

REKENHOF

Contractuele tewerkstelling in de provincie Vlaams-Brabant

Verslag van het Rekenhof aan de provincieraad

Brussel, april 2007

REKENHOF

Contractuele tewerkstelling in de provincie Vlaams-Brabant

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	13
2.2.5 Fysieke beveiliging van activa en bestanden.....	14
2.3 Conclusie	14
3 Samenstelling van de personeelsdossiers.....	15
4 Aanwerving van contractuele personeelsleden	17
4.1 Keuze voor contractuele indienstneming	17
4.2 Bijzondere tewerkstellingsvormen	18
4.2.1 Gebruik van uitzendkrachten	18
4.2.2 Tijdelijken	19
4.2.3 Ter beschikking gesteld personeel	19
4.3 Objectiviteit van het selectiesysteem	19
4.4 Overname van vzw-personeel	20
4.5 Medisch onderzoek.....	21
4.6 Indienstnemingsbesluiten	22
4.7 Geldelijke anciënniteit.....	22
4.7.1 Besluiten salarismvaststelling	22
4.7.2 Aanstelling in niet-bestaande graden.....	23
4.7.3 Attesten van voorgaande diensten.....	23
4.7.4 Voorgaande diensten in vzw's	23
4.7.5 Voorgaande privédiensten	24
4.7.6 Voorgaande diensten als interim of tijdelijke in het onderwijs	24
4.8 Schaalanciënniteit.....	24
4.9 Administratieve standplaats	25
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	29
6.6	Salarissen	30
6.7	Toelagen, vergoedingen en andere voordelen	30
6.8	Secretariaatpersoneel van de gedeputeerden	30
6.9	Conclusie	30
7	Algemene conclusies	31
8	Aanbevelingen	32
9	Reactie van de deputatie	33
	Bijlage: Antwoord van de deputatie van 19 januari 2007.....	34

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd van de contractuele tewerkstelling bij de provincie Vlaams-Brabant. 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 Vlaams-Brabant 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 de provincie het selectiesysteem in slechts een zeer beperkt aantal gevallen niet gevolgd. Ook heeft het Rekenhof weinig opmerkingen over de arbeidsovereenkomsten. Het Rekenhof wijst de provincie er wel op dat zij zich dient te houden aan de beperkende voorwaarden voor contractuele werking en voor overgenomen vzw-personeel dezelfde regels dient toe te passen als voor het provinciale personeel. Ten slotte dient de provincie zorgvuldig om te gaan met zowel de vaststelling als de herberekening van de anciënniteit.

Samenvatting

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd over de contractuele tewerkstelling bij de provincie Vlaams-Brabant.

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 van de personeelscyclus een aantal sterke punten heeft, zoals het vormingsbeleid. De belangrijkste zwakke punten zijn het gebrek aan functiescheiding in verschillende procedures, gebrek aan vastgestelde procedures en de niet-naleving van de formele bevoegdheidsverdeling.

Samenstelling van de personeelsdossiers

81% van de personeelsdossiers van de provincie Vlaams-Brabant zijn volledig. Dat percentage is hoger dan het gemiddelde percentage van de vijf provincies, dat 72,7% bedraagt.

Aanwerving van contractuele personeelsleden

42,1% van het provinciale personeelsbestand betreft contractuelen. 38% van de gecontroleerde personeelsdossiers bevatte echter geen verantwoording voor de contractuele aanwerving. Het Rekenhof stelde vast dat de provincie Vlaams-Brabant in 2004 onterecht een beroep deed op twee uitzendkrachten.

De provincie beschikt over een objectief selectiesysteem, dat zij echter in een (zeer beperkt) aantal gevallen niet heeft gevolgd.

De provincie heeft in het verleden verschillende personeelsleden van vzw's overgenomen. De anciënniteitsovername in het reglement contractueel personeel is echter discriminerend voor andere personeelsleden. Ook nemen de overgenomen personeelsleden als contractueel ten onrechte een permanente taak waar.

Het Rekenhof heeft een aantal opmerkingen over de vaststelling van de geldelijke anciënniteit bij aanwerving. Zo stelt de provincie Vlaams-Brabant niet systematisch salarisvaststellingsbesluiten op, ook niet als zij na onderzoek bepaalde voorgaande diensten valoriseert. Ook motiveert zij in een aantal gevallen niet of uiterst summier waarom bepaalde privé-ervaring al dan niet in aanmerking komt voor valorisatie. Het reglement contractueel personeel hanteert soepelere criteria voor de valorisatie van voorgaande diensten in een vzw dan de krachtlijnen. Uit de personeelsstatuten blijkt niet duidelijk hoe voorgaande deeltijdse diensten in het onderwijs gepresteerd als tijdelijke of interim, moeten worden meegeteld. Schaalanciënniteit die is verworven in een ander openbaar bestuur, is volgens de krachtlijnen en het reglement contractueel personeel valoriseerbaar als het gaat om aansluitende tewerkstelling. In de

praktijk past Vlaams-Brabant die voorwaarde echter niet toe. Ook heeft het Rekenhof bedenkingen bij de praktijk van de dubbele functionele loopbaan.

Arbeidsovereenkomsten

Over de arbeidsovereenkomsten die het provinciebestuur van Vlaams-Brabant sluit, heeft het Rekenhof weinig opmerkingen.

Loopbaan van contractuele personeelsleden

Het Rekenhof heeft bedenkingen bij de herberekening (terugval) van de geldelijke anciënniteit 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. De provincie past de herberekening alleen toe bij uitbreiding van niet-voltijds naar 100%, maar het reglement contractueel personeel legt de herberekening op bij elke uitbreiding van dienstprestaties. De provincie heeft niet in een waarborgregeling voorzien.

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 Vlaams-Brabant 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

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 Kelchtermans*.

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.

de vertaling ervan naar de publieke sector door de International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai).

Het Rekenhof bezorgde de provincie Vlaams-Brabant zijn voorlopige onderzoeksresultaten in een voorontwerp van verslag op 24 mei 2006. De provincie reageerde op 22 juni 2006. Rekening houdend met die reactie stuurde het Rekenhof op 19 december 2006 het ontwerpverslag naar de deputatie. Het antwoord van de deputatie van 19 januari 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 Vlaams-Brabant 852 personeelsleden (zonder het onderwyzend personeel), waarvan 359 contractuelen (42,1%).

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 Vlaams-Brabant zijn principieel in werking getreden op 1 september 1997 en bestaan uit drie teksten: het statuut statutair personeel, het reglement contractueel personeel en de bijlagen.

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

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 Vlaams-Brabant werken 31 personeelsleden. Dit is 3,89% van het totaal aantal personeelsleden van

de provincie. In alle provincies samen bedraagt dit aandeel gemiddeld 2,62%. Op de personeelsdienst werkt geen enkele jurist.

Aanwervingsprocedure

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

Op de personeelsdienst werken 10 contractuele personeelsleden en 21 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 in een beperkt aantal gevallen niet heeft gevolgd⁽⁷⁾.

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. De evaluatieprocedure is een sterke procedure, die zowel voor statutairen als voor contractuelen gedetailleerd is vastgelegd in de statuten. Er worden een aantal gevolgen verbonden aan de evaluatie.

De evaluatieprocedure heeft echter twee mogelijke zwakke punten. Een eerste zwak punt is dat een functioneringsgesprek alleen is vereist als het resultaat van de vorige evaluatie *voldoende met aanmerkingen of onvoldoende* is. Het provinciebestuur van Vlaams-Brabant wijst er op dat het met elk personeelslid jaarlijks een plannings- en een evaluatiegesprek voert. Een tweede zwak punt is het gebrek aan evaluatie op het einde van de proeftijd bij contractuele aanwervingen⁽⁸⁾. 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. Hoewel een formele evaluatie volgens de arbeidsovereenkomstenwet⁽⁹⁾ niet verplicht is, maakt zij wel deel uit van een goed werkend internebeheersingssysteem. De deputatie antwoordde dat de provincie er in zal voorzien dat in geval de proefperiode langer duurt dan 14 dagen, de proeftijd systematisch wordt geëvalueerd. Het Rekenhof raadt evenwel aan elke proeftijd te evalueren.

⁷ Zie 4.3.

⁸ Zie 5.5.

⁹ Wet betreffende de arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978.

Vorming

De competentie van het personeel stijgt als het zich permanent bijschoolt. De provincie Vlaams-Brabant scoort sterk op het vlak van vorming. 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 reglement contractueel personeel en het statuut statutair personeel bepalen in het algemeen de rechten en plichten van het personeel. Het provinciebestuur heeft ook een dienstorder uitgevaardigd over het alcohol- en drugsbeleid, alsook een afsprakennota over het correct gebruik van telecommunicatiemiddelen. Naast die klassieke ambtelijke rechten en plichten heeft de provincie geen deontologische code uitgewerkt. Volgens het provinciebestuur worden momenteel aanzetten gegeven om een integriteitsbeleid te ontwikkelen.

Functiebeschrijvingen

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

De personeelsdienst beschikt voor elke functie over een functiebeschrijving met opgave van het doel, de plaats in het organigram, de taken, het competentieprofiel, de salarisschaal en de benoemingsvoorwaarden. De meeste dateren echter al van 1997. Het provinciebestuur heeft in november 2004 aan een consultancybureau de opdracht gegeven een aangepaste organisatiestructuur op te maken en een daarop afgestemd personeelsbehoefteplan met bijhorende functiebeschrijvingen.

2.2.2 Functiescheiding

Functiescheiding is een van de belangrijkste pijlers van het internebeheersingssysteem. 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.

Bij de aanwerving en wijziging van arbeidsprestaties ontbreekt de nodige functiescheiding: de invoer van administratieve gegevens en salarisgegevens enerzijds en de controle van de weddeberekening anderzijds gebeurt door eenzelfde dossierbehandelaar. Ook bij de toekenning van een salarisschaalverhoging ontbreekt de nodige functiescheiding: een-

zelfde dossierbehandelaar staat in voor de invoer van de hogere schaal in het loonsysteem en de controle van de weddeberekening. Bij de betaling van toelagen en vergoedingen is binnen de personeelsdienst evenmin sprake van functiescheiding: eenzelfde dossierbehandelaar kijkt de berekening van de schuldvordering na⁽¹⁰⁾ en voert de bedragen in het boekhoudsysteem SAP in. De invoer wordt wel gecontroleerd door de dienst boekhouding, die de ingevoerde gegevens vergelijkt met de staten. De vraag rijst of de controle op de ingevoerde bedragen niet eerder een taak is van de personeelsdienst dan van de boekhouding. De deputatie wees er op dat vooraleer de schuldvordering toekomt op de boekhouding, de respectievelijke directeur reeds de opportuniteit en het bedrag heeft gecontroleerd, maar dat de provincie zal onderzoeken op welke punten hier nog verbetering mogelijk is.

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.

Artikel 29 van het reglement contractueel personeel en artikel 90 van het statuut statutair personeel kennen aan de deputatie de bevoegdheid toe een hogere salarisschaal toe te kennen in het kader van de functionele loopbaan. Bevoegdheden die de provincieraad in de statuten uitdrukkelijk heeft opgedragen aan de deputatie, kunnen niet gedelegeerd worden aan de leidinggevende ambtenaren. Alleen de verdere uitvoeringsmaatregelen zijn delegerbaar. Toch is het niet de deputatie, maar de bestuurssecretaris van de weddedienst die de hogere salarisschaal toekent. De medewerkers van de personeelsdienst maken een salarisfiche op, die de bestuurssecretaris van de weddedienst ondertekent. De salarisfiche wordt niet voorgelegd aan de deputatie. Volgens het provinciebestuur is dat niet nodig omdat het een loutere toepassing van de personeelsstatuten betreft. Niettemin behouden de personeelsstatuten die gebonden bevoegdheid voor aan de deputatie.

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.

¹⁰ Niet de legitimatie en opportuniteit: dat kijkt het diensthoofd van de aanvrager na.

De personeelsdienst beschikt niet over een algemeen procedurehandboek. Voor de meeste processen ontbreken formele procedures, terwijl die voor een goed werkend internebeheersingssysteem onontbeerlijk zijn. Zo bestaan geen schriftelijke richtlijnen over de stukken die in een personeelsdossier aanwezig moeten zijn⁽¹¹⁾. Voor twee processen beschikt de provincie wel over procedures. Het draaiboek evaluatiecyclus vermeldt onder meer concreet wat tegen welk tijdstip is vereist. Het draaiboek voor selecties is opgesteld om de communicatie met de deputatie te verbeteren, maar besteedt weinig aandacht aan controlepunten. Positief is het frequente gebruik van standaardformulieren, wat het risico op fouten vermindert.

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. De codes wijzigen echter niet op regelmatige basis. Volgens de deputatie is dit een bewuste keuze omdat niet vaststaat dat het regelmatig wijzigen van een paswoord ook leidt tot een betere beveiliging van activa; het paswoord wordt dan al vlug ergens genoteerd of er worden voor de hand liggende cijfer- of lettercombinaties gekozen. Dit kan evenwel opgevangen worden in de instructies over het gebruik van paswoorden. De provincie beschikt over geschreven procedures voor de beveiliging van activa en bestanden.

2.3 Conclusie

Het internebeheersingssysteem van de provincie Vlaams-Brabant blijkt de naleving van de personeelsreglementering op verschillende vlakken te ondersteunen. Zo beschikt de provincie over een sterk vormingsbeleid. Toch stelde het Rekenhof ook zwakke punten vast. De provincie heeft voor weinig processen formele procedures uitgewerkt en in bepaalde procedures ontbreekt de nodige functiescheiding. Zij beschikt niet over een deontologische code, noch over actuele functiebeschrijvingen. Voor een bepaalde aangelegenheid leeft de provincie de formele bevoegdheidsverdeling niet na. Ook vindt geen evaluatie plaats op het einde van de proeftijd. De beveiliging van de digitale dossiers is niet optimaal.

¹¹ Zie hoofdstuk 3.

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 74 dossiers¹² die het Rekenhof heeft gecontroleerd in Vlaams-Brabant, heeft het er 14 onvolledig bevonden (19%). In de vijf provincies ligt dat percentage tussen 3,8% en 92,4%. In de meeste gevallen ontbrak een lichamenlijk geschiktheidsattest, in mindere mate een attest van goed zedelijk gedrag. Daarentegen bevond zich in alle dossiers de laatste afgesloten arbeidsovereenkomst.

¹² Van de 80 dossiers uit de steekproef werden de tijdelijken en de contractuele personeelsleden die inmiddels een vaste benoeming kregen, buiten beschouwing gelaten.

De onderstaande tabel vergelijkt de situatie in Vlaams-Brabant met de overige provincies.

	Aantal	% Vlaams-Brabant	Gemiddeld % vijf provincies	Beste score
Volledig	60	81%	72,7%	96,2%
Onvolledig	14	19%	27,3%	3,8%
waaronder				
goed zedelijk gedrag	4	5,4%	20,08%	1,3%
geneeskundig attest	11	14,9%	16,86%	3,8%
diploma	1	1,4%	1,06%	0%
laatste arbeidsovereenkomst	0	0%	1,04%	0%
Totaal	74	100%		

Het provinciebestuur van Vlaams-Brabant test naar eigen zeggen wel degelijk de medische geschiktheid van alle nieuwe personeelsleden en de bevoegde arts zou daarover verslag uitbrengen. Ook zou het een attest van goed zedelijk gedrag opvragen.

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 Vlaams-Brabant 42,1%. Het aandeel contractuelen binnen het totale personeelsbestand van alle provinciebesturen lag in 2004 tussen 26% en 50%.

	Totaal personeel	Aantal contract.	% contract.	% toename	% toename x jaar
1999	780	194	24,9%		
2000	802	244	30,4%	25,8%	
2001	816	263	32,2%	7,8%	
2002	814	262	32,2%	-0,4%	
2003	811	261	32,2%	-0,4%	
2004	852	359	42,1%	37,5%	85%

Uit de samenlezing van de krachtlijnen en het reglement contractueel personeel blijkt dat de provincie in principe geen contractuelen in dienst kan nemen voor permanente opdrachten, tenzij het gaat om een tijdelijke en uitzonderlijke personeelsbehoefte, een vervangingsovereenkomst of een verplicht tewerkstellingsprogramma.

Het Rekenhof heeft 67 personeelsdossiers gecontroleerd⁽¹³⁾. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de bevindingen.

Uitdrukkelijke verantwoording in dossier	
Vervanging	13
Projectwerking	2
Wettelijke verplichting	14
Subtotaal	29
Tijdelijke en uitzonderlijke behoeften	12
Geen verantwoording in dossier	26
Totaal	67

¹³ 13 dossiers van de steekproef van 80 betroffen tijdelijken, secretariaatspersoneel toegewezen aan de deputatie of personeel dat in de loop van 2003 of 2004 een vaste benoeming kreeg.

29 contractuele aanwervingen waren uitdrukkelijk verantwoord. Het ging om een vervangingsovereenkomst, een specifiek project of een wettelijke reden (bijvoorbeeld startbaan). In de 38 resterende gevallen heeft het Rekenhof nagegaan of er geen sprake kon zijn van een indienstneming in het kader van een tijdelijke of uitzonderlijke personeelsbehoefte. In 12 van de 38 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 26 dossiers of 38% van de gecontroleerde dossiers heeft het Rekenhof echter geen afdoende verantwoording voor niet-statutaire aanwerving gevonden. Bij alle Vlaamse provincies lag dat percentage tussen 22% en 40%.

De deputatie onderschrijft het principe dat contractuelen slechts onder beperkte voorwaarden kunnen in dienst worden genomen. Zij meent echter dat het personeelsbehoeftenplan de contractuele invulling van bepaalde functies voldoende verantwoordt. Dit zou niet meer aan bod hoeven te komen in elk aanwervingsdossier. Het personeelsbehoeftenplan bevat echter alleen de functionele en financiële verantwoording van de personeelsbehoeften. Elke beslissing tot het sluiten van een bepaalde arbeidsovereenkomst dient ook juridisch verantwoord te worden.

4.2 Bijzondere tewerkstellingsvormen

4.2.1 Gebruik van uitzendkrachten

Uitzendarbeid in de overheidssector is in principe uitgesloten¹⁴). 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.

Het provinciebestuur van Vlaams-Brabant heeft de afgelopen jaren slechts in beperkte mate uitzendkrachten ingezet: in de periode 2001-2003 helemaal geen, in 2004 twee schoonmaakuitzendkrachten voor een vormingscentrum. De prestaties van de uitzendkrachten varieerden naargelang van de bezetting van het centrum.

Uitzendarbeid is een dure vorm van tewerkstelling. Het uitzendbureau heeft een facturatiecoëfficiënt aangerekend van 1,91 van de bezoldiging.

¹⁴ 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 arbeidsovereenkomst.

4.2.2 Tijdelijken

Over dit onderwerp heeft het Rekenhof geen opmerkingen.

4.2.3 Ter beschikking gesteld personeel

De provincie Vlaams-Brabant stelt geen personeel ter beschikking aan andere autonome rechtspersonen.

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.

Als algemene regel bepaalt het reglement contractueel personeel van de provincie Vlaams-Brabant dat een kandidaat slechts toegang heeft tot een betrekking als hij is geslaagd voor een selectie. Het reglement voegt eraan toe dat iedere aanwerving een openbare oproep tot de kandidaten vereist. In de regel bestaat de selectie uit minimum twee delen: een schriftelijke, praktische of fysieke proef en een mondelinge proef of grondig sollicitatiegesprek. Voor seizoenspersoneel, aanwervingen wegens uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften, en aanwervingen voor wettelijke tewerkstellingsprogramma's bestaat de selectie enkel uit een grondig sollicitatiegesprek. Die uitzonderingsregeling moet strikt worden geïnterpreteerd en kan nooit impliceren dat geen reële mededinging plaatsvindt. Zelfs als Vlaams-Brabant enkel een grondig selectiegesprek houdt, dan nog dient zij 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 kandidaten¹⁵. In de steekproef van het Rekenhof bevonden zich drie gevallen.

Bij aanwerving kan een louter sollicitatiegesprek volstaan in het kader van de uitzonderingsregeling. De bijzondere reden van aanstelling kan echter nadien verdwijnen, bijvoorbeeld als seizoenspersoneel na afloop van het seizoen in dienst blijft. De rechtsband wordt dan een gewoon contract van onbepaalde of bepaalde duur of een vervangingscontract, waarvoor de provincie een volwaardige selectie dient te organiseren.

¹⁵ De overname van vzw-personeel werd hier buiten beschouwing gelaten (zie 4.4). Eveneens niet meegerekend: het secretariaatspersoneel van de leden van de deputatie.

Het provinciebestuur van Vlaams-Brabant heeft dat meermaals nagelaten. Het is zich daarvan bewust en zal daar in de toekomst aan werken.

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⁽¹⁶⁾.

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⁽¹⁷⁾. 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 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.

Het reglement contractueel personeel van de provincie Vlaams-Brabant stelt dat overgenomen personeelsleden vrijgesteld worden van de gebruikelijke selectieprocedure voor contractuelen. In de steekproef van het Rekenhof bevonden zich zeven dossiers van overgenomen perso-

¹⁶ 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.

¹⁷ Zie omzendbrief BA-97/08 van 24 juni 1997.

neelsleden. Telkens heeft de provincie een geheel nieuwe arbeidsovereenkomst gesloten.

De anciënniteitsregeling voor overgenomen vzw-personeel in het reglement contractueel personeel leidt tot ongelijkheden tegenover andere personeelsleden. Het reglement spreekt immers van *anciënniteit* in het algemeen, zonder nader te bepalen of het over dienst-, graad-, niveau-, schaal-, administratieve of geldelijke anciënniteit gaat. Vlaams-Brabant interpreteert dat ruim, zodat de geldelijke anciënniteit die een personeelslid bij een vzw heeft verworven, integraal behouden blijft en daarboven integraal meetelt voor de schaalanciënniteit. Zo konden twee overgenomen personeelsleden hun door de vzw erkende privé-ervaring voor de geldelijke anciënniteit behouden, ook al overschreed die het maximum van 15 jaar dat geldt voor provinciale personeelsleden. Ook telde de geldelijke anciënniteit volledig mee voor de schaalanciënniteit.

De deputatie vindt het belangrijk dat overgenomen vzw-personeelsleden de verworven rechten kunnen behouden. Het is immers niet hun individuele keuze om over te stappen naar het provinciebestuur. Het Rekenhof wijst er evenwel op dat deze anciënniteitsregeling discriminerend is voor het eigen provinciepersoneel.

Bovendien bepaalt het reglement contractueel personeel dat de overgenomen personeelsleden hun anciënniteit kunnen behouden op voorwaarde dat de berekening ervan overeenstemt met de algemeen geldende regelgeving in de betreffende sector. Aangezien het provinciebestuur daarmee over een belangrijke appreciatieruimte beschikt, is de opmaak van een gemotiveerd besluit onontbeerlijk, wat het bestuur nalaat te doen⁽¹⁸⁾. De deputatie wijst er op dat steeds individuele, aangepaste weddefiches worden opgemaakt. Deze weddefiches zijn evenwel niet gemotiveerd en worden niet voorgelegd aan de deputatie.

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 laat niet toe een werknemer die al

¹⁸ Zie 4.7.1

is aangeworven zonder opzegging te ontslaan wegens zijn lichamelijke ongeschiktheid⁽¹⁹⁾.

Het Rekenhof stelde vast dat de geneeskundige onderzoeken gewoonlijk pas plaatsvinden ná de ondertekening van de arbeidsovereenkomst en ná de eigenlijke indiensttreding. Volgens het provinciebestuur gebeurt dat voornamelijk om praktische redenen en heeft het onderzoek een van de eerste dagen na de indiensttreding plaats en dus zeker binnen de proeftijd.

4.6 Indienstnemingsbesluiten

De provincie Vlaams-Brabant stelt altijd indienstnemingsbesluiten op. De besluiten zijn materieel gemotiveerd.

4.7 Geldelijke anciënniteit

4.7.1 Besluiten salarisvaststelling

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 salarisvaststelling een louter declaratoire beslissing vormt⁽²⁰⁾, 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. Volgens het reglement contractueel personeel en het statuut statutair personeel is de salarisvaststelling bij indiensttreding bovendien een bevoegdheid die is voorbehouden aan de deputatie, ongeacht of het gaat om een gebonden of een discretionaire bevoegdheid⁽²¹⁾.

Het Rekenhof stelde vast dat het provinciebestuur van Vlaams-Brabant niet systematisch salarisvaststellingsbesluiten opstelt, ook niet als het na onderzoek bepaalde voorgaande diensten valoriseert voor de geldelijke anciënniteit.

Volgens de deputatie legt de personeelsdienst momenteel een salarisvaststellingsbesluit voor aan de deputatie als die een discretionaire be-

¹⁹ De artikelen 31, §1, 58 en 78 van de arbeidsovereenkomstenwet voorzien alleen in een schorsing van de arbeidsovereenkomst en in een vereenvoudigd ontslag na een periode van zes maanden schorsing wegens ziekte.

²⁰ Bijvoorbeeld bij voorgaande diensten in overheidssector.

²¹ Zie 2.2.3

voegdheid heeft. Het Rekenhof raadt aan voor de eerste weddevaststelling in elk geval een besluit op te maken, ook als het om een gebonden bevoegdheid gaat.

4.7.2 Aanstelling in niet-bestaande graden

Uit de personeelsstatuten van de provincie Vlaams-Brabant 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.

4.7.4 Voorgaande diensten in vzw's

Voorgaande ervaring van een personeelslid in een vzw kan op twee manieren worden gevaloriseerd voor de vaststelling van de geldelijke anciënniteit. Ofwel geldt de vzw als een openbare dienst, zodat de voorgaande diensten in principe altijd in aanmerking komen. Ofwel gaat het om privédiensten, waarvoor strengere valorisatieregels gelden⁽²²⁾.

Volgens de krachtlijnen kunnen voorgaande diensten in een vzw slechts voor overheidsdiensten doorgaan als het gaat om een vzw die cumulatief voldoet aan twee voorwaarden:

1. de vzw oefent een taak uit van algemeen of lokaal belang;
2. de overheid had/heeft een overwicht in de oprichting of leiding (zij heeft bijvoorbeeld de meerderheid van de leden van de algemene vergadering of de raad van bestuur aangesteld).

De voorwaarden zijn dezelfde als voor de ambtenaren van de Vlaamse overheid⁽²³⁾. Aan de hand van de genoemde criteria had het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een lijst opgemaakt met instellingen die wel of niet als openbare dienst gelden. De provinciebesturen kunnen die lijst op internet consulteren om te bepalen of diensten in een vzw al dan niet openbare diensten zijn. Is dat niet het geval, dan zijn ze, behoudens tegenbewijs, te behandelen als privédiensten.

Het reglement contractueel personeel van het provinciebestuur van Vlaams-Brabant heeft de voorwaarden van de krachtlijnen versoepeld. Ook hier moet het gaan om een instelling die beantwoordt aan collectieve behoeften van algemeen of lokaal belang, maar als tweede cumulatieve voorwaarde zijn er twee mogelijkheden. Ofwel moet het over-

²² Zie 4.7.5.

²³ Met het kleine verschil dat bij de tweede voorwaarde daar sprake is van een *overwegend aandeel* van de overheid in plaats van *overwicht*.

wicht van de overheid tot uiting komen in de oprichting of bijzondere leiding, ofwel in de financiering van de instelling⁽²⁴⁾. Personeelsleden die voor een vzw werkten, kunnen die ervaring dus als overheidservaring laten meetellen als zij een attest kunnen voorleggen waaruit blijkt dat die vzw voor meer dan 50% met overheidsgelden werkt. Als gevolg daarvan valoriseert de provincie Vlaams-Brabant vzw-ervaring als overheidservaring waar dat volgens de krachtlijnen nooit het geval zou zijn. Zelfs voorgaande diensten bij de vzw *Provinciaaloot der Broeders van Liefde* heeft de provincie als overheidsdienst gevaloriseerd, terwijl de Vlaamse overheid die vzw uitdrukkelijk als een *niet in aanmerking te nemen dienst* kwalificeert.

4.7.5 Voorgaande privé-diensten

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 reglement contractueel personeel van Vlaams-Brabant bepaalt dat die voorgaande privé-ervaring valoriseerbaar is met een maximum van 15 jaar. De benoemende overheid moet de ervaring toetsen aan de functiebeschrijving.

Vlaams-Brabant motiveert in een aantal gevallen niet of uiterst summier waarom bepaalde privé-ervaring al dan niet in aanmerking komt. Het besluit dat de voorgaande diensten vaststelt, bevat soms geen of weinig duiding waarom de provincie een bepaald aantal jaren of maanden heeft aanvaard. Naar eigen zeggen controleert zij de relevantie van de ervaring wel en heeft zij regelmatig gemotiveerd en ook besloten bepaalde ervaring niet te valoriseren.

4.7.6 Voorgaande diensten als interim of tijdelijke in het onderwijs

De provinciale personeelsstatuten bevatten een bijzondere bepaling over de valorisatie van voorgaande diensten in het onderwijs als interim of tijdelijke. De bepaling verwijst echter alleen naar volledige prestaties, niet naar deeltijdse. Om deeltijdse diensten gepresteerd als tijdelijke of als interimair in het onderwijs te laten meetellen, is het wenselijk dat het personeelsstatuut ook voor deeltijdse prestaties de berekening bepaalt. Volgens de deputatie volstaat evenwel de algemene bepaling in het personeelsstatuut.

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

²⁴ De deputatie wijst er op dat de bepaling uit het reglement contractueel personeel door de toezichthoudende overheid niet werd vernietigd.

vergelijkbare graad kunnen overnemen. De provinciebesturen oordelen zelf over de gelijkheid van de graden op basis van de plaats in de personeelsformatie.

Gelet op het belangrijke appreciatiegehalte en de formele motiveringsplicht, dient de provincie een overname van schaalanciënniteit in een schriftelijk besluit te formaliseren⁽²⁵⁾. Het provinciebestuur van Vlaams-Brabant maakt echter niet systematisch besluiten op als het bepaalde voorgaande openbare diensten van personeelsleden meetelt voor de schaalanciënniteit. Net zoals bij de geldelijke anciënniteit komt het voor dat de provincie bepaalde voorgaande diensten als gelijkgesteld op de salarische opneemt en meetelt voor de schaalanciënniteit zonder verdere motivering of besluit.

Volgens de deputatie wordt momenteel bij overname van schaalanciënniteit wel een besluit voorgelegd.

Volgens de krachtlijnen en ook het reglement contractueel personeel kan de provincie de schaalanciënniteit alleen overnemen als het gaat om aansluitende tewerkstelling. Ook de deputatie is van oordeel dat het moet gaan om aansluitende tewerkstelling. In de praktijk echter neemt de provincie de schaalanciënniteit ook over als de eerdere diensten zich ver in het verleden situeren. Zo trad een persoon in dienst op 1 september 2003 en zijn diensten bij de VDAB uit de periode 1993-1994 zijn meegeteld voor de schaalanciënniteit.

Het Rekenhof stelde ook vast dat een deeltijds tewerkgestelde statutair of contractueel in geval van een bijkomend arbeidscontract, voor die bijkomende aanstelling opnieuw vanaf nul start in de functionele loopbaan. Het reglement contractueel personeel definieert de schaalanciënniteit echter als de anciënniteit die is verworven in de salarissch(a)al(en) van de functionele loopbaan, zonder enige beperking voor partiële aanstellingen. Volgens het provinciebestuur is het perfect mogelijk een personeelslid te vergoeden voor eenzelfde functionele loopbaan op basis van twee verschillende salarisschalen. De deputatie antwoordde dat voor het hanteren van één functionele loopbaan per personeelslid een statuutsaanpassing nodig is. Het Rekenhof benadrukt dat het huidige personeelsstatuut in één enkele functionele loopbaan per personeelslid voorziet. Ook de andere provinciebesturen en de Vlaamse overheid hebben de dubbele functionele loopbaan tengevolge van partiële aanstellingen niet voorzien in hun personeelsstatuten en passen ze bijgevolg ook niet toe.

4.9 Administratieve standplaats

De administratieve standplaats van een personeelslid is de plaats waar het personeelslid hoofdzakelijk zijn functies vervult. De administratieve standplaats beïnvloedt de berekening van de reis- en verblijfkosten. De verplaatsing van de woonplaats naar de standplaats moet immers wor-

²⁵ Zie 4.7.1.

den vergoed als woon-werkverkeer en niet als reiskosten. Omwille van de rechtszekerheid is het raadzaam dat de benoemende overheid via een formeel besluit de standplaats vaststelt. De Vlaamse overheid bijvoorbeeld stelt de standplaats uitdrukkelijk vast als die om dienstredenen niet samenvalt met de gemeente waar de centrale administratie of de buitendienst is gevestigd.

Het provinciebestuur van Vlaams-Brabant stelt de standplaats van het personeel niet systematisch vast. Het gaat ervan uit dat de concrete dienstaanwijzing meteen ook de standplaats impliceert. Dat stelt inderdaad weinig problemen voor het provinciaal personeel dat op het Provinciehuis in Leuven of op een vaste buitendienst werkt. Voor een projectlid dat vaak rondreist of op verschillende locaties een werkplaats heeft, kan dat minder duidelijk zijn. De deputatie antwoordt dat de administratieve standplaats per personeelslid zal vastgesteld worden in het aanstellingsbesluit.

4.10 Conclusie

38% van de gecontroleerde personeelsdossiers van de provincie Vlaams-Brabant bevat geen verantwoording voor contractuele werving. De provincie deed onterecht een beroep op twee uitzendkrachten. In een beperkt aantal gevallen steunt de contractuele aanwerving niet op een vergelijking van verschillende kandidaten. De geneeskundige onderzoeken vinden gewoonlijk pas plaats ná de eigenlijke indiensttreding. De overgenomen vzw-personeelsleden genieten een gunstiger anciënniteitsregeling dan het provinciale personeel. Het provinciebestuur stelt niet systematisch salarisvaststellingsbesluiten op. De provincie hanteert soepelere voorwaarden voor de valorisatie van voorgaande diensten in een vzw dan de voorwaarden in de krachtlijnen en van de Vlaamse overheid. Ze motiveert niet of uiterst summier waarom voorgaande privé-diensten al dan niet in aanmerking komen. De personeelsstatuten bepalen niet duidelijk hoe deeltijdse diensten in het onderwijs gepresteerd als tijdelijke of als interim worden meegeteld. Bij de overname van schaalanciënniteit houdt de provincie zich niet aan de voorwaarde van aansluitende tewerkstelling. Het vergoeden van personeelsleden op basis van twee verschillende salarisschalen in dezelfde functionele loopbaan, is niet conform het reglement contractueel personeel. Ten slotte stelt het provinciebestuur niet systematisch de standplaats van het personeel vast.

5 Arbeidsovereenkomsten

5.1 Verwijzing naar de statuten

In de arbeidsovereenkomsten verwijst de provincie Vlaams-Brabant correct 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 Vlaams-Brabant 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 Vlaams-Brabant voert geen formele beoordeling uit van de contractuele proefperiode. Dat betekent dat in principe de arbeidsovereenkomst zonder verdere formaliteiten haar definitieve vorm krijgt na de proefperiode. Het provinciebestuur stelt dat in de gevallen waarin het pas aangeworven personeelslid niet voldoet, de evaluatie toch zal gebeuren.

5.6 Conclusie

Het provinciebestuur voert geen formele beoordeling uit van de contractuele proefperiode.

6 Loopbaan van de contractuele personeelsleden

6.1 Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten

Bij tewerkstelling van meer dan twee jaar leiden opeenvolgende vervangingsovereenkomsten of een combinatie van vervanging en bepaalde duur tot een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur.

In de steekproef van het Rekenhof bevonden zich enkele gevallen van opeenvolgende vervangingscontracten waarvan de tewerkstelling meer dan twee jaar duurde. Het provinciebestuur van Vlaams-Brabant is zich ervan bewust dat die contracten moeten worden beschouwd als contracten van onbepaalde duur.

6.2 Bevordering met nieuwe arbeidsovereenkomst

De provincie Vlaams-Brabant respecteert de bepalingen in het personeelsstatuut over de bevordering.

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⁽²⁶⁾.

²⁶ Wel stelt de wet dat hun rechten kunnen worden vastgesteld in verhouding tot hun arbeidsduur. Als dat om objectieve redenen gerechtvaardigd is, kan de toegang tot bepaalde arbeidsvoorwaarden afhankelijk worden gesteld van een bepaalde diensttijd, arbeidsduur of beloning.

Het reglement contractueel personeel voorziet in de herberekening van de geldelijke anciënniteit bij uitbreiding van de dienstprestaties 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. Het reglement bepaalt dat de herberekening geldt voor elke uitbreiding van dienstprestaties, dus ook bijvoorbeeld van 50% naar 80%. In de praktijk echter past Vlaams-Brabant de herberekening alleen toe bij uitbreiding van de dienstprestaties van niet-voltijds naar 100%. Vlaams-Brabant heeft in geen waarborg voorzien: nergens is bepaald dat iemand bij terugval van geldelijke anciënniteit zijn salaris en salarisschaal (aan 100%) behoudt. Een herberekening van de geldelijke anciënniteit kan dus leiden tot een lager brutomaandsalaris voor de betrokkene. Volgens de deputatie is het evenwel uitgesloten dat dit zich zal voordoen.

De deputatie ziet geen problemen in de regeling inzake herberekening bij uitbreiding van deeltijdse prestaties omdat deze regeling niet werd vernietigd door de toezichthoudende overheid. Het Rekenhof blijft bij zijn standpunt en raadt aan deze regeling te herbekijken.

6.3.2 In de schaalanciënniteit

De personeelsstatuten voorzien niet in een terugval van schaalanciënniteit bij uitbreiding van dienstprestaties. Conform de personeelsstatuten voert de provincie in de praktijk ook geen herberekening uit.

6.4 Besluiten van inschakeling in de nieuwe loopbaanstructuur

De provincie Vlaams-Brabant stelt altijd inschakelingsbesluiten op.

6.5 Besluiten van salarisschaalverhoging in de functionele loopbaan

Het provinciebestuur stelt systematisch besluiten op als personeelsleden een hogere salarisschaal krijgen in het kader van de functionele loopbaan: de personeelsdienst maakt telkens een salarisfiche op die de bestuurssecretaris dateert en ondertekent. Die besluiten legt de provincie echter niet voor aan de deputatie. Volgens het provinciebestuur is dat niet nodig omdat het een loutere toepassing van de personeelsstatuten betreft. Niettemin behouden de personeelsstatuten die gebonden bevoegdheid voor aan de deputatie⁽²⁷⁾.

²⁷ Zie 2.2.3

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 diplomavooraarden, 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 Vlaams-Brabant hieromtrent geen fouten vast.

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 Vlaams-Brabant hieromtrent geen fouten vast.

6.8 Secretariaatspersoneel van de gedeputeerden

Het Rekenhof heeft geen opmerkingen over de arbeidsovereenkomsten tussen het provinciebestuur van Vlaams-Brabant en het contractueel secretariaatspersoneel.

6.9 Conclusie

Het provinciebestuur van Vlaams-Brabant heeft opeenvolgende vervangingsovereenkomsten gesloten waarvan de tewerkstelling meer dan twee jaar duurde. In werkelijkheid leidt een dergelijke situatie tot arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur. De herberekening van de geldelijke anciënniteit bij uitbreiding van de dienstprestaties staat op gespannen voet met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en het beginsel van non-discriminatie van deeltijdwerkers. Het provinciebestuur past de herberekening anders toe dan reglementair bepaald.

7 Algemene conclusies

Het internebeheersingssysteem van de personeelscyclus van de provincie Vlaams-Brabant heeft een aantal sterke punten, maar is op andere punten voor verbetering vatbaar. Zo heeft de provincie voor weinig processen formele procedures uitgewerkt en ontbreekt in bepaalde procedures de nodige functiescheiding.

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 en heeft het Rekenhof weinig opmerkingen over de arbeidsovereenkomsten die de provincie sluit. Ook het selectiesysteem heeft de provincie slechts in een zeer beperkt aantal gevallen niet gevolgd.

Het Rekenhof stelde wel vast dat de provincie meermaals is overgegaan tot contractuele aanwerving zonder dat afdoende te verantwoorden. Overgenomen vzw-personeel geniet een gunstiger anciënniteitsregeling dan het provinciale personeel. Bij de aanwerving verloopt de valorisatie van voorgaande diensten niet altijd volgens de regels. De terugval in geldelijke anciënniteit bij uitbreiding van de dienstprestaties staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel.

8 Aanbevelingen

- In het algemeen moet de provincie Vlaams-Brabant 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.
- Het is wenselijk dat de provincie de anciënniteitsregeling van overgenomen vzw-personeelsleden herbekijkt.
- De provincie dient bij elke eerste salarisvaststelling besluiten op te stellen en te motiveren waarom voorgaande privé-ervaring al dan niet in aanmerking komt voor valorisatie.
- De statuten dienen de valorisatie van deeltijdse prestaties in het onderwijs als tijdelijke of als interim, uit te werken.
- De provincie moet de criteria in het reglement contractueel personeel op basis waarvan een vzw voor overheidsdienst kan doorgaan voor de valorisatie in de geldelijke anciënniteit, in overeenstemming brengen met de krachtlijnen.
- Bij de overname van schaalanciënniteit opgebouwd in een ander bestuur, dient de provincie zich te houden aan de statutaire voorwaarde van aansluitende tewerkstelling.
- Het is wenselijk voor elk personeelslid slechts één functionele loopbaan te hanteren, zonder beperking voor partiële aanstellingen.
- Het is raadzaam dat de provincie de administratieve standplaats van elk personeelslid vaststelt in een besluit.
- Het is wenselijk dat de provincie de terugval van geldelijke anciënniteit bij uitbreiding van deeltijdse prestaties herbekijkt.

9 Reactie van de deputatie

De deputatie heeft op 19 januari 2007 gereageerd op de bevindingen en conclusies (zie bijlage). Het antwoord van de deputatie is grotendeels een herhaling van de punctuele 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. De deputatie heeft ook gereageerd op de aanbevelingen van het Rekenhof. Zo reageert de provincie positief op de aanbeveling van het Rekenhof om het internebeheersingssysteem van de personeelscyclus te evalueren. De reactie van de deputatie op de andere aanbevelingen is verwerkt in de vorige hoofdstukken.

De deputatie wijst in haar reactie op het gebrek aan concrete voorbeelden bij een aantal opmerkingen. Het Rekenhof heeft evenwel tijdens het onderzoek en in het voorontwerp van verslag, dat het naar de provinciegriffier heeft gestuurd, meegedeeld over welke personeelsdossiers het gaat. In het ontwerpverslag aan de deputatie en in dit verslag heeft het Rekenhof geen namen van personeelsleden opgenomen.

Bijlage: Antwoord van de deputatie van 19 januari 2007

Geachte,

Hierbij bezorg ik u de reactie van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant i.v.m. uw ontwerpverslag over de contractuele tewerkstelling binnen ons bestuur. De deputatie dankt u voor uw verslag en suggesties. Wij zullen deze ter harte nemen zodanig dat onze interne werking nog verder kan verbeteren. Het spreekt voor zich dat de ons toegemeten tijd te kort was om deze ook effectief te implementeren.

[...]

Met vriendelijke groeten,
Namens de deputatie,

Marc COLLIER
Provinciegriffier

Lodewijk DE WITTE
gouverneur

NOTA AAN DE DEPUTATIE

Betreft: Rapport van het Rekenhof i.v.m. de contractuele tewerkstelling in de provincie Vlaams-Brabant

GEGEVEN

Op 22 december 2006 is het ontwerpverslag van het Rekenhof m.b.t. de contractuele tewerkstelling in de provincie Vlaams-Brabant toegekomen. Dit verslag houdt rekening met het commentaar van de provinciegriffier op het voorontwerp van verslag dat in mei 2006 werd toegestuurd en waarop in juni 2006 door de provinciegriffier commentaar werd geleverd.

BESPREKING

Het Rekenhof wenst binnen een termijn van één maand de reactie van de deputatie op deze conclusies en aanbevelingen te kennen. Daarna zal het Rekenhof de provincieraad hierover inlichten.

Een aantal van de bemerkingen die in het voorontwerp van verslag zaten, zijn niet meer opgenomen in het definitieve verslag; een aantal blijven overeind.

We geven hieronder een overzicht van de bemerkingen die ook na de repliek van de provinciegriffier behouden bleven in het ontwerpverslag. We geven ook telkens aan of deze o.i. terecht zijn of niet en welk gevolg er desgevallend zou moeten aan gegeven worden. Indien de deputatie met deze conclusies akkoord kan gaan, zullen ze als dusdanig aan het

Rekenhof gecommuniceerd worden. Voor de vlotte leesbaarheid behouden we de nummering uit het rapport van het Rekenhof.

2. Interne beheersing van de personeelscyclus

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

- De aanwervingsprocedure zou in een beperkt aantal gevallen niet gevolgd zijn. (zie 4.3.)

- Een zwak punt van de evaluatieprocedure zou erin bestaan dat een functioneringsgesprek enkel verplicht is wanneer de vorige evaluatie "voldoende met aanmerkingen" of "onvoldoende" was. Een ander zwak punt is het gebrek aan evaluatie van de proeftijd bij contractuele aanwervingen.

Het klopt dat enkel in geval van een evaluatie met als resultaat "voldoende met aanmerkingen" of "onvoldoende" bijkomend ook nog een functioneringsgesprek verplicht is na het evaluatiegesprek. Het is echter ten allen tijde toegelaten ook in de andere gevallen functioneringsgesprekken te voeren. Het initiatief hiervoor kan zowel uitgaan van de evaluator als van de geëvalueerde zelf. Deze verplichting vindt zijn basis in de overweging dat het in de voornoemde omstandigheden erg belangrijk is om duidelijke afspraken voor de toekomst te maken en een doorgedreven begeleiding te voorzien met het betrokken personeelslid. Voor personeelsleden met een positieve evaluatie volstaat het - eveneens jaarlijks verplichte - plannings- en evaluatiegesprek. Het provinciebestuur is geëvolueerd van een 2-jaarlijkse naar een jaarlijkse evaluatie. Ten tijde van de 2-jaarlijkse evaluaties was een functioneringsgesprek halverwege de evaluatieperiode in alle gevallen verplicht. Met de overstap naar een jaarlijks systeem is dit niet meer noodzakelijk.

Wat betreft de evaluatie van de proeftijd bij contractuelen is het zo dat de Wet op de Arbeidsovereenkomsten geen verplichting bevat tot een expliciete evaluatie van de proeftijd, ook het reglement voor het contractueel personeel niet. Het is echter wel mogelijk. Het bestuur zal rekening houden met deze suggestie van het Rekenhof en in de toekomst voorzien dat, in geval de proefperiode langer duurt dan 14 dagen, de proeftijd systematisch wordt geëvalueerd. Uiteraard zal ook in de gevallen waarin het pas aangeworven personeelslid niet voldoet aan de verwachtingen, nog steeds een evaluatie gebeuren en kan er overgegaan worden tot het ontslag van betrokkene. In geval van slecht functioneren, is uiteraard ook na de proeftijd nog ontslag mogelijk.

- Het is correct dat het integriteitsbeleid en de deontologische code voor het personeel momenteel nog in ontwikkeling zijn.

2.2.2. Functiescheiding

De invoer van de administratieve en salarisgegevens en de controle op de salarisberekening gebeuren inderdaad door eenzelfde dossierbehandelaar. De eigenlijke salarisberekening gebeurt echter buitenshuis, niet door de personeelsdienst zelf. De individuele weddevaststelling is een beslissing van de deputatie en gebeurt op basis van een volledig dossier, waarin gegevens zijn verwerkt m.b.t. de aanwerving (niveau en functie van het personeelslid), alsook gegevens m.b.t. de relevante ervaring uit de privé en/of anciënniteiten uit een andere overheid. Dit is dus geen appreciatiebevoegdheid van de personeelsdienst, maar wordt voorgelegd en beslist door de deputatie.

Wat betreft de betaling van toelagen en vergoedingen dient hieraan toegevoegd dat vooraleer een schuldvordering toekomt op de personeelsdienst, er reeds een controle door de resp. directeur is gebeurd, zowel wat betreft de opportuniteit als het bedrag van de vergoeding. Het bestuur zal in ieder geval verder onderzoeken op welke punten hier nog verbetering mogelijk is.

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

De toekenning van een hogere salarisschaal wordt door de bestuurssecretaris "van de weddedienst" toegekend i.p.v. door de deputatie: Dit klopt in zoverre dat aan de deputatie enkel de eerste weddevaststelling wordt voorgelegd. Op dat ogenblik maakt zij immers een appreciatie van de (al dan niet) te valoriseren anciënniteit, zowel uit de privé als vanuit een andere overheid. De toekenning van een hogere salarisschaal kan enkel indien aan 3 formele criteria is voldaan: anciënniteit, vorming, evaluatie. Vermits de deputatie niet anders kan dan de hogere salarisschaal toe te kennen, indien aan deze 3 criteria is voldaan, hoeft dit niet voorgelegd te worden. Het is immers de loutere toepassing van de regels uit het personeelsstatuut.

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

Er bestaat inderdaad geen algemeen procedurehandboek, wel draai-boeken voor evaluatie en voor selecties en veelvuldig gebruik van eenvormige formulieren. Het klopt dat hier nog verbetering mogelijk is. Toch wordt er op gewezen dat elk proces gebeurt onder de dagelijkse leiding en toezicht van een bestuurssecretaris en van een diensthoofd en directeur.

2.2.5. Fysieke beveiliging van activa en bestanden

De toegang tot bestanden gebeurt d.m.v. geïndividualiseerde toegangs-codes, die echter niet regelmatig wijzigen. Dat klopt en hier werd ook bewust voor gekozen. Er bestaat immers geen consensus over de stelling dat het regelmatig wijzigen van paswoord ook zou leiden tot een betere beveiliging (het paswoord wordt dan al vlug ergens genoteerd, er

worden voor de hand liggende cijfer- of lettercombinaties gekozen, e.d.). Ook bestaan er instructies voor alle personeelsleden i.v.m. paswoorden, die voor akkoord worden ondertekend.

3. Samenstelling van de personeelsdossiers

- in 14,9% (11/74) van de onderzochte dossiers zou een lichamelijk geschiktheidsattest ontbreken. De medische geschiktheid wordt wel degelijk voor alle nieuwe personeelsleden getest en er wordt verslag over uitgebracht door de bevoegde arts.

- in 5,4% (4/74) van de onderzochte dossiers zou een attest van goed gedrag en zeden ontbreken. Dit attest wordt nochtans nog steeds opgevraagd (in afwachting van een nakende afschaffing ervan in het kader van de administratieve vereenvoudiging).

- in 1,4% (1/74) van de onderzochte dossiers zou het diploma ontbreken. Ook dit maakt nochtans een vast onderdeel uit van het personeelsdossier, tenzij het gaat om een functie, waarvoor geen diplomavereisten zijn vastgesteld.

Vermits het verslag niet vermeldt over welke dossiers het precies gaat, kan niet achterhaald worden waar zich precies het probleem situeert.

4. Aanwerving van contractuele personeelsleden

4.1. Keuze voor contractuele indienstneming

In 38% (26/67) van de gecontroleerde dossiers zou geen afdoende motivering zitten voor niet-statutaire aanwerving.

Dit heeft wellicht te maken met het feit dat het hier gaat om functies die in de resp. personeelsbehoefteplannen niet statutair zijn voorzien. De reden waarom deze functies contractueel zijn voorzien wordt gemotiveerd bij het opstellen van de resp. personeelsbehoefteplannen en vindt wellicht zijn oorsprong in het feit dat het hier gaat om niet-permanente projecten of opdrachten, waarvoor binnen de statutaire formatie geen personeel is voorzien. Indien dit bij de opmaak van het resp. personeelsbehoefteplan reeds is gemotiveerd, hoeft dit niet meer bij elk individueel aanwervingsdossier te gebeuren. Het personeelsbehoefteplan bevat immers reeds de verantwoording voor het permanente (statutaire) of niet -permanente (contractuele) karakter van de personeelsbehoeften en deze analyse wordt voorgelegd aan de toezichthoudende overheid. Het is dan ook logisch dat een functie die contractueel voorzien is, contractueel wordt ingevuld.

Gezien ook hier het Rekenhof in zijn verslag niet aangeeft over welke dossiers het precies gaat, is het moeilijk te achterhalen of dit in deze gevallen inderdaad de reden is geweest.

4.2. Bijzondere tewerkstellingsvormen

Het Rekenhof geeft aan dat uitzendarbeid in principe is uitgesloten en een dure vorm van tewerkstelling is. Het provinciebestuur heeft de afge-

lopen jaren slechts in beperkte mate uitzendkrachten ingezet.

4.3. Objectiviteit van het selectiesysteem

Er zou contractueel personeel zijn aangeworven zonder enige vergelijking van titels en verdiensten van verschillende kandidaten (3 dossiers).

Het klopt dat, omwille van uitzonderlijke personeelsnoden, enkele seizoenmedewerkers ook na afloop van het seizoen werden tewerkgesteld met een contract voor bepaalde duur. Het bestuur is zich bewust van deze anomalie en stelt alles in het werk om dit voor de toekomst te vermijden. Aan het einde van een tijdelijk contract moet inderdaad opnieuw een afweging van titels en verdiensten worden gedaan van de kandidaten die op dat ogenblik nog in een geldige wervingsreserve zouden zitten, of bij gebrek hieraan, een nieuwe selectieprocedure opgestart. De enige uitzondering hierop geldt voor nieuwe vervangingscontracten, aangeboden aan personeelsleden die reeds in dienst zijn.

4.4. Overname van vzw-personeel

Het Rekenhof geeft aan dat personeel dat wordt overgenomen vanuit vzw's voordelen geniet die een ander provinciepersoneelslid niet geniet. In casu wijst zij er op dat ook de geldelijke anciënniteit die de 15 jaar overschrijdt (het maximum dat normaliter kan worden toegekend) in 2 gevallen werd gevaloriseerd. Hier ligt de bepaling aan de basis dat de geldelijke anciënniteit die een personeelslid bij een vzw heeft verworven, integraal verworven blijft en ook integraal meetelt voor de schaalanciënniteit. M.a.w. men wordt behandeld alsof het ging om dienstanciënniteit bij de provincie zelf. Hiervoor bestaat geen maximale grens.

Ook meent het Rekenhof dat het provinciebestuur een gemotiveerd besluit had moeten opmaken voor het behoud van de anciënniteit van de overgenomen personeelsleden, waaruit blijkt dat de berekening ervan overeenstemt met de algemeen geldende regelgeving in de betreffende sector. Het bestuur wijst er op dat er wel steeds individuele, aangepaste weddefiches opgemaakt werden.

Verder is het Rekenhof van oordeel dat de overgenomen personeelsleden als contractueel ten onrechte een permanente taak waarnemen. De vraag kan gesteld worden of dit inderdaad het geval is (overname van een personeelslid van de vzw Proeftuin voor Witloof Herent en van het Brabants Regionaal Integratiecentrum).

4.5. Medisch onderzoek

Het klopt dat de geneeskundige aanwervingsonderzoeken vaak plaatsvinden één van de eerste dagen na de indiensttreding en niet vóór de ondertekening van het contract (hetgeen wenselijk is volgens het Rekenhof). Dit gebeurt voornamelijk om praktische redenen en in ieder geval binnen de proeftijd van betrokkene.

4.7. Geldelijke anciënniteit

Het Rekenhof is van oordeel dat er salarissvaststellingsbesluiten moeten opgemaakt worden, zowel in de gevallen waarin de deputatie een discretionaire bevoegdheid heeft, als in de gevallen waarin zij een gebonden bevoegdheid heeft, m.n. omdat het gaat om een beslissing die een (terugkerende) uitgave impliceert op de begroting, dat uit het besluit moet blijken dat het bevoegde orgaan erover besliste en dat het gaat om een individuele rechtshandeling die een formele motivatie vereist.

Momenteel legt de personeelsdienst enkel in de gevallen waarin de deputatie een discretionaire bevoegdheid heeft, een salarissvaststellingsbesluit voor aan de deputatie. De precieze geldelijke toestand van elk personeelslid is gekend via de weddefiches. Bij de aanstelling (die in alle gevallen wordt voorgelegd aan de deputatie) wordt steeds vermeld in welke graad iemand wordt aangeworven. Daardoor is ook meteen duidelijk dat hier terugkerende uitgaven zullen zijn.

Het Rekenhof wijst er op dat het reglement inzake de valorisering van voorgaande diensten in vzw's voor het contractueel personeel van Vlaams-Brabant soepeler is dan voor de Vlaamse overheid. De bepaling werd echter niet vernietigd door de toezichhoudende overheid.

Volgens het Rekenhof wordt in een aantal gevallen niet of uiterst summier gemotiveerd waarom bepaalde privé-ervaring al dan niet in aanmerking komt. Het is nochtans zo dat telkens zowel de formele (data, volume) criteria, maar ook de relevantie voor de huidige functie wordt afgecheckt. Het komt regelmatig voor dat bepaalde privé-ervaring niet wordt toegekend, bv. omwille van het gebrek aan relevantie voor de in te vullen functie.

Het Rekenhof beveelt aan om in het personeelsstatuut een bepaling op te nemen die de berekening bepaalt voor deeltijdse prestaties in het onderwijs. De provincie heeft in het verleden (naar analogie met de toepassing voor niet-onderwijsdiensten) de regel van het pro rata systeem ook voor prestaties in het onderwijs toegepast. Dit is o.i. in overeenstemming met de bepaling uit art. 125, waarin nergens is vermeld dat de pro rata regel niet zou mogen toegepast worden op prestaties in het onderwijs.

De overname van schaalanciënniteit kan enkel indien een personeelslid overstapt van het ene bestuur naar het andere in een vergelijkbare graad. O.i. wijst het Rekenhof er terecht op dat het moet gaan om aansluitende tewerkstelling. Er zouden ook niet systematisch schaalanciënniteitsovernamebesluiten opgemaakt worden. Bij gebrek aan concrete voorbeelden, valt moeilijk te achterhalen in welke gevallen dit zou gebeurd zijn. In ieder geval is het zo dat in dergelijke gevallen momenteel steeds een dergelijk besluit wordt voorgelegd aan de deputatie.

Volgens het Rekenhof blijft de schaalanciënniteit van een deeltijds tewerkgestelde statutair of contractueel in geval van een bijkomend arbeidscontract verworven voor de functionele loopbaan. Momenteel wordt de geldelijke toestand van een deeltijds statutair personeelslid, waaraan

later een bijkomende contractuele tewerkstelling wordt aangeboden, afzonderlijk behandeld. Het is dus perfect mogelijk dat een personeelslid gedeeltelijk in de ene en gedeeltelijk in een andere salarisschaal wordt vergoed.

4.9. Administratieve standplaats

Het Rekenhof stelt - terecht - vast dat niet in alle gevallen de administratieve standplaats wordt vastgesteld. De concrete dienstaanwijzing impliceert inderdaad meteen ook de standplaats. Het is echter perfect mogelijk dit in de toekomst ook in het aanstellingsbesluit te vermelden.

5.5. Proefperiode

Het klopt dat er niet systematisch een formele beoordeling volgt van de contractuele proeftijd. Zoals hierboven reeds aangegeven (onder 2.2.1.) is er geen wettelijke of reglementaire verplichting tot het evalueren van de contractuele proeftijd. Het is wel mogelijk en het gebeurt ook, indien het personeelslid in kwestie niet aan de verwachtingen voldoet en men een einde wil stellen aan de tewerkstelling, vooraleer de proeftijd is verworven. Het bestuur zal in de toekomst voorzien dat, in geval de proefperiode langer duurt dan 14 dagen, de proeftijd steeds wordt geëvalueerd.

6.3. Valorisatie van deeltijdse prestaties bij uitbreiding van dienstprestaties

Het Rekenhof stelt zich de vraag of de herberekening van de geldelijke anciënniteit, die wordt toegepast bij uitbreiding van de dienstprestaties, wel verenigbaar is met de wet van 5 maart 2002 betreffende het beginsel van non-discriminatie ten gunste van deeltijdwerkers. Ook wijst ze er op dat de herberekening enkel wordt toegepast bij uitbreiding van deeltijdse naar voltijdse prestaties en niet bij elke uitbreiding van dienstprestaties (bv. van 50% naar 80%). Ook heeft Vlaams-Brabant geen waarborg voorzien.

Inderdaad, iemand die deeltijds werkt en een uitbreiding krijgt van een paar uur maar nog steeds onvolledig blijft, behoudt zijn geldelijke anciënniteit en krijgt, volgens alinea 2 van art 129 van het reglement voor het contractueel personeel, zijn periodieke verhogingen zoals het voltijds personeel (en niet pro rata). Het is ook correct dat er geen waarborg is voorzien bij terugval van geldelijke anciënniteit, maar vermits betrokkene in dat geval voltijds tewerkgesteld (en verloond) wordt, is een lager brutomaandsalaris o.i. uitgesloten.

6.5. Besluiten van salarisschaalverhoging in de functionele loopbaan

Zie ook 2.2.3. De toekenning van een hogere salarisschaal kan enkel indien aan 3 formele criteria is voldaan: anciënniteit, vorming, evaluatie. Vermits de deputatie niet anders kan dan de hogere salarisschaal toe te kennen, indien aan deze 3 criteria is voldaan, hoeft dit niet voorgelegd te worden. Het is immers de loutere toepassing van de regels uit het personeelsstatuut.

8. Voorlopige aanbevelingen

- evaluatie van het interne beheersingssysteem van de personeelscyclus: dit is een permanent aandachtspunt, waar alle lijnverantwoordelijken voortdurend alert moeten voor zijn en verantwoordelijkheid voor dragen. Zij zullen hiervoor met ingang van 1 juni ondersteuning krijgen van een medewerker die voltijds wordt vrijgemaakt voor "interne controle".
- het bestuur gaat akkoord met de aanbeveling dat contractuele personeelsleden slechts onder beperkte voorwaarden in dienst kunnen worden genomen. Zij blijft echter bij haar standpunt dat dit niet bij iedere individuele aanstelling opnieuw moet gemotiveerd worden, gezien dit reeds gebeurt bij de opmaak van de personeelsbehoefteplannen van de resp. diensten.
- bij de overname van vzw-personeelsleden vindt het bestuur het belangrijk om de verworven rechten van betrokkenen maximaal te kunnen behouden. Het is immers niet hun individuele keuze om over te stappen naar het provinciebestuur. M.a.w. men wordt behandeld alsof de verworven anciënniteit bij de vzw in dienst van de provincie zelf werd gepresteerd. Hiervoor bestaat geen maximale grens.
- momenteel worden systematisch besluiten opgemaakt waarin wordt gemotiveerd waarom voorafgaande privé-ervaring al dan niet in aanmerking komt voor valorisatie.
- vermits art. 125 niet vermeldt dat het niet van toepassing zou zijn op deeltijdse prestaties in het onderwijs, is het hierop van toepassing en hoeft er geen aanpassing van het reglement te komen.
- vermits de bepaling omtrent het valoriseren van de geldelijke anciënniteit uit vzw's niet werd vernietigd door de toezichthoudende overheid, wordt zij als rechtsgeldig beschouwd en verder als dusdanig toegepast.
- schaalanciënniteit, die werd opgebouwd in een ander bestuur mag enkel behouden blijven bij aansluitende tewerkstelling.
- het is mogelijk slechts één functionele loopbaan te hanteren per personeelslid. Hiervoor zal een statuutsaanpassing nodig zijn.
- de administratieve standplaats zal per personeelslid vastgesteld worden in het aanstellingsbesluit.
- de huidige regeling inzake herberekening bij uitbreiding van deeltijdse prestaties stelt geen problemen. Ze werd immers niet vernietigd door de toezichthoudende overheid.

VOORSTEL

De dienst personeel stelt aan de deputatie voor om de bijgevoegde brief en deze nota aan het Rekenhof te bezorgen.