaal personeel	Aantal contract.	% contract.	% toename	% toename x jaar
1999	1.521	441	29,0%		
2000	1.540	446	29,0%	1,1%	
2001	1.550	449	29,0%	0,7%	
2002	1.513	424	28,0%	-5,6%	
2003	1.496	419	28,0%	-1,2%	
2004	1.499	389	26,0%	-7,2%	-11,7%

Uit de samenlezing van de krachtlijnen en het administratief personeelsstatuut blijkt dat de provincie in principe geen contractuelen in dienst kan nemen voor permanente opdrachten, tenzij het gaat om een vervangingsovereenkomst, een tijdelijke en uitzonderlijke personeelsbehoefte, een mandaat, schoonmaakpersoneel of een wettelijk tewerkstellingsprogramma.

Het Rekenhof heeft 77 personeelsdossiers gecontroleerd¹⁹). De onderstaande tabel biedt een overzicht van de bevindingen.

Uitdrukkelijke verantwoording in dossier	
Vervanging	33
Schoonmaak	3
Mandaat	1
Projectwerking (tijdelijke projecten)	3
Projectwerking (permanente projecten)	2
Wettelijke verplichting	16
Subtotaal	58
Tijdelijke en uitzonderlijke behoeften	2
Geen verantwoording in dossier	17
Totaal	77

¹⁹ 3 dossiers van de steekproef van 80 betroffen secretariaatspersoneel toegewezen aan de deputatie.

58 contractuele aanwervingen waren uitdrukkelijk verantwoord. Het ging om een vervangingsovereenkomst, schoonmaakpersoneel, een contractueel ingevuld mandaat, een specifiek project of een andere wettelijke reden (gesco of startbaan). Wel was de verantwoording in een aantal gevallen betwistbaar. Zo vertonen minstens twee⁽²⁰⁾ van de vijf projecten een zodanige duurzaamheid dat zij als permanente opdrachten kunnen worden beschouwd. In principe moeten statutairen die taken waarnemen.

In de 19 resterende gevallen heeft het Rekenhof nagegaan of er geen sprake kon zijn van een indienstneming wegens een tijdelijke of uitzonderlijke personeelsbehoefte. In slechts 2 van de 19 gevallen lieten de tekst van de arbeidsovereenkomst of de dossierstukken toe vast te stellen dat er inderdaad een dringende personeelsbehoefte aanwezig was op het ogenblik van de aanwerving en dat die urgentie nog steeds voortduurde. In 17 gevallen of 22% van de gecontroleerde dossiers heeft het Rekenhof echter geen afdoende verantwoording voor niet-statutaire aanwerving gevonden. Van alle Vlaamse provincies heeft Antwerpen de laagste score, de hoogste score bedroeg 40%.

4.2 Bijzondere tewerkstellingsvormen

4.2.1 Gebruik van uitzendkrachten

Uitzendarbeid in de overheidssector is in principe uitgesloten⁽²¹⁾. Bovendien omzeilt uitzendarbeid de krachtlijnen en de provinciale personeelsstatuten, die immers alleen in statutaire of contractuele tewerkstelling voorzien. Tijdelijke en uitzonderlijke personeelsbehoeften moet het provinciebestuur invullen met contractuele aanwervingen.

Volgens de personeelsdienst heeft de provincie Antwerpen in 2001 en 2002 geen uitzendkrachten tewerkgesteld. In 2003 heeft zij wel 150 uitzendkrachten geëngageerd, die telkens 1,5 à 2 dagen presteerden (1.281 afgesloten contracten). In totaal werd daarvoor 233.461,30 EUR betaald.

Uitzendarbeid is een dure vorm van tewerkstelling. Het uitzendbureau heeft een facturatiecoëfficiënt aangerekend van 1,89 van de bezoldiging (bij selectie door de provincie) en 1,91 à 2,01 (bij selectie door het uitzendbureau).

²⁰ Het project Preventie Middelennisbruik en het project Mobiliteitsovereenkomsten met het Vlaams Gewest.

²¹ Zolang geen uitvoering is gegeven aan artikel 48 van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers. Met uitzondering van de (tijdelijke) vervanging van een vaste contractuele werknemer in geval van schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst.

4.2.2 Tijdelijken

De provincie Antwerpen stelt geen tijdelijken (statutairen) tewerk.

4.2.3 Ter beschikking gesteld personeel

De wet van 24 juli 1987 heeft terbeschikkingstelling van personeel aan een derdewerkgever principieel verboden. De overheid mag geen werknemers uitlenen aan een gebruiker als die gebruiker over hen enig gedeelte van het gezag uitoefent dat normaal aan de eigenlijke werkgever toebehoort. Als de provincie de bezoldiging van de ter beschikking gestelde personeelsleden niet terugvordert, gaat het bovendien om een onrechtstreekse vorm van subsidiëring, waarvoor een rechtsgrond is vereist. Bovendien moet elke subsidie correct worden weergegeven in de begroting en in de rekeningen.

De personeelsdienst van de provincie Antwerpen heeft bevestigd dat de provincie 27 personeelsleden ter beschikking heeft gesteld aan andere autonome rechtspersonen. De loonkosten worden niet teruggevorderd.

4.3 Objectiviteit van het selectiesysteem

Rekening houdend met het grondwettelijk beginsel van gelijke toegang tot het openbaar ambt, vermelden de krachtlijnen dat de aanwervingen objectief moeten verlopen. Dat impliceert dat de provincie in alle gevallen voorrang moet geven aan de geschiktste kandidaat. Die keuze veronderstelt een vergelijking van verschillende kandidaten in het licht van de selectiecriteria. Een oproep tot de kandidaten voor een vacante betrekking biedt de beste garantie op een effectieve mededinging.

Het administratief personeelsstatuut van de provincie Antwerpen bevat geen selectieregels voor een contractuele aanwerving. Omwille van de rechtszekerheid kan het provinciebestuur overwegen dergelijke selectieregels in het personeelsstatuut in te schrijven. Het gebrek aan selectieregels in de statuten kan uiteraard nooit impliceren dat er geen reële mededinging plaatsvindt: de provincie dient steeds verschillende kandidaten te beoordelen.

Uit het onderzoek bleek dat het provinciebestuur contractueel personeel nieuw heeft aangeworven zonder enige vergelijking van titels en verdiensten van verschillende kandidaten⁽²²⁾.

²² De overname van vzw-personeel werd hier buiten beschouwing gelaten (zie 4.4). Evenmin werd het secretariaatspersoneel van de leden van de deputatie meegerekend.

4.4 Overname van vzw-personeel

De provinciebesturen hebben in het verleden meermaals opdrachten en contractuele personeelsleden van (al dan niet paraprovinciale) vzw's overgenomen omdat de betrokken verenigingen geacht werden taken van provinciaal belang waar te nemen. In sommige gevallen werd de integratie zelfs aanbevolen door de Vlaamse overheid⁽²³⁾.

Op administratief-juridisch vlak is de overname van vzw-personeel echter aan een aantal regels gebonden. In eerste instantie speelt het grondwettelijk beginsel van gelijke toegang tot het openbaar ambt. Al wie daarvoor in aanmerking komt, moet minstens de kans krijgen voor een functie te kandideren. Bovendien moeten op grond van het gelijkheidsbeginsel alle personeelsleden die in dezelfde omstandigheden verkeren dezelfde arbeidsvoorwaarden krijgen. Principieel wordt hun rechtspositie geregeld door de personeelsstatuten en is het onmogelijk daar *ad hoc* en *intuitu personae* van af te wijken. Ten slotte blijft het principe gelden dat contractuelen geen permanente opdrachten mogen waarnemen. De herkomst van het personeel speelt daarin geen enkele rol.

Met het oog op regularisering kan de provincie beslissen bepaalde opdrachten die voorheen waren toevertrouwd aan een (paraprovinciale) vzw (weer) in eigen handen te nemen⁽²⁴⁾. Dergelijke specifieke omstandigheden kunnen rechtvaardigen dat een andere invulling wordt gegeven aan de toegang tot de functie, vooral als dat een oplossing biedt voor scheefgegroeide toestanden uit het verleden. Op grond van het gelijkheidsbeginsel mogen de arbeidsvoorwaarden van de overgenomen personen echter niet gunstiger zijn dan die van de provinciale personeelsleden in vergelijkbare omstandigheden. Ook mag volgens de omzendbrief BA-97/08 van 24 juni 1997 het contract met het provinciebestuur niet voordeliger zijn dan het contract met de betrokken vzw. De arbeidsvoorwaarden bij paraprovinciale vzw's kunnen eigenlijk niet verschillen van die van de provincie. De omzendbrief BA-93/03 bepaalt immers dat voor het personeel van een paraprovinciale vzw dezelfde aanwervingsmodaliteiten en bezoldigingsregels gelden als voor het provinciepersoneel.

De statuten van de provincie Antwerpen bevatten geen algemeen geldende bepalingen omtrent de overname van vzw-personeelsleden. In principe gelden daarvoor dus dezelfde regels als voor de andere personeelsleden wat betreft selectie, reden van contractuele indienstneming en arbeidsvoorwaarden. Enkel voor personeel van twee specifieke vzw's is in een afwijkende regeling voorzien. Die regeling is echter in strijd met het gelijkheidsbeginsel. In de steekproef van het Rekenhof bevonden

²³ Zie bijvoorbeeld het decreet van 5 april 1995 houdende erkenning en subsidiëring van de gemeentelijke sportdiensten, de provinciale sportdiensten en de sportdienst van de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

²⁴ Zie omzendbrief BA-97/08 van 24 juni 1997.

zich dertien dossiers van overgenomen personeelsleden. Telkens heeft het provinciebestuur een geheel nieuwe arbeidsovereenkomst gesloten.

Bij drie overgenomen personeelsleden heeft de provincie hun door de vzw erkende privéanciënniteit overgenomen, hoewel het geldelijk personeelsstatuut voor personeelsleden afkomstig van die vzw in geen waarborg van anciënniteitsovername voorziet. Het geldelijk personeelsstatuut maakt voorgaande privédiensten alleen valoriseerbaar als dergelijke ervaring als aanwervingsvoorwaarde is gesteld, wat bij overname nooit het geval kan zijn. De overgenomen personeelsleden kregen dus een voordeel dat een provinciepersoneelslid niet geniet. Dat stemt niet overeen met de omzendbrief BA 93/03 en is ook in de statuten niet onderbouwd.

Een overgenomen personeelslid van een vzw waarvoor het personeelsstatuut in een afwijkende regeling voorziet, werd ingeschakeld in niveau A met salarisschaal A1b, overeenkomstig zijn situatie in de vzw. De betrokkene heeft echter geen diploma of studiegetuigschrift dat toegang verleent tot niveau A. De situatie is dus strijdig met de omzendbrief BA 93/03. Bovendien waarborgt het geldelijk personeelsstatuut alleen het brutojaarloon en de anciënniteit, niet het behoud van diplomaniveau. De provincie Antwerpen kon hem bijvoorbeeld hebben ingeschakeld in het B-niveau met behoud van zijn oude vzw-loon. Een ander personeelslid daarentegen heeft de provincie bij overname ingeschakeld in het B-niveau, terwijl de betrokkene in de vzw een salaris van A-niveau kreeg en een diploma had dat toegang verleent tot het A-niveau. De deputatie merkte op dat de overname van vzw-personeel gebeurde in overeenstemming met de omzendbrief van 24 juni 1997. Het Rekenhof blijft bij zijn standpunt.

In alle gevallen nemen de overgenomen personeelsleden als contractueel ten onrechte een permanente taak waar.

4.5 Medisch onderzoek

De provinciale personeelsstatuten bepalen dat contractuelen slechts kunnen worden aangeworven als de bevoegde arbeidsgeneeskundige dienst hen lichamelijk geschikt acht voor de betrekking. Het is wenselijk het aanwervingsonderzoek te organiseren vóór de ondertekening van de arbeidsovereenkomst. Dat vermijdt een eventuele contractbeëindiging als het personeelslid weigert gevolg te geven aan de oproeping voor het onderzoek of als het medisch onderzoek tot een ongunstige beslissing leidt. De arbeidsovereenkomstenwet⁽²⁵⁾ laat niet toe een werknemer die al is aangeworven zonder opzegging te ontslaan wegens zijn lichamelijke ongeschiktheid⁽²⁶⁾.

²⁵ Wet betreffende de arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978.

²⁶ De artikelen 31, §1, 58 en 78 van de arbeidsovereenkomstenwet voorzien alleen in een schorsing van de arbeidsovereenkomst en in een veren-

Het administratief personeelsstatuut van Antwerpen bepaalt dat het attest van medische geschiktheid dient te worden voorgelegd vóór de indiensttreding. Het Rekenhof stelt echter vast dat de geneeskundige onderzoeken gewoonlijk pas plaatsvinden ná de ondertekening van de arbeidsovereenkomst en ná de eigenlijke indiensttreding.

4.6 Indienstnemingsbesluiten

De opmaak van een schriftelijk stuk, een *besluit*, vóór de ondertekening van de arbeidsovereenkomst en vóór de reële indiensttreding van een personeelslid is om verschillende redenen vereist.

- De beslissing tot indienstneming brengt een bindende belofte tot aanwerving tot stand. Een besluit formaliseert die beslissing.
- De indiensttreding van een personeelslid vormt een uitgave ten laste van de begroting van het provinciebestuur.
- Het besluit geldt als bewijs dat het bevoegde orgaan wel degelijk de beslissing tot aanwerving nam (bijvoorbeeld de deputatie na machtiging door de provincieraad).
- De formele motiveringswet vereist dat de akte zelf (in casu het indienstnemingsbesluit) de overwegingen⁽²⁷⁾ vermeldt die aan een individuele eenzijdige rechtshandeling met rechtsgevolgen ten grondslag liggen. De wet veronderstelt steeds een akte (een geschrift) als bewijs. In het ambtenarenrecht is het gebruikelijk dat zoiets bij besluit plaatsvindt.

Ook voor contractuele indienstnemingen is een indienstnemingsbesluit noodzakelijk. De administratieve rechtshandeling die de beslissing tot aanwerving inhoudt, is immers een *acte détachable*, af te scheiden van de ondertekening van de arbeidsovereenkomst. Dat geldt evenzeer voor verlengingen van tewerkstelling: die gelden telkens als nieuwe aanwervingen en vereisen dus een schriftelijk stuk dat dateert van vóór de ondertekening van de (nieuwe) arbeidsovereenkomst en a fortiori van vóór het moment waarop het personeelslid effectief start. In geval van delegatie van de deputatie naar het departementshoofd dient het departementshoofd de nominatieve besluiten te ondertekenen.

Het provinciebestuur van Antwerpen maakt alleen indienstnemingsbesluiten op voor contracten van onbepaalde duur, gescó's en startbaners. Voor vervangingsovereenkomsten en arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur bestaat wel een principebesluit van de deputatie of van de provincieraad, maar er zijn geen nominatieve besluiten voorhanden, zodat niet voldaan wordt aan de formele motiveringsplicht. In geval van delegatie van de deputatie naar het departementshoofd dient het depar-

voudigd ontslag na een periode van zes maanden schorsing wegens ziekte.

²⁷ Op afdoende wijze en zowel juridisch als feitelijk.

tementshoofd de nominatieve besluiten te ondertekenen. De indienstnemingsbesluiten zelf dienen minstens te verwijzen naar de materiële motivering die zich in de selectiebundel bevindt.

4.7 Geldelijke anciënniteit

4.7.1 Besluiten salarissvaststelling

Het provinciebestuur dient een besluit op te maken als het voor de eerste keer een salaris van een personeelslid of een wijziging daarin vaststelt. Dat is ongetwijfeld zo als de overheidswerkgever over een appreciatieruimte beschikt aangaande voorgaande diensten. Maar ook als de eerste salarissvaststelling een louter declaratoire beslissing vormt⁽²⁸⁾, is het wenselijk daarvan een besluit op te stellen. Het gaat immers om een beslissing die een (terugkerende) uitgave impliceert op de begroting. Ook moet uit het besluit blijken dat het bevoegde orgaan erover besliste. Ten slotte gaat het om een individuele rechtshandeling die een formele motivatie vereist.

Het provinciebestuur van Antwerpen stelt in principe nooit salarissvaststellingsbesluiten op, ook niet als het na onderzoek bepaalde voorgaande diensten valoriseert voor de geldelijke anciënniteit. Soms gebeurt het wel indirect door het indienstnemingsbesluit – als dat bestaat⁽²⁹⁾ – dat het basissalaris vermeldt.

De personeelsdienst van Antwerpen bevestigde dat over de valorisatie van voorgaande ervaring intern steeds wordt overlegd, maar dat de beslissing niet wordt geformaliseerd⁽³⁰⁾. Dat levert problemen op voor de interne en externe controle. Bovendien kan een personeelslid moeilijk opkomen tegen een eventuele negatieve beslissing, aangezien de redenen van de beslissing onbekend blijven.

4.7.2 Aanstelling in niet-bestaande graden

Uit de personeelsstatuten van de provincie Antwerpen blijkt duidelijk welke salarisschalen aan welke graden verbonden zijn.

4.7.3 Attesten van voorgaande diensten

In de onderzochte dossiers was telkens een attest van voorgaande diensten aanwezig, als dat noodzakelijk bleek voor de vaststelling van de geldelijke anciënniteit.

²⁸ Bijvoorbeeld bij voorgaande diensten in overheidssector.

²⁹ Zie 4.6.

³⁰ Zie ook 2.2.2.

4.7.4 Voorgaande diensten in vzw's

Het Rekenhof heeft geen opmerkingen over de valorisatie van voorgaande ervaring in een vzw.

4.7.5 Voorgaande privédiensten

Volgens de krachtlijnen kan het provinciebestuur ervoor kiezen ervaring in de privésector, zowel deeltijdse als voltijdse, te valoriseren. Het moet echter altijd gaan om ervaring die rechtstreeks dienstig is voor de vacante functie.

Het geldelijk personeelsstatuut van Antwerpen maakt voorgaande privé-diensten alleen valoriseerbaar, met een maximum van zes jaar, als die ervaring formeel als aanwervingsvoorwaarde is gesteld. Privé-ervaring is ook valoriseerbaar als de functiebeschrijving dergelijke ervaring als nuttig omschrijft en de provincie tegelijk aantoonde dat het structureel moeilijk is de functies in te vullen met bekwame en specifiek ervaren of gespecialiseerde personeelsleden⁽³¹⁾.

Het Rekenhof stelde echter vast dat een personeelslid zijn privé-diensten als zelfstandige maximaal kon laten meetellen zonder dat aan de voorwaarden was voldaan.

4.7.6 Voorgaande diensten als interim of tijdelijke in het onderwijs

Het Rekenhof heeft geen opmerkingen over de valorisatie van voorgaande diensten in het onderwijs als interim of tijdelijke.

4.8 Schaalanciënniteit

Met het oog op een verhoogde personeelsmobiliteit tussen de besturen bepalen de krachtlijnen dat de provincies de schaalanciënniteit die een personeelslid heeft verworven in een ander openbaar bestuur in een vergelijkbare graad kunnen overnemen. De provinciebesturen oordelen zelf over de gelijkheid van de graden op basis van de plaats in de personeelsformatie.

Het provinciebestuur van Antwerpen maakt steeds schaalanciënniteits-overnamebesluiten op. Volgens de krachtlijnen kan de provincie de schaalanciënniteit alleen overnemen als het gaat om aansluitende te-

³¹ Personeelsleden die zijn aangeworven tussen 1995 en 1999 in een structureel moeilijk in te vullen functie, kunnen die diensten eveneens voor maximum zes jaar in aanmerking laten nemen voor de toekenning van periodieke verhogingen. Worden als structureel moeilijk in te vullen gedefinieerd: programmeur/systeembeheerder, industrieel ingenieur, labochef, stedenbouwkundige, boekhouder, diensthoofd groendomeinen, bestuurssecretaris economist en bedrijfsleider.

werkstelling. Het geldelijk personeelsstatuut legt die voorwaarde echter niet op, zodat het zowel kan gaan om aansluitende diensten als om diensten in het verleden (met bijvoorbeeld een tussenperiode van tewerkstelling in de privésector). De vraag rijst in welke mate dit overeenstemt met de krachtlijnen en met het doel van de maatregel (verhoogde mobiliteit).

4.9 Administratieve standplaats

Het Rekenhof heeft geen opmerkingen over de bepaling van de administratieve standplaats.

4.10 Conclusie

22% van de onderzochte personeelsdossiers van de provincie Antwerpen bevat geen verantwoording voor contractuele aanwerving. De provincie heeft ondanks het wettelijk verbod een beroep gedaan op uitzendkrachten. Ook stelt ze onterecht verschillende personeelsleden ter beschikking aan andere autonome rechtspersonen, zonder bovendien de loonkosten terug te vorderen. Contractuele aanwervingen steunen niet altijd op een vergelijking van verschillende kandidaten. Bij de overname van vzw-personeel kregen bepaalde personen gunstiger arbeidsvoorwaarden dan het provinciale personeel, wat in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. De geneeskundige onderzoeken vinden gewoonlijk plaats ná de eigenlijke indiensttreding. De provincie maakt niet altijd nominatieve indienstnemingsbesluiten op en stelt nooit salarisvaststellingsbesluiten op. In minstens één geval heeft zij voorgaande privédiensten ten onrechte gevaloriseerd. Wat betreft de overname van schaalanciënniteit verworven in een ander openbaar bestuur, legt het geldelijk personeelsstatuut niet op dat het moet gaan om aansluitende tewerkstelling.

5 Arbeidsovereenkomsten

5.1 Verwijzing naar de statuten

In de arbeidsovereenkomsten verwijst de provincie Antwerpen op een correcte manier naar de personeelsstatuten.

5.2 Arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur

Het Rekenhof heeft geen tekortkomingen vastgesteld in de bepalingen van de arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur.

5.3 Vervangingsovereenkomsten

Uit het onderzoek zijn geen tekortkomingen gebleken wat betreft de vervangingsovereenkomsten.

5.4 Arbeidsovereenkomst tegen aantal uur per jaar

De provincie Antwerpen houdt zich aan artikel 11bis van de arbeidsovereenkomstenwet. Volgens dat artikel moet de wekelijkse arbeidsduur gemiddeld gerespecteerd worden over een periode van maximum één trimester.

5.5 Proefperiode

Als het provinciebestuur in de arbeidsovereenkomsten een proefbeding inlast, dan geeft zij daarmee uitdrukkelijk te kennen dat het contract slechts zal doorlopen na de proeftijd als het personeelslid een positieve evaluatie krijgt. Het is noodzakelijk tijdig te evalueren om de verkorte opzeggingstermijn te kunnen toepassen. Proefperiodes inlassen zonder daadwerkelijke beoordeling heeft weinig zin.

Het provinciebestuur van Antwerpen voerde geen formele beoordeling uit van de contractuele proefperiode. Dat betekent dat in principe de arbeidsovereenkomst zonder verdere formaliteiten haar definitieve vorm kreeg na de proefperiode. De deputatie antwoordde dat het nieuwe evaluatiereglement, goedgekeurd door de provincieraad op 23 november 2006, in een formele beoordeling van de proeftijd voorziet.

5.6 Conclusie

Het Rekenhof heeft geen opmerkingen meer over de arbeidsovereenkomsten.

6 Loopbaan van de contractuele personeelsleden

6.1 Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten

Het provinciebestuur van Antwerpen respecteert de artikelen 10 en 10bis van de arbeidsovereenkomstenwet over opeenvolgende arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur.

6.2 Bevordering met nieuwe arbeidsovereenkomst

Contractuele personeelsleden kunnen niet bevorderen. Zij kunnen alleen aangeworven worden in een bevorderingsambt als de deputatie beslist de vacante betrekking in te vullen via een gelijktijdige bevorderings- en aanwervingsprocedure. In dat geval kunnen contractuelen als externen deelnemen aan het examen.

Aan een personeelslid van niveau D heeft de provincie een functie aangeboden in niveau C en aan een personeelslid van niveau A1 een functie in niveau A6, zonder een aanwervingsprocedure op te starten.

De deputatie neemt zich voor steeds een aanwervingsprocedure te starten alvorens aan contractuelen een hogere functie te geven.

6.3 Valorisatie van deeltijdse prestaties bij uitbreiding van dienstprestaties

6.3.1 In de geldelijke anciënniteit

De krachtlijnen bepalen dat de geldelijke anciënniteit wordt herberekend bij uitbreiding van de dienstprestaties. Dat betekent voor de betrokkene een terugval van geldelijke anciënniteit. De krachtlijnen lichten niet toe hoe de herberekening moet gebeuren en in welke situaties. Hoe de geldelijke anciënniteit wordt berekend, moeten de personeelsstatuten alleszins uitwerken. Hierbij moet rekening worden gehouden met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Een verschil in behandeling tussen bepaalde personeelscategorieën is alleen toegelaten voor zover dat verschil berust op een objectief criterium en redelijk verantwoord is. De vraag rijst of de herberekening van de geldelijke anciënniteit wel verenigbaar is met de wet van 5 maart 2002 betreffende het beginsel van non-discriminatie ten gunste van deeltijdwerkers. Die wet, ter uitvoering van een Europese richtlijn, bepaalt dat de arbeidsvoorwaarden van deeltijdse werknemers niet minder gunstig mogen zijn dan die van voltijdse werknemers in een vergelijkbare situatie, tenzij het verschil in behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is⁽³²⁾.

³² Wel stelt de wet dat hun rechten kunnen worden vastgesteld in verhouding tot hun arbeidsduur. Als dat om objectieve redenen gerechtvaardigd is, kan

De herberekening van de geldelijke anciënniteit is voorzien in het geldelijk personeelsstatuut en wordt ook toegepast. Zo wordt de geldelijke anciënniteit van een personeelslid dat altijd 50% heeft gewerkt en op een bepaald moment voltijds gaat werken, tot de helft herleid. De mogelijke situaties van (voorgaande) deeltijdse prestaties zijn redelijk goed afgedekt. Antwerpen heeft in geen waarborg voorzien: nergens is bepaald dat iemand zijn salaris en salarisschaal (aan 100%) behoudt bij terugval van geldelijke anciënniteit. Een herberekening van de geldelijke anciënniteit kan dus leiden tot een lager brutomaandsalaris voor de betrokkene.

6.3.2 In de schaalanciënniteit

Net zoals bij de geldelijke anciënniteit gaan de krachtlijnen uit van een herberekening van de schaalanciënniteit bij uitbreiding van de dienstprestaties. De krachtlijnen bepalen niet hoe de herberekening moet gebeuren en in welke situaties. Alleszins moeten de personeelsstatuten de berekening van de schaalanciënniteit bij deeltijdse prestaties uitwerken en alle mogelijke situaties afdekken.

Het provinciebestuur van Antwerpen past een terugval van schaalanciënniteit toe bij uitbreiding van de dienstprestaties. Het Rekenhof wijst ook hier op het mogelijk discriminerend effect. In tegenstelling tot bij de geldelijke anciënniteit is de terugval niet geregeld in de personeelsstatuten.

6.4 Besluiten van inschakeling in de nieuwe loopbaanstructuur

Net als een indienstneming dient de inschakeling van een personeelslid in de nieuwe loopbaanstructuur in een schriftelijk besluit te worden opgenomen. Het gaat immers om een beslissing die een (terugkerende) uitgave impliceert op de begroting. Ook moet uit het besluit blijken dat het bevoegde orgaan erover besliste. Ten slotte gaat het om een individuele rechtshandeling die formeel gemotiveerd moet worden.

Het provinciebestuur van Antwerpen heeft geen inschakelingsbesluiten opgemaakt. Het gaat nochtans om beslissingen met een verregaande invloed op de loopbaan. Van geen enkel personeelslid kon met zekerheid worden vastgesteld in welke nieuwe graad het werd ingeschakeld en welke schaalanciënniteit op dat ogenblik werd toegekend.

de toegang tot bepaalde arbeidsvoorwaarden afhankelijk worden gesteld van een bepaalde diensttijd, arbeidsduur of beloning.

6.5 Besluiten van salarisschaalverhoging in de functionele loopbaan

Net zoals de beslissing van salarisvaststelling is de beslissing om aan een personeelslid een hogere salarisschaal toe te kennen in het kader van de functionele loopbaan een rechtshandeling met individuele weerslag. In principe gaat het om een louter gebonden bevoegdheid⁽³³⁾. Zodra het personeelslid de vereiste schaalanciënniteit heeft verworven, het minimum aantal uren vorming heeft gevolgd en een gunstige functioneringsevaluatie kreeg, gaat het in principe automatisch over naar een hogere salarisschaal. Nochtans is het ook hier omwille van de rechtszekerheid wenselijk een schriftelijk besluit op te stellen dat de nieuwe salarisschaal vaststelt. Een besluit maakt een juiste reconstructie van de functionele loopbaan mogelijk. Bovendien vereenvoudigt het de interne en externe controle.

Het provinciebestuur van Antwerpen stelt niet systematisch een dergelijk besluit op. De deputatie meent dat het opstellen van een dergelijk besluit tot overdreven formalisme leidt.

6.6 Salarissen

Het Rekenhof heeft van elk personeelslid in de steekproef gecontroleerd of de provincie het salaris correct heeft vastgesteld op basis van de statuten en of ze het correct heeft berekend en uitbetaald. In het bijzonder ging het na of het salaris overeenkwam met de statutaire bepalingen inzake diplomavooraan, graad, salarisschaal, anciënniteit, functionele loopbaan en de invloed van eventuele (deeltijdse) afwezigheden.

Onder voorbehoud van de bevindingen in de vorige hoofdstukken, stelde het Rekenhof in de provincie Antwerpen geen fouten vast in de vaststelling en berekening van de salarissen.

6.7 Toelagen, vergoedingen en andere voordelen

Het Rekenhof heeft van elk personeelslid in de steekproef nagegaan welke toelagen en vergoedingen werden uitbetaald en of deze correct werden uitbetaald. Het controleerde of de betrokken toelagen en vergoedingen rechtsgrond vonden in het statuut, of aan alle toekenningsvoorwaarden werd voldaan, en of het bedrag correct werd berekend.

Het Rekenhof stelde in de provincie Antwerpen hieromtrent geen fouten vast.

³³ Zie 4.7.1.

6.8 Secretariatspersoneel van de gedeputeerden

Het Rekenhof heeft geen opmerkingen over de arbeidsovereenkomsten tussen het provinciebestuur van Antwerpen en het contractueel secretariatspersoneel.

6.9 Conclusie

Aan minstens twee contractuele personeelsleden heeft de provincie Antwerpen functies aangeboden van een hoger niveau of van een hogere rang, zonder een aanwervingsprocedure op te starten. De herberekening van de geldelijke anciënniteit en van de schaalanciënniteit bij uitbreiding van de dienstprestaties staat op gespannen voet met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en het beginsel van non-discriminatie van deeltijdwerkers. Bovendien voorzien de personeelsstatuten niet in een herberekening van de schaalanciënniteit. Het provinciebestuur stelt nooit besluiten op van inschakeling in de nieuwe loopbaanstructuur, noch besluiten van salarisschaalverhoging.

7 Algemene conclusies

Het internebeheersingssysteem van de personeelscyclus van de provincie Antwerpen heeft een aantal sterke punten, maar is op andere punten voor verbetering vatbaar. Zo heeft de provincie weinig formele procedures uitgewerkt en beschikt zij niet over specifieke functiebeschrijvingen.

Het Rekenhof heeft aan de hand van een dertigtal onderwerpen gecontroleerd of de provincie de regelgeving in personeelszaken naleeft. Bij iets meer dan de helft van de onderwerpen formuleerde het geen opmerkingen. Zo bleken geen fouten voor te komen bij de berekening en betaling van vergoedingen en toelagen. Ook behaalt de provincie Antwerpen een zeer goede score voor de samenstelling van haar personeelsdossiers.

Het Rekenhof stelde wel vast dat de provincie Antwerpen meermaals is overgegaan tot contractuele aanwerving zonder dat afdoende te verantwoordt. Zij heeft zich daarnaast niet gehouden aan het verbod op inschakeling van uitzendkrachten en op terbeschikkingstelling van personeelsleden aan andere autonome rechtspersonen.

Overgenomen vzw-personeel kent de provincie gunstiger arbeidsvoorwaarden toe dan het provinciale personeel. In minstens een geval verliep de valorisatie van voorgaande privédiensten niet volgens de regels. De terugval in geldelijke anciënniteit en schaalanciënniteit bij uitbreiding van de dienstprestaties staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel. De provincie stelt ook weinig besluiten op.

8 Aanbevelingen

- In het algemeen moet de provincie Antwerpen haar internebeheersingssysteem van de personeelscyclus evalueren en nagaan of het huidige internebeheersingssysteem de risico's die de doelstellingen van de personeelsprocessen bedreigen, voldoende afdekt. De resultaten van deze audit vormen daartoe een aanzet.
- De provincie moet zich houden aan de beperkende voorwaarden waaronder zij contractuele personeelsleden in dienst kan nemen.
- Tijdelijke en uitzonderlijke personeelsbehoeften mag het provinciebestuur invullen met contractuele aanwervingen, niet met uitzendkrachten.
- De provincie dient zich te houden aan het verbod op terbeschikkingstelling van personeelsleden aan andere autonome rechtspersonen.
- Bij elke contractuele aanwerving dient zij verschillende kandidaten met elkaar te vergelijken.
- Voor personeelsleden die de provincie overneemt van een vzw, moeten dezelfde arbeidsvoorwaarden gelden als voor het provinciale personeel. Het is wenselijk dat zij afwijkende bepalingen in het geldelijk personeelsstatuut herbekijkt.
- Het is wenselijk dat de provincie de nodige besluiten opmaakt bij indienstneming, salarisvaststelling, inschakeling in de nieuwe loopbaanstructuur en salarisschaalverhoging.
- Elke contractuele aanwerving dient de provincie materieel en formeel te motiveren.
- Zij dient zich bij de valorisatie van voorgaande privédiensten te houden aan de voorwaarden in het geldelijk personeelsstatuut.
- De provincie dient de statutaire bevorderings- en aanwervingsregels te respecteren.
- Het is wenselijk dat zij de terugval van geldelijke anciënniteit en schaalanciënniteit bij uitbreiding van deeltijdse prestaties herbekijkt.

9 Reactie van de deputatie

De deputatie heeft op 19 februari 2007 gereageerd op de bevindingen en aanbevelingen (zie bijlage). Het antwoord van de deputatie is deels een herhaling van de opmerkingen van de provinciegriffier. Met laatstgenoemde opmerkingen werd al rekening gehouden in het ontwerpverslag. De nieuwe elementen in het antwoord van de deputatie werden verwerkt in dit verslag. In het algemeen concludeerde de deputatie dat sinds het uitvoeren van de audit de interne situatie op de personeelsdienst grondig is gewijzigd. Een groot deel van de pijnpunten is reeds aangepakt of zal in de toekomst worden aangepakt. Twee zwakke punten die volgens de deputatie afzonderlijk moeten aangepakt worden, zijn de verantwoording van elke contractuele werving en het geneeskundig onderzoek vóór de ondertekening van de arbeidsovereenkomst. Ten slotte meent de deputatie dat het kosteloos ter beschikking stellen van personeel aan derdewerkgevers of de overname van vzw-personeel moeilijk op ambtelijk niveau kunnen worden aangepakt.

Bijlage: Antwoord van de deputatie van 19 februari 2007

Mijnheer de Eerste-Voorzitter,

Hierbij bezorg ik u de reactie van de deputatie op de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof inzake een audit over contractuele tewerkstelling (uw kenmerk N 10-2.319.308 B5).

De reactie van de deputatie is cursief weergegeven. Alhoewel er ook veel sterke punten werden aangehaald in het verslag, wordt er enkel gereageerd op de zwakke punten.

Het Rekenhof concludeert in haar verslag met betrekking tot het internebeheersingssysteem, dat het een aantal sterke punten bevat, maar dat er te weinig formele procedures zijn, dat er een gebrek is aan specifieke functiebeschrijvingen en dat de formele bevoegdheidsverdeling niet wordt nageleefd.

-De deputatie neemt zich voor te werken aan de verbetering van de formele procedures. Een aanzet hiertoe werd reeds gegeven door Primavera. Anderzijds wil de deputatie zich ervoor hoeden dat in personeelsmateries het formalisme om het formalisme overheerst. Er zal naar een gezond evenwicht gezocht worden tussen inhoud en formaliteit.

-Wat de functiebeschrijvingen betreft werd inmiddels het project competentie management gestart met de bedoeling dat elke medewerker van de provincie op 1 januari 2009 een competentiegerichte functiebeschrijving heeft.

-Wat de naleving van de formele bevoegdheidsverdeling betreft geeft het provinciedecreet nieuwe en duidelijke instructies die zullen worden geïmplementeerd.

- Wat het geheel van procedures en documenten die een sluitende controle op de verrichtingen waarborgen betreft, zal de provinciegriffier in overleg met het departement HRM, een systeem van interne controle uitwerken zoals voorgeschreven door het provinciedecreet.

-Wat de fysieke beveiliging van activa en bestanden betreft doet het departement HRM, in dit digitale tijdperk, mee aan een interne werkgroep security policy. Deze werkgroep zal aanbevelingen doen voor de beveiliging van digitale bestanden. Tevens zal in de toekomst via de ICT-toepassing Peoplesoft, de nodige beveiliging worden voorzien.

Wat de aanwerving betreft stelt het Rekenhof volgende zwakten vast:

- een deel van de gecontroleerde dossiers bevatten geen verantwoording voor een contractuele aanwerving;
- de provincie Antwerpen deed onterecht beroep op interimarbeid;

- de provincie stelt verschillende personeelsleden ter beschikking van andere rechtspersonen, wat niet mag, en bovendien vordert ze de loonkosten niet terug;
- aanwerving gebeurt soms zonder vergelijking van de geschikte kandidaten;
- de overname van personeelsleden van vzw's gebeurt soms onder gunstiger voorwaarden dan voorzien voor de andere personeelsleden. Bovendien nemen deze mensen permanente taken waar;
- de provincie maakt geen nominatieve indienstnemingbesluiten op voor vervangingsovereenkomsten en arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur;
- er zijn een aantal (ook positieve) bemerkingen over de vaststelling van de geldelijke anciënniteit;

-De deputatie merkt op dat wat de verantwoording voor een contractuele aanwerving betreft, deze steeds bestond, doch mogelijk af en toe niet fysiek in het dossier aanwezig was. (zie ook verder nominatieve indienstnemingbesluiten GESCO's en startbaners).

-Wat interimarbeid betreft werd aan de federale overheid via een VVPmemorandum gevraagd om de wetgeving terzake aan te passen zodat ze beter bruikbaar is voor de provincies.

-De deputatie meent voorts dat men niet alle vzw's over dezelfde kam mag scheren. Paraprovinciale vzw's staan bijvoorbeeld zeer dicht bij het bestuur, zowel qua financiën als qua personeelsorganisatie. De deputatie verwijst bovendien naar de Vlaamse omzendbrief van 24 juni 1997 (zie verder) die volledig werd toe gepast.

- Wat de vergelijking van de titels betreft bij aanwerving wijst de deputatie op het feit dat contracten van bepaalde duur waarbij een selectie-interview volstaat, af en toe worden omgezet in contracten van onbepaalde duur zonder schriftelijke proef en selectiegesprek. Indien dit al gebeurde werd dit evenwel ingegeven door technische redenen, namelijk om meer mogelijkheden voor het bestuur te creëren inzake opzegging. De contracten werden bovendien gekoppeld aan projecten waarvan de duurtijd al dan niet gekend was. De contracten werden tegen de datum van de beëindiging van het project tijdig opgezegd. In principe gebeurde dit op basis van een deputatiebeslissing en was het zeker geen courante praktijk. Voorts worden, in gevolge de arbeidswetgeving, opeenvolgende contracten van bepaalde duur verplicht omgezet in contracten van onbepaalde duur.

-Wat de nominatieve indienstnemingbesluiten betreft voor vervangingsovereenkomsten en arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur, stelt de deputatie dat voor GESCO'S en startbaners er wel nominatieve deputatiebesluiten zijn. De aanstellingen van de vervangingscontractuelen en de arbeidscontracten van bepaalde duur gebeurden niet nominatief. De aanstelling van deze personen gebeurde evenwel op basis van een principebesluit ofwel op het niveau van de deputatie (vervangingscontractuelen) ofwel op het niveau van de provincieraad (arbeidscontracten bepaalde duur). Wat de vervangingscontractuelen betreft bestond er bovendien een formeel delegatiebesluit van de deputatie naar het departementshoofd. Eveneens dient rekening te worden gehouden met het feit dat gewerkt werd met een zogenaamde "vervangingspool".

-Wat de bemerkingen over de vaststelling van de geldelijke anciënniteit betreft, had de deputatie deze terechte bekommernis ook reeds vastgesteld. De voorstellen worden meegenomen bij de implementatie van Peoplesoft.

Wat de arbeidsovereenkomsten betreft heeft het Rekenhof weinig opmerkingen en stelt het dat de contracten inhoudelijk in orde zijn. Op de opmerking van het Rekenhof dat er niet altijd een formele beoordeling na de (soms zeer korte) proeftijd plaatsvindt, antwoordt de deputatie dat dit voorzien werd in het nieuwe evaluatiereglement, goedgekeurd door de provincieraad op 23 november 2006.

Wat de loopbaan betreft heeft het Rekenhof volgende opmerkingen:

- minstens twee contractuelen kregen een hoger functie zonder een aanwervingprocedure te starten;
- er zijn bedenkingen bij de herberekening van de geldelijke anciënniteit en van de schaalanciënniteit bij uitbreiding van de dienstprestaties;
- de terugval in schaalanciënniteit is niet geregeld in het statuut;
- de provincie stelt niet systematisch een besluit op als een personeelslid een hoger salarisschaal krijgt in het kader van de functionele loopbaan.

-De deputatie neemt zich voor om telkens een aanwervingprocedure te starten alvorens aan contractuelen een hogere functie te geven.

-Wat de bemerkingen over de vaststelling van de geldelijke anciënniteit betreft meent de deputatie dat het feit dat er in het statuut geen waarborg is voorzien voor een "terugval" van geldelijke anciënniteit en de schaalanciënniteit naar aanleiding van een uitbreiding van het prestatieregime, alleszins voor de schaalanciënniteit dient te worden genuanceerd omdat de Krachtlijnen hierover geen instructies geven.

- Wat het systematisch opstellen betreft van besluiten als een personeelslid een hogere salarisschaal krijgt in het kader van de functionele loopbaan, meent de deputatie dat dit leidt tot overdreven formalisme. Immers, dit gaat om de loutere toepassing van een statutair vastgelegde geldelijke verhoging.

Algemene conclusie van de deputatie

De deputatie merkt op dat de audit reeds 3 jaar oud is. Inmiddels is de interne situatie op de personeelsdienst, nu departement HRM, grondig gewijzigd. Er zijn substantiële personeelwissels gebeurd, er zijn HRAM'S (human resources account managers) in dienst gekomen, de structuur van het departement werd ingrijpend veranderd en er werden vele nieuwe procedures uitgewerkt. Bovendien hebben er ondertussen ook grote externe vernieuwingen plaatsgevonden door de inwerkingtreding van het provinciedecreet en haar uitvoeringsbesluiten. Tenslotte werkt het departement HRM momenteel via drie grote projecten aan de verdere modernisering van het personeelsbeleid: de implementatie van Peoplesoft, de invoering van competentie management en de herwerking van het statuut.

Een groot deel van de opgeworpen pijnpunten werden daardoor reeds aangepakt of zullen in de nabije toekomst aangepakt worden. Volgens de deputatie moeten daarnaast toch nog een aantal zwakke punten actief en afzonderlijk aangepakt worden. Het gaat over:

- de verantwoording van elke contractuele aanwerving (namelijk: waarom contractueel en niet statutair?);*
- het geneeskundig onderzoek vóór ondertekening van de arbeids-overeenkomst.*

Tenslotte is de deputatie van mening dat een aantal pijnpunten beleidsgebonden zijn en soms moeilijk op ambtelijk niveau kunnen worden aangepakt. Het betreft bijvoorbeeld het kosteloos terbeschikking stellen van personeel aan derde werkgevers of de overname van vzw-personeel met gunstig statuut. Wat de overname van dit vzw-personeel betreft verwijst DHRM trouwens naar de omzendbrief van 24 juni 1997 betreffende de overname van activiteiten van vzw's door provincies, wat de gevolgen voor het personeel betreft. De overnames zijn gebeurd volgens de aanbevelingen van deze omzendbrief.

Namens de Deputatie,

Voor de Provinciegriffier,
Bij Delegatiebesluit:
Het Departementshoofd HRM
P. Sommen

Voor de Gouverneur
Bij Delegatiebesluit:
De Gedeputeerde
B. De Nijn