

REKENHOF

Contractuele tewerkstelling in de provincie West-Vlaanderen

Verslag van het Rekenhof aan de provincieraad

Brussel, april 2007

REKENHOF

Contractuele tewerkstelling in de provincie West-Vlaanderen

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.....	13
2.3 Conclusie	14
3 Samenstelling van de personeelsdossiers.....	15
4 Aanwerving van contractuele personeelsleden	17
4.1 Keuze voor contractuele tewerkstelling	17
4.2 Bijzondere tewerkstellingsvormen	18
4.2.1 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 salarisvaststelling	22
4.7.2 Aanstelling in niet-bestaande graden.....	22
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	24
4.10 Conclusie	25
5 Arbeidsovereenkomsten	26
5.1 Verwijzing naar de statuten.....	26
5.2 Arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur	26
5.3 Vervangingsovereenkomsten	26
5.4 Arbeidsovereenkomst tegen aantal uur per jaar	26
5.5 Proefperiode	26
5.6 Conclusie	26

6	Loopbaan van contractuele personeelsleden	27
6.1	Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten	27
6.2	Bevordering met nieuwe arbeidsovereenkomst.....	27
6.3	Valorisatie van deeltijdse prestaties bij uitbreiding van dienstprestaties.....	27
6.3.1	In de geldelijke anciënniteit.....	27
6.3.2	In de schaalanciënniteit	27
6.4	Besluiten van inschakeling in de nieuwe loopbaanstructuur.....	28
6.5	Besluiten van salarisschaalverhoging in de functionele loopbaan	28
6.6	Salarissen	28
6.7	Toelagen, vergoedingen en andere voordelen	28
6.8	Secretariaatpersoneel van de gedeputeerden	28
6.9	Conclusie	28
7	Algemene conclusies	30
8	Aanbevelingen	31
9	Reactie van de deputatie	32
	Bijlage: Antwoord van de deputatie van 18 januari 2007.....	33

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd van de contractuele tewerkstelling bij de provincie West-Vlaanderen. 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 voor verbetering vatbaar is.

In het algemeen concludeert het Rekenhof dat de provincie West-Vlaanderen 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. 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 het selectiesysteem bij alle aanwervingen te volgen, de wervingen materieel te motiveren en zorgvuldig om te gaan met de valorisatie van voorgaande ervaring.

Samenvatting

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd over de contractuele tewerkstelling bij de provincie West-Vlaanderen.

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 systeem van bevoegdheidsverdeling en het vormingsbeleid. Toch onderscheidde het Rekenhof ook enkele zwakke punten, waaronder het gebrek aan specifieke en actuele functiebeschrijvingen, het gebrek aan functiescheiding in bepaalde procedures en het gebrek aan vastgestelde procedures.

Samenstelling van de personeelsdossiers

89,5% van de personeelsdossiers van de provincie West-Vlaanderen 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. 27,5% van de gecontroleerde personeelsdossiers bevatte echter geen verantwoording voor de contractuele aanwerving. De provincie West-Vlaanderen deed meermaals onterecht een beroep op uitzendkrachten. Ook stelt zij verschillende personeelsleden ter beschikking aan andere autonome rechtspersonen, hoewel dat bij wet is verboden. In het merendeel van de gevallen vordert de provincie bovendien de loonkosten niet terug.

Aanwervingen dienen objectief te verlopen: steeds moet de geschiktste kandidaat voorrang krijgen. De provincie West-Vlaanderen beschikt over een objectief selectiesysteem, maar heeft soms contractueel personeel aangeworven zonder verschillende kandidaten met elkaar te vergelijken. Zij heeft sommige arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur of vervangingsovereenkomsten omgezet in een overeenkomst van onbepaalde duur zonder daarvoor een examen te organiseren.

Bij de aanwerving van contractuele personeelsleden stelt de provincie West-Vlaanderen altijd indienstnemingsbesluiten op. Die besluiten zijn echter niet altijd materieel gemotiveerd.

Het Rekenhof heeft een aantal opmerkingen over de vaststelling van de geldelijke anciënniteit bij aanwerving. Zo ontbraken in 29% van de betrokken gecontroleerde dossiers attesten van gevaloriseerde ervaring. Ook heeft de provincie voorgaande diensten in vzw's gevaloriseerd zonder aan te tonen dat die vzw's voldeden aan de statutaire voorwaarden om voor overheidsdiensten door te gaan. Het geldelijk statuut bepaalt

dat voorgaande privé-ervaring alleen valoriseerbaar is voor de personeelsleden die ná 1 januari 2002 in dienst zijn getreden. De vraag rijst of die regeling wel verzoenbaar is met het gelijkheidsbeginsel. De personeelsstatuten zijn niet duidelijk over de valorisatie van voorgaande deeltijdse diensten in het onderwijs gepresteerd als tijdelijke of interim.

Ten slotte heeft de provincie van minstens één personeelslid een deel van het woon-werkverkeer als reiskosten vergoed.

Arbeidsovereenkomsten

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

Loopbaan van contractuele personeelsleden

Het provinciebestuur sluit geregeld opeenvolgende arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur, al dan niet gecombineerd met vervangingsovereenkomsten. In werkelijkheid leidt die situatie tot arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur omdat het bestuur geen wettige reden kan invoeren.

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 West-Vlaanderen 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 West-Vlaanderen zijn voorlopige onderzoeksresultaten in een voorontwerp van verslag op 24 mei 2006. De provincie reageerde op 21 juni 2006. Rekening houdend met deze reactie heeft het Rekenhof op 19 december 2006 het ontwerpverslag naar de deputatie gestuurd. Het antwoord van de deputatie van 18 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 West-Vlaanderen 882 personeelsleden (zonder het onderwyzend personeel), waarvan 371 contractuelen (42,06%).

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 West-Vlaanderen zijn principieel in werking getreden op 1 oktober 1997. De statuten bestaan uit drie teksten: het administratief statuut, het reglement op de contractuelen en het geldelijk statuut.

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 West-Vlaanderen werken 25 personeelsleden. Dit is 2,93% van het totaal aantal personeelsleden. 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 van de provincie West-Vlaanderen werken negentien statutairen en zes contractuelen. 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 procedures voor contractuele aanwerving niet altijd correct volgt. Zo heeft zij contractueel personeel aangeworven zonder dat enige vergelijking van titels en verdiensten van verschillende kandidaten heeft plaatsgevonden⁽⁷⁾.

Evaluatie

De prestaties van het personeel dienen te worden geëvalueerd en zo nodig 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 procedure is zowel voor statutairen als voor contractuelen gedetailleerd vastgelegd in de statuten⁽⁸⁾. Het functioneringsgesprek is een verplicht onderdeel in de evaluatieprocedure en heeft gevolgen voor de evaluatie.

Een zwak punt is echter het gebrek aan evaluatie op het einde van de proeftijd⁽⁹⁾. 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 West-Vlaanderen scoort sterk op het vlak van vorming. De leden van de personeelsdienst volgen op geregelde basis opleidingen die verband houden met hun functie.

⁷ Zie 4.3.

⁸ Artikelen 131 tot 160 van het administratief statuut en artikelen 65 tot 90 van het reglement op de contractuelen.

⁹ Zie 5.5.

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.

Artikel 91quinquies van het administratief statuut somt de principes op die ten grondslag liggen aan de rechten en plichten van het personeel en de basis vormen voor een deontologische code. Het provinciebestuur zal die principes verder uitwerken en concretiseren. Daarnaast bestaat een dienstnota over *netiquette*, d.i. het gebruik van e-mail en internet.

Functiebeschrijvingen

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

De provincie West-Vlaanderen beschikt slechts voor 13 van de 25 medewerkers van de personeelsdienst over specifieke functiebeschrijvingen. Bovendien zijn slechts de helft van de functiebeschrijvingen recent (niet ouder dan vijf jaar).

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.

Elke dossierbehandelaar staat in voor het volledige beheer van een bepaald aantal personeelsdossiers: de invoer van de salarisgegevens en van een groot deel van de persoonsgegevens (rekeningnummer, tewerkstellingspercentage, gezinstoestand, soort arbeidsovereenkomst, enz.), de controle op de invoer, alsook de controle op de betaallijsten⁽¹⁰⁾. Bij de aanwerving, de wijziging van arbeidsprestaties en de toekenning van een salarisschaalverhoging ontbreekt bijgevolg de nodige functiescheiding nadat de deputatie het salaris heeft vastgesteld. Dat gebrek aan functiescheiding wordt niet opgevangen door andere controlemaatregelen, zoals een steekproefsgewijze controle door een leidinggevende van de personeelsdienst. De boekhouding betaalt de salarissen bovendien zonder de nodige autorisatie door een leidinggevende van de personeelsdienst en zonder voorafgaande autorisatie door de deputatie.

¹⁰ De betaallijsten zijn afkomstig van de loonberekenningsinstantie CEVI.

Pas na de betaling legt de boekhouding de loonlijsten ter goedkeuring voor aan de deputatie.

Ook bij de betaling van reiskosten ontbreekt de nodige functiescheiding. Eenzelfde dossierbehandelaar staat in voor de controle van de ingediende kostenstaat⁽¹¹⁾, de invoer van de vergoedingen in het loonsysteem en de controle op de betaallijsten.

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.

In de personeelsstatuten van de provincie West-Vlaanderen zijn de bevoegdheidstoewijzingen duidelijk omschreven. Uit de dossiercontrole blijkt dat de bevoegdheidsverdeling wordt nageleefd. De uitoefening van de bevoegdheden is zichtbaar in de vorm van handtekeningen en parafen.

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. Voor bepaalde processen zijn wel al draaiboeken opgemaakt of in opmaak, maar voor andere bestaan nog geen procedures. Zo bestaan geen schriftelijke richtlijnen voor de stukken die in een personeelsdossier aanwezig moeten zijn⁽¹²⁾. 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 geïndividualiseerde codes, die regelmatig moeten wijzi-

¹¹ De dossierbehandelaar controleert de naleving van de reglementering en de berekeningen.

¹² Zie hoofdstuk 3.

gen. Er bestaan echter geen geschreven procedures voor de beveiliging van activa en bestanden.

2.3 Conclusie

Het internebeheersingssysteem van de provincie West-Vlaanderen blijkt de naleving van de personeelsreglementering op verschillende vlakken te ondersteunen. Zo beschikt de provincie over een sluitend systeem van bevoegdheidsverdeling, 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 processen formele procedures uitgewerkt en in bepaalde procedures ontbreekt de nodige functiescheiding. Ook vindt geen evaluatie plaats op het einde van de proeftijd. Daarnaast is er een gebrek aan specifieke en actuele functiebeschrijvingen en aan een voldoende uitgewerkte deontologische code.

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 76 dossiers¹³ die het Rekenhof heeft gecontroleerd in West-Vlaanderen, heeft het er 8 (10,5%) onvolledig bevonden. In de vijf provincies ligt dat percentage tussen 3,8% en 92,4%. In de meeste gevallen ontbrak een geneeskundig attest en de laatst afgesloten arbeidsovereenkomst. Daarentegen bevond zich in alle dossiers het noodzakelijke diploma of studiegetuigschrift.

¹³ 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 West-Vlaanderen met de overige provincies.

	Aantal	% West-Vlaanderen	Gemiddeld % vijf provincies	Beste score
Volledig	68	89,5%	72,7%	96,2%
Onvolledig	8	10,5%	27,3%	3,8%
waaronder				
goed zedelijk gedrag	1	1,3%	20,08%	1,3%
geneeskundig attest	4	5,3%	16,86%	3,8%
diploma	0	0,0%	1,06%	0%
laatste arbeidsovereenkomst	3	3,9%	1,04%	0%
Totaal	76	100%		

Volgens het provinciebestuur van West-Vlaanderen is er altijd een tijdspanne tussen het binnenkomen van de stukken en het klasseren ervan in het persoonlijk dossier. Ook zou de interne dienst Preventie en Bescherming op het Werk controleren of van ieder personeelslid een attest lichamelijke geschiktheid ontvangen werd.

4 Aanwerving van contractuele personeelsleden

4.1 Keuze voor contractuele tewerkstelling

Zoals blijkt uit de onderstaande tabel, bedroeg in 2004 het aandeel contractuelen binnen het totale personeelsbestand van de provincie West-Vlaanderen 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					
2000					
2001	841	375	44,6%		
2002	867	386	44,5%	2,9%	
2003	881	381	43,2%	-1,3%	
2004	882	371	42,1%	-2,5%	-1,1%

Uit de samenlezing van de krachtlijnen en het reglement op de contractuelen 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 verplicht tewerkstellingsprogramma of een vervangingsovereenkomst.

Het Rekenhof heeft 69 personeelsdossiers gecontroleerd⁽¹⁴⁾. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de bevindingen.

Uitdrukkelijke verantwoording in dossier	
Vervanging	8
Projectwerking (tijdelijke projecten)	19
Wettelijke verplichting	11
Subtotaal	38
Tijdelijke en uitzonderlijke behoeften	12
Geen verantwoording in dossier	19
Totaal	69

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

38 contractuele aanwervingen waren uitdrukkelijk verantwoord. Het ging om een vervangingsovereenkomst, een specifiek project of een andere wettelijke reden (gesco of startbaan). In de 31 resterende gevallen heeft het Rekenhof nagegaan of er geen sprake kon zijn van een indienstneming wegens een tijdelijke of uitzonderlijke personeelsbehoefte. In 12 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 19 dossiers of 27,5% 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%.

4.2 Bijzondere tewerkstellingsvormen

4.2.1 Uitzendkrachten

Uitzendarbeid in de overheidssector is in principe uitgesloten⁽¹⁵⁾. 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 West-Vlaanderen heeft de afgelopen jaren meermaals gebruik gemaakt van uitzendkrachten. Voor de periode van 2001 tot 2003 ging het om 3 tot 21 uitzendkrachten per jaar voor het provinciaal Olympiabad in Brugge (met een gemiddelde aanstellingsduur van 2,5 tot 3,8 dagen) en 13 à 15 uitzendkrachten per jaar voor het provinciaal domein Raversijde (met een gemiddelde aanstellingsduur van 7,5 maanden). Voor het Olympiabad werden volgens de personeelsdienst redders aangesteld om te voldoen aan de VLAREM-normen. Voor Raversijde worden de tijdelijke personeelsbehoeften volgens de personeelsdienst vanaf 2004 ingevuld met aanstellingen als *gelegenheidsmedewerkers*⁽¹⁶⁾.

Uitzendarbeid is een dure vorm van tewerkstelling. De uitzendbureaus hebben facturatiecoëfficiënten aangerekend van 1,94 tot 2,202 van de bezoldiging.

¹⁵ Zolang geen uitvoering is gegeven aan artikel 48 van de wet van 24 juli 1987 en met uitzondering van de (tijdelijke) vervanging van een vaste contractuele werknemer in geval van schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst.

¹⁶ Zie artikel 4bis van het reglement op de contractuelen: ten behoeve van diensten waar occasionele, doch geregelde prestaties dienen te worden geleverd naar aanleiding van tentoonstellingen, manifestaties en dergelijke kunnen contractuele personeelsleden worden aangesteld in wervingsgraden, ten hoogste als medewerker. Het globaal aantal arbeidsuren van dit personeel is beperkt tot 5.000 uren per jaar.

Naast de uitzendkrachten waarvan de personeelsdienst een lijst heeft opgemaakt, vond het Rekenhof nog andere personeelsleden op uitzendbasis terug. Zo heeft een uitzendbureau facturen ingediend van 388,10 EUR en 948,16 EUR en voor een bepaalde persoon veelvuldige prestaties gefactureerd aan 781,21 EUR of 616,75 EUR per factuur. Langs een ander uitzendbureau verleende een persoon prestaties voor 1074,65 EUR, 249,18 EUR en 724,50 EUR.

4.2.2 Tijdelijken

De provincie West-Vlaanderen 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⁽¹⁷⁾. De overheid mag geen werknemers uitleenen 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 West-Vlaanderen heeft bevestigd dat de provincie vijftien personeelsleden ter beschikking heeft gesteld aan andere autonome rechtspersonen. Die terbeschikkingstelling is altijd gebaseerd op een beslissing van de deputatie en in sommige gevallen goedgekeurd door de provincieraad. Voor twaalf personen vindt geen terugvordering plaats.

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 reglement op de contractuelen van de provincie West-Vlaanderen bevat enkel selectieregels voor gesco-contracten en voor contracten van

¹⁷ Wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers.

onbepaalde duur. Zo is voor beide een examen of selectieproef⁽¹⁸⁾ vereist en voor contracten van onbepaalde duur eveneens een openbare oproep. Voor contracten van bepaalde duur of vervangingscontracten is niets bepaald. Dat 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 angeworven zonder enige vergelijking van titels en verdiensten van verschillende kandidaten⁽¹⁹⁾. Daarnaast zijn een aantal arbeidsovereenkomsten - initieel contracten van bepaalde duur of vervangingsovereenkomsten waarvoor het reglement geen examen voorschrijft - na verloop van tijd van onbepaalde duur geworden. Zo zijn personen die werden angeworven voor een project of met een startbaanovereenkomst na afloop in dienst gebleven. Hun contract werd verlengd of ze kregen na een aantal verlengingen een contract van onbepaalde duur, zonder dat de provincie een examen heeft georganiseerd.

De deputatie verwijst in haar antwoord naar een formele tussenkomst bij contractverlenging of -wijziging. Deze formele tussenkomst zou bestaan uit het advies van het diensthoofd, een evaluatie van de voorgaande tewerkstelling of een selectie bij een nieuwe tewerkstelling. Dit volstaat evenwel niet. De provincie kan een contract van onbepaalde duur alleen toekennen na vergelijking van meerdere kandidaten via een examen.

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⁽²⁰⁾.

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

¹⁸ Het examen bestaat minimaal uit een schriftelijk of praktisch gedeelte en een mondeling gedeelte. Gesco's moeten naargelang het geval een of meerdere proeven (schriftelijk, praktisch, mondeling) afleggen.

¹⁹ De overname van vzw-personeel werd hier buiten beschouwing gelaten (zie 4.4). Evenmin werd het secretariaatspersoneel van de leden van de deputatie meegerekend.

²⁰ 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.

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⁽²¹⁾. 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 97/08 van 24 juni 1997 het contract met het provinciebestuur niet voordeliger zijn dan het contract met de betrokken vzw.

De statuten van de provincie West-Vlaanderen bevatten geen bijzondere 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. In de steekproef van het Rekenhof bevonden zich twee dossiers van overgenomen personeelsleden. Telkens heeft het provinciebestuur een geheel nieuwe arbeidsovereenkomst gesloten, zodat zich op het vlak van arbeidsvoorwaarden geen problemen stellen. In beide gevallen nemen de overgenomen personeelsleden als contractueel wel 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⁽²²⁾ laat niet toe een werknemer die al is aangeworven zonder opzegging te ontslaan wegens zijn lichamelijke ongeschiktheid⁽²³⁾.

²¹ Zie omzendbrief BA-97/08 van 24 juni 1997.

²² Wet betreffende de arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978.

²³ 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.

Het Rekenhof stelt vast dat de geneeskundige onderzoeken gewoonlijk plaatsvinden ná de ondertekening van de arbeidsovereenkomst en ná de eigenlijke indiensttreding.

4.6 Indienstnemingsbesluiten

De provincie West-Vlaanderen stelt altijd indienstnemingsbesluiten op. Ze moet de aanwerving echter ook materieel motiveren. Bij contractuele indienstneming dient de provincie aan te tonen:

1. dat de betrekking voorkomt op de contractuele personeelsformatie;
2. dat de indienstneming via contract daadwerkelijk beantwoordt aan een van de uitzonderingsregels;
3. dat zij alle regels en procedures wat betreft de vacantverklaring, selectie en aanwerving heeft gevolgd;
4. waarom zij een bepaalde kandidaat aanneemt en waarom die de voorkeur geniet boven anderen⁽²⁴⁾.

Uit de personeelsdossiers blijkt dat het provinciebestuur van West-Vlaanderen de contractuele aanwervingen niet altijd motiveert. Soms rangschikt zij de kandidaat-werknemers zonder aan te geven hoe zij tot die volgorde kwam. Meestal gaat het om conclusies naar aanleiding van een mondelinge proef waaraan verschillende kandidaten hebben deelgenomen en maakt het provinciebestuur de dag zelf, na overleg, een rangschikking op. Niettemin is de volgorde bepalend voor de betrokkenen en dient zij dan ook formeel én materieel gemotiveerd te zijn.

Volgens het provinciebestuur van West-Vlaanderen zou zij de recente contractuele aanwervingen altijd formeel en materieel motiveren.

4.7 Geldelijke anciënniteit

4.7.1 Besluiten salarisvaststelling

De provincie West-Vlaanderen maakt systematisch salarisvaststellingsbesluiten op.

4.7.2 Aanstelling in niet-bestaande graden

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

²⁴ De formele motiveringswet legt op dat deze motivering in de akte zelf moet zijn opgenomen.

4.7.3 Attesten van voorgaande diensten

Voorgaande prestaties kunnen in aanmerking komen voor de vaststelling van de geldelijke anciënniteit op basis van een bewijsstuk van de voormalige werkgever⁽²⁵⁾.

Het Rekenhof stelde vast dat in 41 van de 77 dossiers uit de steekproef een attest noodzakelijk was om de voorgaande diensten te bewijzen⁽²⁶⁾. In 29 gevallen was het bewijsstuk aanwezig; in 12 dossiers (29%) bleek het attest van gevaloriseerde ervaring te ontbreken.

Volgens het provinciebestuur van West-Vlaanderen zou elke wedde- vaststelling individueel worden voorgelegd aan de deputatie op basis van formele bewijsstukken.

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 privé-diensten, waarvoor strengere valorisatieregels gelden⁽²⁷⁾.

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⁽²⁸⁾. 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 privé-diensten.

²⁵ Het bewijsstuk dient te vermelden: de uitgeoefende functies en taken, de tewerkstellingsperiode, het prestatierégime, maar ook het ziekteverlof en de afwezigheden wegens arbeidsongeval of ongeval naar of van het werk of wegens beroepsziekte of tijdelijke werkloosheid.

²⁶ Prestaties bij het provinciebestuur van West-Vlaanderen zelf moeten niet bewezen worden.

²⁷ Zie 4.7.5.

²⁸ Met het kleine verschil dat bij de tweede voorwaarde daar sprake is van een *overwegend aandeel* van de overheid in plaats van *overwicht*.

Het geldelijk statuut van het provinciebestuur van West-Vlaanderen heeft nagenoeg letterlijk de bepalingen van de krachtlijnen overgenomen. De provincie heeft echter voorgaande diensten in een vzw meegetrekkend als overheidsdiensten terwijl het dossier niet of onvoldoende aantoonde dat de vzw aan de voorwaarden voldoet. Zo bevonden zich in de steekproef van het Rekenhof twee vzw's die volgens de lijst van de Vlaamse overheid geen overheidsdiensten zijn. Beide gevallen beantwoorden evenmin aan de valorisatieregels voor privédiensten.

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. Ook waren de provinciebesturen vrij de geldelijke valorisatie toe te passen op alle personeelsleden, dan wel te beperken tot nieuwe aanwervingen.

Het geldelijk statuut van het provinciebestuur van West-Vlaanderen bepaalt dat voorgaande privé-ervaring alleen valoriseerbaar is voor personeelsleden die ná 1 januari 2002 in dienst zijn gekomen. Artikel 48quater bepaalt expliciet dat de geldelijke anciënniteit van de al in dienst zijnde personeelsleden niet wordt herzien. De vraag rijst of die regeling wel verzoenbaar is met het gelijkheidsbeginsel.

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.

4.8 Schaalanciënniteit

In de provincie West-Vlaanderen is de overname van de schaalanciënniteit in overeenstemming met de krachtlijnen. De provincie maakt altijd een besluit op.

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 worden vergoed als woon-werkverkeer en niet als reiskosten. De provinciegriffier dient de administratieve standplaats aan te passen als die tijdens de loopbaan wijzigt.

Het Rekenhof stelde vast dat het woon-werkverkeer van een personeelslid werd vergoed als reiskosten. Volgens de deputatie zou de administratieve standplaats van het betrokken personeelslid intussen zijn aangepast.

4.10 Conclusie

27,5% van de onderzochte personeelsdossiers van de provincie West-Vlaanderen bevat geen verantwoording voor contractuele aanwerving. De provincie heeft ondanks het wettelijk verbod meermaals een beroep gedaan op uitzendkrachten en stelt onterecht verschillende personeelsleden ter beschikking aan andere autonome rechtspersonen. Voor een aantal van de terbeschikkinggestelde personeelsleden vinden er geen terugvorderingen plaats. Contractuele aanwervingen steunen niet altijd op een vergelijking van verschillende kandidaten en worden niet altijd materieel gemotiveerd. De geneeskundige onderzoeken vinden gewoonlijk plaats ná de eigenlijke indiensttreding. In 29% van de betrokken onderzochte personeelsdossiers ontbraken attesten van gevaloriseerde ervaring. Van voorgaande diensten in vzw's toonde het dossier bovendien niet altijd aan dat de vzw's voor een openbare dienst konden doorgaan. De regels voor valorisatie van voorgaande privé-ervaring staan op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel. De personeelsstatuten bepalen niet duidelijk hoe deeltijdse diensten in het onderwijs gepresteerd als tijdelijke of als interim worden meegeteld. Ten slotte heeft de provincie voor minstens één personeelslid een deel van het woon-werkverkeer vergoed als reiskosten.

5 Arbeidsovereenkomsten

5.1 Verwijzing naar de statuten

In de arbeidsovereenkomsten verwijst de provincie West-Vlaanderen 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 West-Vlaanderen 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 West-Vlaanderen 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.

5.6 Conclusie

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

6 Loopbaan van contractuele personeelsleden

6.1 Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten

Bij tewerkstelling van meer dan twee jaar leiden opeenvolgende arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur tot een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur, tenzij daarvoor een wettige reden kan worden ingeroepen. Ook opeenvolgende vervangingsovereenkomsten of een combinatie van vervanging en bepaalde duur kunnen leiden tot een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur.

In de steekproef bevonden zich verschillende gevallen van opeenvolgende contracten van bepaalde duur, al dan niet gecombineerd met één of meerdere vervangingscontracten. In het merendeel van de gevallen kon het Rekenhof geen wettige reden terugvinden en duurde die tewerkstelling meer dan twee jaar.

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 door een gelijktijdige bevorderings- en aanwervingsprocedure. In dat geval kunnen contractuelen als externen deelnemen aan het examen.

Aan minstens één contractueel personeelslid van niveau C heeft het provinciebestuur van West-Vlaanderen een nieuwe arbeidsovereenkomst in niveau A aangeboden, zonder een aanwervingsprocedure op te starten. Volgens de deputatie zou de functie intussen statutair zijn ingevuld conform de statutaire aanwervingsprocedure.

6.3 Valorisatie van deeltijdse prestaties bij uitbreiding van dienstprestaties

6.3.1 In de geldelijke anciënniteit

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

6.3.2 In de schaalanciënniteit

De personeelsstatuten voorzien niet in een herberekening van de 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 West-Vlaanderen stelt altijd inschakelingsbesluiten op.

6.5 Besluiten van salarisschaalverhoging in de functionele loopbaan

Het provinciebestuur van West-Vlaanderen stelt systematisch besluiten op als personeelsleden een hogere salarisschaal krijgen in het kader van de functionele loopbaan.

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 West-Vlaanderen 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 of de eventueel toegekende toelagen en vergoedingen rechtsgrond vonden in de statuten, of het personeelslid aan alle toekenningsvoorwaarden voldeed en of de provincie het bedrag correct heeft berekend.

Het Rekenhof stelde in de provincie West-Vlaanderen geen fouten vast.

6.8 Secretariaatspersoneel van de gedeputeerden

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

6.9 Conclusie

In meerdere gevallen sluit het provinciebestuur van West-Vlaanderen opeenvolgende arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur, al dan niet gecombineerd met vervangingsovereenkomsten. In werkelijkheid leidt een dergelijke situatie tot arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur omdat het daarvoor geen wettige reden kan invoeren. Aan minstens één

contractueel personeelslid heeft de provincie een nieuwe functie in een hoger niveau aangeboden, zonder daarvoor een aanwervingsprocedure op te starten.

7 Algemene conclusies

Het internebeheersingssysteem van de personeelscyclus van de provincie West-Vlaanderen heeft een aantal sterke punten, maar is op andere punten voor verbetering vatbaar. Zo heeft de provincie niet voor alle 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.

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

Hoewel de provincie over een objectief selectiesysteem beschikt, bleek uit het onderzoek dat zij contractueel personeel heeft aangeworven zonder verschillende kandidaten te vergelijken. Ook zijn die aanwervingen niet altijd materieel gemotiveerd. Bij de vaststelling van de geldelijke anciënniteit verloopt de valorisatie van voorgaande diensten niet altijd volgens de regels.

8 Aanbevelingen

- In het algemeen moet de provincie West-Vlaanderen haar interne-beheersingssysteem van de personeelscyclus evalueren en nagaan of het huidige systeem de risico's die de doelstellingen van de personeelsprocessen bedreigen, voldoende afdekt. De resultaten van deze audit vormen daartoe een aanzet.
- De provincie dient zich te 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.
- Het provinciebestuur dient zich te houden aan het verbod op terbeschikkingstelling van personeelsleden aan andere autonome rechtspersonen.
- Het selectiesysteem voor contractuele personeelsleden dient voor alle aanwervingen te worden gevolgd.
- Contractuele aanwervingen dienen niet alleen formeel, maar ook materieel te worden gemotiveerd.
- De provincie moet ervoor zorgen dat alle attesten aanwezig zijn als zij voorgaande ervaring valoriseert.
- Bij de valorisatie van voorgaande diensten in een vzw dient het provinciebestuur zich te houden aan de statutaire regels op basis waarvan vzw's voor overheidsdiensten kunnen doorgaan.
- Het is wenselijk de valorisatie van voorgaande privé-ervaring te herbekijken in het licht van het gelijkheidsbeginsel.
- De statuten dienen de valorisatie van deeltijdse prestaties in het onderwijs als tijdelijke of als interim, uit te werken.
- De provincie dient ervoor te zorgen dat zij woon-werkverkeer niet als reiskosten vergoedt.
- Zij dient zich te houden aan de statutaire bevorderingsregels.

9 Reactie van de deputatie

De deputatie heeft op 18 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, die het Rekenhof niet heeft opgenomen in het ontwerpverslag omdat ze onvoldoende licht wierpen op de onderzochte items. De nieuwe bemerkingen van de deputatie over de administratieve standplaats en de bevordering met nieuwe arbeidsovereenkomst werden opgenomen in het verslag. De deputatie heeft niet gereageerd op de aanbevelingen.

De deputatie verwijst in haar antwoord naar een gewijzigd verslag met betrekking tot de functiescheiding. Zowel het voorontwerp als het ontwerpverslag verwijzen echter naar een gebrek aan functiescheiding in de aanwervingsprocedure, meer bepaald in de fase nadat de deputatie het salaris heeft vastgesteld.

Bijlage: Antwoord van de deputatie van 18 januari 2007

Geachte Voorzitter,

De deputatie van het provinciebestuur West-Vlaanderen heeft in zitting van heden kennis genomen van het ontwerpverslag "Contractuele tewerkstelling in de provincie West-Vlaanderen".

De deputatie stelt vast dat dit ontwerpverslag rekening houdt met een aantal opmerkingen die de provinciegriffier maakte bij het voorontwerp. Ze wenst evenwel een aantal opmerkingen die niet opgenomen zijn te herhalen en wijst op een gewijzigd verslag mbt functiescheiding.

Het betreft volgende opmerkingen:

Over de schets van de dienst personeel (p.10)

De personeelsdienst in de provincie West-Vlaanderen omvat naast alle klassieke opdrachten van personeelsbeheer en -administratie ook de preventieadviseur psychosociaal welzijn, sociale dienst en vorming. De bestuursdirecteur HRM en organisatie en de secretaris SBR is ook meegeteld. De vergelijking tav andere provincies is alleen zinvol als het takenpakket ook van diezelfde omvang is.

Functiescheiding (p.11)

In de laatste § op p. 11 meldt dit ontwerpverslag het ontbreken van de nodige functiescheiding bij de aanwerving terwijl in het voorontwerp (p16) staat: "In de aanwervingprocedure is voldoende functiescheiding aanwezig vanaf het begin van de procedure tot aan de vaststelling van het jaarsalaris door de bestendige deputatie".

Over de aanwerving van contractuelen (o.a. p.19)

De aanwervingprocedure voor contractuelen werd in het Reglement voor de contractuelen vastgelegd. Dit reglement dateert van 27/06/1996. Meer dan 10 % van de indiensttredingen in de steekproef genomen door het Rekenhof dateert van vóór die datum.

Er is op heden steeds een formele tussenfase bij contractverlenging of -wijziging. Wanneer het om vervangingsovereenkomsten gaat wordt steeds het advies van het diensthoofd ingewonnen, voor andere tijdelijke contracten wordt de voorgaande tewerkstelling steeds geëvalueerd bij het beëindigen van het contract. Wanneer het om een nieuwe tewerkstelling gaat, vindt steeds een selectie plaats.

Medisch onderzoek (p. 20)

Dit is zo bepaald en goedgekeurd in ons statuut (art 28) omwille van praktische redenen. Er dient wel opgemerkt dat de arbeidswetgeving gerespecteerd wordt in geval van ontslag om reden van lichamelijke ongeschiktheid.

Geldelijke anciënniteit (p.21 e.v.)

Elke weddevaststelling wordt individueel voorgelegd aan de bestendige deputatie op basis van de formele bewijsstukken (i.e. attesten van vorige werkgevers)(p.22). Het sectoraal akkoord liet het bestuur de keuze om de valorisering van "voorgaande privé-diensten alleen voor nieuwe personeelsleden in te voeren. De gecoördineerde krachtlijnen (3.16) bepalen: "De besturen die ervaring in de privé-sector geldelijk valoriseren, bepalen verder zelf of de geldelijke valorisatie slechts van toepassing is op nieuwe aanwervingen, dan wel ook op de personeelsleden die al in dienst zijn." Het provinciebestuur West-Vlaanderen heeft gekozen voor de eerste optie, die ook zo opgenomen en goedgekeurd is in het personeelsstatuut(p.23).

Administratieve standplaats (p.23)

De administratieve standplaats is inmiddels gewijzigd.

Bevordering met nieuwe arbeidsovereenkomst (p.26)

Het aangehaalde voorbeeld wordt ten onrechte 'bevordering' genoemd. Het ging om een tijdelijke regeling in afwachting van een formatiewijziging en statutaire invulling. Deze functie is ondertussen voorzien op de formatie en statutair ingevuld conform de statutair bepaalde aanwervingprocedure.

De samenvatting, waarmee het ontwerpverslag aanvangt, is minder genuanceerd dan het verslag wat betreft de verwijzing naar de opmerkingen die reeds gemaakt zijn bij het voorontwerp.

De deputatie wenst dat bovengenoemde opmerkingen zowel in het verslag als in de samenvatting verwerkt worden.

Namens de deputatie

H. OST
Provinciegriffier

P. BREYNE
Gouverneur