



Rekenhof



Topkaderfuncties bij de Vlaamse overheid

Selectie en aansturing



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, oktober 2014



Rekenhof

Topkaderfuncties bij de Vlaamse overheid

Selectie en aansturing



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 21 oktober 2014
Vlaams Parlement, Stuk 37 (2014-2015) – Nr. 1

Inhoud

Lijst met afkortingen	6
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	11
Inleiding	11
1.1 Onderzoeksdomein	12
1.2 Onderzoeksaanpak	14
Hoofdstuk 2	17
Selectie en aanstelling	17
2.1 Procedure	18
2.1.1 Naleving	18
2.1.1.1 Vacantverklaring	19
2.1.1.2 Bekendmaking	19
2.1.1.3 Screening van de cv's	20
2.1.1.4 Voorselectie: verkennend gesprek	21
2.1.1.5 Test leidinggevende en functiegerelateerde competenties	21
2.1.1.6 Interview	25
2.1.1.7 Aanstelling	25
2.1.2 Kwaliteit en kostprijs	27
2.2 Motivering van de aanstelling	29
2.3 Samenstelling selectiedossiers	30
2.4 Arbeidsovereenkomsten	30
2.5 Conclusies	31
Hoofdstuk 3	33
Aansturing	33
3.1 Beheers- of managementovereenkomst	34
3.2 Jaarlijkse planning	36
3.3 Jaarlijkse evaluatie	38
3.3.1 Procedure	38
3.3.2 Realisatie van de doelstellingen en resultaatsgebieden	41
3.3.3 Motivering jaarlijkse evaluatie	42
3.3.4 Overzicht van de evaluaties over het werkjaar 2012	43
3.3.5 Procesbewaking	44
3.3.6 Gevolgen van de evaluatie	45
3.4 Mandaatevaluatie	48
3.4.1 Procedure	49
3.4.2 Onderbouwing	50
3.4.3 Procesbewaking	51
3.4.4 Gevolgen van de eindmandaatevaluatie	51
3.5 Andere vormen van aansturing	52
3.5.1 Beleidsraad	52
3.5.2 Overleg	52

3.6 Conclusies	53
Hoofdstuk 4	55
Algemene conclusies	55
Hoofdstuk 5	59
Aanbevelingen	59
Hoofdstuk 6	61
Reactie van de minister	61
Bijlage	63
Antwoord van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur	63

AgO	Agentschap voor Overheidspersoneel
APKB	Koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de gemeenschaps- en gewestregeringen (...), alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen
BBB	Beter Bestuurlijk Beleid
BVR	Besluit van de Vlaamse Regering
CAG	College van Ambtenaren-generaal
EVA	Extern verzelfstandigd agentschap
Externe kandidaten	Kandidaten die geen ambtenaar zijn bij de diensten van de Vlaamse overheid. Kandidaten die tewerkgesteld zijn als contractueel personeelslid bij de Vlaamse overheid, worden ook beschouwd als externe kandidaten.
Indienstnemende overheid	Het topkader wordt in dienst genomen door de Vlaamse Regering op voorstel van de opdrachtgever en door de raad van bestuur voor de EVA's die krachtens hun oprichtingsdecreet zelf het hoofd van het agentschap en in voorkomend geval de algemeen directeur aanstellen. Voor het Gemeenschapsonderwijs is de indienstnemende overheid de raad van bestuur.
Kaderdecreet	Decreet van 18 juli 2003 kaderdecreet bestuurlijk beleid
Opdrachtgever	De opdrachtgever is de functioneel bevoegde minister(s), de raad van bestuur voor de EVA's die krachtens hun oprichtingsdecreet zelf het hoofd van het agentschap en, in voorkomend geval, de algemeen directeur aanstellen (in casu het OPZ Geel en het OPZ Rekem), en het Auditcomité van de Vlaamse administratie (opdrachtgever voor de aanstelling en evaluatie van de leidend ambtenaar van Audit Vlaanderen).
SMART	Specifiek, meetbaar, aanvaard, realistisch en tijdsgebonden
Topkader	Managementfuncties van het N-niveau en van het niveau algemeen directeur
ViA	Vlaanderen in Actie
Vlaams personeelsstatuut	BVR van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid

Samenvatting

Het Rekenhof heeft de selectie en aansturing onderzocht van het topkader van de diensten van de Vlaamse overheid die onder het Vlaams personeelsstatuut ressorteren (managementfuncties van het N-niveau en van algemeen directeur). Om responsabiliseringsredenen heeft de Vlaamse overheid ervoor gekozen de leidend ambtenaren in een mandaat aan te stellen. Voor de selectie deed de Vlaamse Regering tot nu een beroep op Jobpunt Vlaanderen, dat op zijn beurt een extern selectiekantoor en een externe jury inschakelt. De opdrachtgever (meestal de minister) kiest uit een lijst met geschikt bevonden kandidaten. De ministers sturen de leidend ambtenaren aan met beheers- en managementovereenkomsten, jaarlijkse planningen, jaarlijkse evaluaties, mandaat-evaluaties, beleidsraden en andere vormen van overleg.

De nieuwe Vlaamse Regering besliste dat geen beroep meer zal worden gedaan op Jobpunt Vlaanderen en het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 kondigde de afschaffing van de beheers- en managementovereenkomsten aan. De bevindingen en aanbevelingen van het Rekenhof in dit verslag blijven evenwel ook in die nieuwe context relevant. Ook wijzigen vanaf 1 november 2014 enkele bepalingen van het Vlaams personeelsstatuut in verband met het topkader.

Het competentieprofiel dat tot nog toe bij de selectie werd gehanteerd, was nog niet in overeenstemming met de nieuwe visie van de Vlaamse overheid op de leidend ambtenaar. De Vlaamse Regering heeft op 18 juli 2014 een aangepast generiek competentieprofiel goedgekeurd. Dat competentieprofiel komt in beperkte mate tegemoet aan de vraag van het CAG naar een meer organisatiespecifiek profiel. Het Rekenhof heeft 58 selectiedossiers onderzocht. De selectieprocedure is een degelijke en goed uitgewerkte procedure. Soms echter werden krappe sollicitatietermijnen gehanteerd. Ook gaf het externe selectiekantoor aan kandidaten die niet slaagden in de managementcase, het eindoordeel geschikt zonder dit afdoende te motiveren. Jobpunt Vlaanderen voert een kwaliteitscontrole uit op de rapporten van het externe selectiekantoor over het verkennend gesprek en de competentietest. Die kwaliteitscontrole draagt bij tot het deugdelijke verloop van de selectie, maar Jobpunt Vlaanderen documenteert deze controle niet. Het Rekenhof heeft bij de motivering van de aanstellingsbeslissingen door de opdrachtgever een gunstige evolutie vastgesteld, maar er blijven nog grote kwaliteitsverschillen bestaan.

Uit een bevraging van het Rekenhof blijkt dat de ministers de leidend ambtenaren weinig rechtstreeks aanstuurden. De sturing geschiedde vooral door overleg met het kabinet. Management- en beheersovereenkomsten, maar ook planningsdocumenten, speelden een ondergeschikte rol. De sturing vond ook plaats in de beleidsraden, maar aan de belangrijke voorwaarde voor een goede werking dat maar één minister bevoegd is, was meestal niet voldaan. De meeste leidend ambtenaren vinden dat hun autonomie voldoende werd gerespecteerd.

Hoewel de planning cruciaal is voor de evaluatie van de topambtenaar, stelde het Rekenhof in deze fase een aantal belangrijke tekortkomingen vast. Zo had slechts 16% van de bevraagde topambtenaren een planningsgesprek met de opdrachtgever. De prioriteiten van de opdrachtgever blijven bovendien niet duidelijk uit het planningsdocument.

Het Rekenhof heeft 51 jaarlijkse evaluaties en 59 mandaatevaluaties onderzocht. De procedures daarvoor zijn goed uitgewerkt. Als de beheers- en evaluatiecyclus beter op elkaar waren afgestemd, zou bij de jaarlijkse evaluatie gebruik kunnen zijn gemaakt van de rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst. Uitstekend functionerende topambtenaren kunnen een managementtoelage tot 20% krijgen, maar om besparingsredenen besloot de Vlaamse Regering geen managementtoelagen toe te kennen in 2013 en 2014. Er was een redelijke spreiding van de

toegekende scores en eendoordelen, maar de jaarlijkse evaluaties waren weinig onderbouwd. De ministers gaven nauwelijks toelichting bij de toegekende scores en bij het eindoordeel. De procedure voor de jaarlijkse evaluatie voorzag evenmin in een formele reactie van de opdrachtgever op de opmerkingen van de leidend ambtenaar of een gesprek tussen beiden. De evaluaties leidden niet tot de formulering van ontwikkelingsgerichte doelstellingen. De evaluatie van de algemeen directeurs volgde dezelfde evaluatieprocedure als die voor het hoofd van een agentschap of departement, hoewel die procedure niet op hen is afgestemd.

De Vlaamse Regering had de procedure voor de mandaatevaluatie vrij laat vastgelegd. Zij verschilt niet wezenlijk van die voor de jaarlijkse evaluaties. Toch was er niet altijd een eenduidig en logisch verband tussen de scores in de jaarlijkse evaluaties en de eindbeoordeling van de mandaatevaluatie. Slechts 28% van de mandaatevaluaties bevatte aandachtspunten. Net als bij de procedure voor de jaarlijkse evaluatie was niet voorzien in een formele reactie van de bevoegde minister op de opmerkingen van de topambtenaar en vond geen evaluatiegesprek plaats. Wel waren de mandaatevaluaties beter onderbouwd dan de jaarlijkse evaluaties.

Naast het mandaatstelsel werd een statutaire mandaatgraad van (adjunct)directeur-generaal gecreëerd en externe kandidaten kunnen kiezen tussen een benoeming en een contractuele aanstelling, wat niet strookt met een aantal beginselen. Een regeling om topambtenaren na hun mandaatfunctie te herplaatsen is niet uitgewerkt. In de graad van (adjunct)directeur-generaal bestaan bovendien geen andere functies dan topkaderfuncties. De mandaatfunctie is in beginsel slechts eenmaal verlengbaar en wordt op het einde van de tweede mandaattermijn vacant verklaard. Het besluit van 3 oktober 2014 tot wijziging van het Vlaams personeelstatuut maakt een tweede verlenging mogelijk onder de voorwaarden van welbepaalde, positieve jaarlijkse evaluatiescores en de voorlegging van een toekomstvisie. De conceptnota die de Vlaamse Regering op 28 februari 2014 had goedgekeurd, stelt de tweede mandaatverlenging voor als een uitzonderingsmaatregel.

Inleiding

Hoofdstuk

1

1.1 Onderzoeksdomein

Een van de uitgangspunten van Beter Bestuurlijk Beleid was het primaat van de politiek, waarbij de politiek verantwoordelijken het beleid en het beleidsinstrumentarium bepalen. Zij moeten de uitvoering van het beleid op hoofdlijnen kunnen aansturen en de resultaten kunnen controleren en evalueren. De leidend ambtenaren staan de ministers bij. Zij kregen een grotere operationele autonomie en werden verantwoordelijk voor de resultaten van hun organisatie. Als tegengewicht voor de toename van hun autonomie dienen de topambtenaren meer verantwoording af te leggen.

Verschillende beleidsdocumenten¹ beklemtonen het belang van volwaardige overheidsmanagers en geresponsabiliseerde *trekkers* die over een voldoende brede set van managementcapaciteiten beschikken. Een leidend ambtenaar kan immers bepalend zijn voor de performantie van een overheidsinstelling. De Vlaamse Regering benoemt topambtenaren daarom niet meer voor het leven in de functie van leidend ambtenaar, maar stelt ze op een tijdelijke basis aan en evalueert ze regelmatig op het behalen van de vooropgestelde doelstellingen. Zij heeft dus gekozen voor een mandaatstelsel, waarbij de hernieuwing van een mandaat afhankelijk is van het resultaat van de evaluatie.

Aan de hand van competentieprofielen wordt in en buiten de publieke sector op zoek gegaan naar geschikte kandidaten. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid² voorzag evenwel voor de eerste invulling van de mandaten in een overgangsmaatregel. De functies van leidend ambtenaar werden bij de eerste bezetting ingevuld door herplaatsing van de leidinggevendenden die benoemd waren in een graad van rang A4 of A3 of een contractuele betrekking bekleedden waaraan ten minste een salarisschaal van rang A4 of A3 gekoppeld was (eerste herplaatsingsronde). Ook de functies van algemeen directeur werden ingevuld door herplaatsing³ (tweede herplaatsingsronde). Na de herplaatsing werden zij aangesteld in de bijhorende mandaatfunctie voor een periode van zes jaar.

De Vlaamse Regering verklaarde de 32 betrekkingen die na de twee herplaatsingsrondes nog niet waren ingevuld, op 24 maart 2006 vacant (derde ronde)⁴. Bij de reorganisatie ingevolge Beter Bestuurlijk Beleid voerde de Vlaamse Regering ook een nieuwe verloningsregeling in voor de topkaderfuncties. Topambtenaren van het N-niveau genieten behalve een vaste bezoldiging in de salarisschaal A311⁵, een mandaattoelage, waarvan de klasse waarin de entiteit is ingedeeld, het bedrag op jaarbasis bepaalt⁶. De algemeen directeurs ontvangen een bezol-

¹ Memorie van toelichting bij het kaderdecreet, beleidsnota Bestuurszaken 2009-2014, visienota over leiderschap van het CAG van 10 mei 2012.

² Kaderdecreet van 18 juli 2003 bestuurlijk beleid.

³ De functies van algemeen directeur werden ingevuld door de herplaatsing van de leidinggevendenden die een graad bekleedden van rang A2L. Artikel 39, §§2 en 3, van het kaderdecreet.

⁴ De vacantverklaring (VR/2006/24.03/DOC. 0287) bevatte eveneens de te volgen selectieprocedure omdat de procedure uitgewerkt in het Vlaams personeelsstatuut nog niet in werking was getreden.

⁵ De salarisschaal A311 varieert van 51.330 euro tot 66.030 euro (aan 100 %, spilindex 138,01).

⁶ De mandaattoelage bedraagt op jaarbasis aan 100 % (spilindex 138,01) voor klasse D 19.840 euro, klasse C 13.420 euro, klasse B 8.780 euro en klasse A 6.280 euro.

diging in de salarisschaal A288⁷ en een mandaattoelage van 720 euro op jaarbasis⁸. Als blijkt dat de leidend ambtenaren (N-functies en algemeen directeurs) uitstekend hebben gefunctioneerd ten opzichte van de verwachtingen geformuleerd in hun planningsdocument, kunnen zij een managementtoelage krijgen tot 20% van hun salaris.

De minister stuurt de leidend ambtenaren aan en volgt ze op met beheersovereenkomsten en managementovereenkomsten, die de wederzijdse rechten en plichten tussen hem en leidend ambtenaar vastleggen. Hij stuurt de leidend ambtenaren in zijn beleidsdomein(en) ook aan in formele overlegorganen, zoals beleidsraden⁹, en in andere vormen van overleg.

De ministers wenden eveneens de jaarlijkse evaluatie en de mandaatevaluatie aan voor de opvolging en aansturing van de leidend ambtenaren. Zij evalueren als opdrachtgever jaarlijks de prestaties van de titularissen van een managementfunctie van het N-niveau en van de algemeen directeurs en de wijze waarop zij hun functie in het kader van de beheers- of managementovereenkomst uitvoeren. Ten laatste zes maanden voor het einde van het mandaat volgt een globale eindevaluatie met het oog op de opname van een volgend mandaat.

De eerste aanstellingen in de mandaatfuncties van het N-niveau en van algemeen directeur gingen in op de datum van de inwerkingtreding van de entiteit na de reorganisatie ingevolge Beter Bestuurlijk Beleid. Voor de entiteiten die al in werking waren vóór 1 januari 2006, gingen de aanstellingen in de mandaatfuncties van het N-niveau en van algemeen directeur op respectievelijk 1 januari 2006 en 17 maart 2006 in¹⁰. De eerste eindmandaatevaluaties dienden plaats te vinden tegen 1 juli 2011. In de periode van 1 juli 2011 tot 31 december 2012 verleende de Vlaamse Regering het topkader 59 eindmandaatevaluaties (45 voor het N-niveau en 14 voor het niveau van algemeen directeur).

Een mandaatfunctie van het N-niveau of algemeen directeur eindigt in beginsel¹¹ na twaalf jaar in dezelfde functie, of in onderling overleg met de opdrachtgever, op vraag van de betrokkene zelf of bij een evaluatie met uitspraak *onvoldoende*. Het mandaat kan na afloop van de eerste mandaattermijn van zes jaar alleen worden verlengd als de eindmandaatevaluatie niet resulteert in een einduitspraak *onvoldoende*. De Vlaamse Regering verleent op voorstel van de opdrachtgever de eindevaluatie, daarin bijgestaan door een externe instantie en rekening houdend met de jaarlijkse evaluaties. Het mandaat is slechts één maal verlengbaar. De mandaathouder kan zich na afloop van de tweede mandaattermijn wel kandidaat stellen voor een derde mandaat, maar dan komt hij in concurrentie met andere kandidaten (alleen interne of ook externe kandidaten), aangezien de functie na afloop van het tweede mandaat vacant

⁷ De salarisschaal A288 varieert van 48.430 euro tot 63.330 euro.

⁸ Verder gelden voor de mandaathouders alle andere regels voor het personeel van de Vlaamse overheid inzake toelagen, vergoedingen en sociale voordelen, zoals vakantiegeld en eindejaarstoelage.

⁹ Artikel 3 van het kaderdecreet.

¹⁰ BVR van 23 december 2005 en BVR van 17 maart 2006.

¹¹ Het tussenvoegsel in beginsel in de tekst van artikel V 14 en V 15 van het Vlaams personeelsstatuut doet vermoeden dat er ruimte bestaat voor uitzonderingen. De toelichting noch de voorbereidende stukken bevatten daarover verduidelijking.

wordt verklaard. Met het BVR van 3 oktober 2014 werd de mogelijkheid van een tweede verlenging, onder bepaalde voorwaarden, in het Vlaams personeelsstatuut ingeschreven¹².

In het najaar van 2010 lanceerde de Vlaamse overheid het sleutelproject Modern HR-beleid. Dat is een onderdeel van het meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid. In dat kader heeft de minister van Bestuurszaken een visie op het HR-management voor het topkader in het vooruitzicht gesteld, inclusief een evaluatie van de selectie-instrumenten en een herwerking van de evaluatieprocedure. Het College van Ambtenaren-Generaal (CAG) werkte in de loop van 2013 een aantal voorstellen en standpunten met betrekking tot het HR-instrumentarium voor het topkader uit¹³. Op grond daarvan keurde de Vlaamse Regering op 28 februari 2014 een conceptnota goed over de bijsturing van het HR-instrumentarium voor het topkader¹⁴. Op 18 juli 2014 werden de nodige wijzigingen aan het Vlaams personeelsstatuut door de Vlaamse Regering voor de tweede maal principieel goedgekeurd, na onderhandelingen met de vakorganisaties, evenals een aangepast generiek competentieprofiel. Het Vlaams personeelsstatuut werd met het BVR van 3 oktober 2014 gewijzigd.

De Vlaamse Regering besliste op 19 september 2014 zich terug te trekken als aandeelhouder uit Jobpunt Vlaanderen voor alle activiteiten die het uitoefent voor de diensten van de Vlaamse overheid. De realisatie van de uittreding is voorzien in de eerste jaarihelft van 2015. Momenteel loopt een transitietraject waarbij onder meer het Jobpunt-decreet zal worden gewijzigd, het Vlaams personeelsstatuut zal worden aangepast en nieuwe raamovereenkomsten met externe selectie- en evaluatiebureaus zullen worden gesloten. De Vlaamse Regering besliste reeds dat wervingen en selecties van personeelsleden zullen worden toevertrouwd aan het Agentschap voor Overheidspersoneel. De aanbevelingen van het Rekenhof over de selectie van de topambtenaren blijven evenwel ook voor de opvolger van Jobpunt Vlaanderen een aandachtspunt.

In het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 kondigt de Vlaamse Regering de afschaffing aan van de beheers- en managementovereenkomsten¹⁵. De beheers- en managementovereenkomsten zullen worden geïntegreerd in jaarlijkse of meerjarige ondernemingsplannen die een operationele vertaling zullen zijn van de doelstellingen in de beleidsbrief. De aanbevelingen van het Rekenhof over de afstemming van de beheers- en evaluatiecyclus, de indicatoren en de uitvoeringsrapportering blijven ook voor de vernieuwde ondernemingsplannen gelden.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof heeft de selectie en aansturing onderzocht van de managementfuncties van het N-niveau¹⁶ en van de algemeen directeurs (topkaderfuncties) van de diensten van de Vlaamse

¹² BVR van 3 oktober 2014 tot wijziging van het BVR van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de entiteiten van de Vlaamse overheid. Inwerkingtreding op 1 november 2014 (met uitzondering van sommige artikelen).

¹³ Zie nota HR-kader top goedgekeurd door het CAG op 2 december 2013.

¹⁴ VR 2014 2802 DOC. 0219/1TER.

¹⁵ Met uitzondering van de VRT en De Lijn.

¹⁶ Secretaris-generaal, administrateur-generaal en gedelegeerd bestuurder.

overheid die onder het Vlaams personeelsstatuut ressorteren¹⁷. Het wilde met zijn audit de volgende onderzoeksvragen beantwoorden:

- Verlopen de selectie en aanstelling van de topkaderfuncties overeenkomstig de geldende reglementering en procedures?
- Wordt het topkader op een kwaliteitsvolle wijze aangestuurd?

Een onderzoek van de rechtmatigheid van de gunning van de raamovereenkomsten met de externe kantoren voor de selectie en evaluatie van de topkaderfuncties is niet in deze audit opgenomen.

Het onderzoek steunde op interviews, de analyse van algemene documenten (regelgeving, beslissingen van de Vlaamse Regering, voorbereidende nota's en beleidsdocumenten), dossiercontroles en een bevraging in samenwerking met het departement Bestuurszaken van de opdrachtgevers (functioneel bevoegde ministers en Auditcomité) en de leidend ambtenaren die voorwerp zijn van de audit.

Bij de dossiercontrole richtte het Rekenhof zich op:

- de selecties van kandidaat-topambtenaren na de herplaatsing tot eind december 2012 (58 dossiers);
- de uitgevoerde evaluaties over het werkjaar 2012 van de topambtenaren die voor 31 december 2012 een eindmandaatevaluatie hebben gekregen (51 dossiers);
- de eindmandaatevaluaties die plaatsvonden voor 31 december 2012 (59 dossiers).

Onderzoeksnormen vond het Rekenhof in het Vlaams personeelsstatuut, het APKB¹⁸, beslissingen van de Vlaamse Regering, het intern kwaliteitscharter voor selecteurs en normen voor evaluatie uit de vakliteratuur.

Het Rekenhof kondigde het onderzoek op 26 februari 2013 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de minister-president van de Vlaamse Regering, de Vlaamse minister van Bestuurszaken, de secretaris-generaal van het departement Bestuurszaken, de secretaris-generaal van het departement van de Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid en de gedelegeerd bestuurder van Jobpunt Vlaanderen.

Op 3 juni 2014 bezorgde het Rekenhof zijn voorlopige onderzoeksresultaten aan de gedelegeerd bestuurder van Jobpunt Vlaanderen, de secretaris-generaal van het departement Bestuurszaken en de secretaris-generaal van het departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid. De secretarissen-generaal van beide departementen legden hun gezamenlijke commentaar voor op 25 juni 2014. De gedelegeerd bestuurder van Jobpunt Vlaanderen bezorgde haar commentaar bij de voorlopige resultaten bij brief van 26 juni 2014. Hun reactie werd verwerkt in het ontwerp van verslag dat op 19 augustus 2014 aan de Vlaamse minister van

¹⁷ Eerder publiceerde het Rekenhof in het kader van *Beter Bestuurlijk Beleid* al een reeks rapporten over de uitvoering van de beheersovereenkomsten met diverse agentschappen (de Stukken 37-E tot en met 37-J (2009-2010) – Nr. 1, van mei-juni 2010) en het rapport over de personeelsuitgaven van de ministeriële kabinetten en de bestuurlijke gevolgen van hun afslanking (Stuk 37-P (2010-2011) – Nr. 1 van 4 augustus 2011).

¹⁸ Koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de gemeenschaps- en gewestregeringen (...), alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen.

Binnenlands Bestuur en aan de minister-president van de Vlaamse Regering werd bezorgd. De minister van Binnenlands Bestuur antwoordde op 18 september 2014. Het antwoord is opgenomen als bijlage en wordt kort besproken in hoofdstuk 6. De minister-president sloot zich aan bij het antwoord van de minister van Binnenlands Bestuur.

Selectie en aanstelling

Hoofdstuk

2

Het Rekenhof onderzocht de selecties en aanstellingen van de leidend ambtenaren die plaatsvonden van 2006 (na de herplaatsingen) tot eind 2012.

2.1 Procedure

De procedure voor de selectie van de topkaderfuncties is geregeld in de artikelen V4 tot V9 van het Vlaams personeelsstatuut. Jobpunt Vlaanderen voert de selectie uit en kan daarbij een beroep doen op een externe partner¹⁹. Het stelt de opdrachtgever een gemotiveerde lijst met geschikte kandidaten voor. Na een interview kiest de opdrachtgever al dan niet een kandidaat uit de lijst. Jobpunt Vlaanderen heeft de selectieprocedure verder uitgewerkt in een uitgebreid draaiboek.

2.1.1 Naleving

2.1.1.1 Vacantverklaring

Nadat Jobpunt Vlaanderen op de hoogte is gebracht van een vacature voor een functie van het N-niveau of algemeen directeur, vraagt het een functiebeschrijving op bij de administratie of het bevoegde kabinet en selecteert het een extern selectiebureau²⁰. Jobpunt Vlaanderen stelt het selectiebureau voor aan de Vlaamse minister van Bestuurszaken. De indienstnemende overheid, meestal de Vlaamse Regering, verklaart vervolgens de topkaderfunctie vacant. De vacantverklaring bevat informatie over de selectieprocedure en een functiebeschrijving. De Vlaamse Regering valideert met de vacantverklaring de keuze van het extern selectiebureau dat de minister van Bestuurszaken heeft voorgedragen.

Na de vacantverklaring vindt een intakegesprek plaats tussen (een vertegenwoordiger van) de opdrachtgever, Jobpunt Vlaanderen en het externe selectiebureau. Op dat overleg geeft de opdrachtgever aan wat hij van de functiehouder verwacht en welke criteria belangrijk zijn voor de functie. Van dit intakegesprek wordt geen verslag gemaakt.

¹⁹ Conform artikel 87, §2, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen geschieden statutaire wervingen bij de departementen en IVA's zonder rechtspersoonlijkheid door bemiddeling van SELOR. Deze tussenkomst van SELOR is niet verplicht voor de selectie en werving van contractueel personeel of personeel van de agentschappen met rechtspersoonlijkheid. Krachtens een samenwerkingsprotocol tussen de Vlaamse overheid en SELOR staat de Vlaamse overheid onder de juridische verantwoordelijkheid van SELOR in voor de organisatie van de statutaire selecties voor haar departementen en IVA's zonder rechtspersoonlijkheid. In het kader van dit samenwerkingsprotocol duidde de Vlaamse Regering Jobpunt Vlaanderen aan voor de uitvoering van de statutaire selectieprocedures. Deze statutaire wervingen zullen in de loop van 2015 na afloop van het transitietraject worden uitgevoerd door het Agentschap voor Overheids-personeel.

²⁰ Conform de toelichting bij het Vlaams personeelsstatuut kan Jobpunt Vlaanderen een extern selectiebureau inschakelen als het niet de middelen heeft om zelf de selecties uit te voeren. In de praktijk schakelde Jobpunt Vlaanderen voor elke selectieprocedure van een topkaderfunctie een extern selectiebureau in. Het kiest daarbij uit de externe selectiebureaus waarmee het een raamovereenkomst heeft voor de selectie van directie en hoger kader. Deze keuze steunt op vooraf vastgestelde criteria (o.a. affiniteit van de vennoot met de omgeving, regelgeving, inhoudelijk domein, inzetbaarheid van de consultants).

2.1.1.2 *Bekendmaking*

Jobpunt Vlaanderen maakt de vacature bekend. Zowel interne als externe kandidaten kunnen meedingen²¹. Het moet de oproep ten minste in het Belgisch Staatsblad publiceren, met vermelding van de wijze van kandidaatstelling en een beknopte beschrijving van de functie, het competentieprofiel en het salaris met de salarisschaal. Voor een managementfunctie van het N-niveau komen alleen kandidaten in aanmerking die minstens vijf jaar leidinggevende ervaring²² of tien jaar beroepsrelevante ervaring kunnen voorleggen. Voor een functie van algemeen directeur dienen de kandidaten een leidinggevende ervaring van ten minste drie jaar²³ of acht jaar relevante beroepservaring voor te leggen. Behalve deze algemene toelatingsvoorwaarden is er ook de voorwaarde dat de kandidaten in het bezit moeten zijn van een diploma dat toegang verleent tot niveau A²⁴. De indienstnemende overheid kan bijkomende aanwervingsvoorwaarden vaststellen²⁵.

In de praktijk maakt Jobpunt Vlaanderen de vacatures voor topkaderfuncties bekend in het Belgisch Staatsblad, op zijn website, op de WIS-computer van de VDAB²⁶ en in de personeelsbijlagen van kranten.

Artikel 9, §2, van het APKB vereiste een redelijke termijn tussen de publicatie van de vacature en de uiterste datum van kandidaatstelling. Volgens zijn gedelegeerd bestuurder hanteerde Jobpunt Vlaanderen een gemiddelde kandidaatstellingstermijn van minimum veertien dagen en maximum één maand, afhankelijk van de publicatieperiode. De indieningstermijn is in vakantieperiodes doorgaans langer. Uiteindelijk is het de opdrachtgever die in elke selectie de eindbeslissing neemt over de sollicitatietermijn.

De tijd tussen de publicatie in het Belgisch Staatsblad en de uiterste inschrijvingsdatum was in de praktijk echter soms korter dan veertien dagen of niet veel langer in een vakantieperiode²⁷. Voor de bepaling van de minimumtermijn richtte Jobpunt Vlaanderen zich op de publicatie van de weekendkranten. De publicatie in het Belgisch Staatsblad volgde meestal twee dagen later, maar Jobpunt Vlaanderen acht deze BS-publicatie voor de termijnbepaling van ondergeschikt belang²⁸.

²¹ Sinds het BVR van 3 februari 2012 kunnen vacante management- en projectleiderfuncties van het N-niveau of van algemeen directeur ook ingevuld worden op grond van horizontale mobiliteit. Tot eind 2013 werd van deze mogelijkheid nog maar één keer gebruik gemaakt, namelijk bij de vacantverklaring van de projectleiderfunctie voorbereiding sociaal secretariaat en boekhoudkantoor en operationaliseren van single audit (VR/2013/20.12/DOC.1561-1).

²² Verworven in de laatste tien jaar.

²³ Verworven in de laatste tien jaar.

²⁴ Met uitzondering van de interne kandidaten die al tot niveau A of een gelijkgesteld niveau behoren, en van de externe kandidaten die een ervaringsbewijs of toegangsbewijs voor die functie hebben.

²⁵ Bijvoorbeeld een doctoraat in geval van een wetenschappelijke functie.

²⁶ Werkzoekende Informatie Systeem met een vacaturedatabank.

²⁷ Zo verscheen in de selectieprocedure voor algemeen directeur bij het departement LNE de oproep in het BS op 29 september 2006, met de mogelijkheid om zich kandidaat te stellen tot 6 oktober 2006. In de procedures voor de functie van leidend ambtenaar bij de departementen OV en EWI verscheen de bekendmaking in het BS op 14 december 2009, met de mogelijkheid van kandidaatstelling tot 30 december 2009. De publicatiedata in de nationale media waren respectievelijk 23 september 2006 en 12 december 2009.

²⁸ Vanaf 1 juli 2014 zijn de gemeenschaps- en gewestregeringen niet meer gebonden aan het APKB. De publicatievereiste van vacatures in het BS wordt in het BVR van 3 oktober 2014 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut opgeheven.

De Vlaamse Ombudsman heeft Jobpunt Vlaanderen op 5 juli 2013 aanbevolen maximaal te waken over voldoende lange sollicitatietermijnen voor topfuncties, zeker voor goed voorzienbare vacatures zoals bij een oppensioenstelling. Hij acht een sollicitatietermijn van een maand meer aangewezen dan twee weken. De gedelegeerd bestuurder van Jobpunt Vlaanderen ziet weinig toegevoegde waarde in een verlengde sollicitatietermijn, maar hanteerde langere sollicitatietermijnen als de betrokken minister dat vroeg. De omzendbrief inzake kwaliteitscriteria voor selectoren²⁹ verplicht sinds 1 juni 2014 een sollicitatietermijn van 20 werkdagen voor topkaderfuncties binnen de diensten van de Vlaamse overheid.

2.1.1.3 Screening van de cv's

Het Vlaams personeelsstatuut behoudt de toetsing van de ontvankelijkheid van de kandidaturen aan Jobpunt Vlaanderen voor. Bij de vacantverklaring van 24 maart 2006 (derde ronde) belastte de Vlaamse Regering niettemin vier selectiekantoren met de screening van de cv's. De reden daarvoor was wellicht het groot aantal vacatures (32). Jobpunt Vlaanderen diende de coherentie van de screening te bewaken. Bij alle andere vacatures screende Jobpunt Vlaanderen de cv's.

Een (senior) accountmanager toetst de ontvankelijkheid van de kandidaatstellingen. Een gestandaardiseerd kandidaatstellingsformulier, een vast beoordelingsjabloon, een richtinggevend interpretatiesleutel en het vierogenprincipe³⁰ moeten dit proces objectiveren. Uit de dossiercontrole bleek echter dat de beoordeling van de vereiste leidinggevende ervaring niet altijd eenvoudig is. Zo kwalificeerde Jobpunt Vlaanderen de ervaring van raadgever op een ministerieel kabinet in een dossier als leidinggevende ervaring, hoewel de interpretatiesleutel (die weliswaar slechts richtinggevend is) alleen de functies van kabinetschef of adjunct-kabinetschef daarvoor in aanmerking laat komen. Jobpunt Vlaanderen gaf aan dat de ervaring van de betrokken kandidaat als raadgever op een kabinet werd geëvalueerd in het licht van de vooropgestelde criteria, hoewel dat niet bleek uit het selectiedossier³¹. Leidinggevende ervaring in de privésector beschouwt Jobpunt Vlaanderen minder gemakkelijk als relevant³². Terwijl de vermelding van bepaalde graden bij overheidservaring volstaat, moet het bij privéervaring gaan om een onderneming met minstens tien werknemers en om leidinggevende ervaring die voldoet aan verscheidene elementen: verantwoordelijkheid over aanwerving en ontslag, budgettaire (eind)verantwoordelijkheid, span of control en indien relevant verantwoordelijkheid over huisvesting, logistiek en ICT.

²⁹ Omzendbrief BZ 2014/5 van 23 mei 2014 over kwaliteitscriteria voor selecties en selectoren.

³⁰ Twee personeelsleden van Jobpunt Vlaanderen kijken de ontvankelijkheid na, onder wie minstens één personeelslid van het niveau (senior) accountmanager.

³¹ Er was wel een verklaring van het kabinet over de leidinggevende ervaring. Die verklaring was van na de kandidaatstellingstermijn.

³² Op basis van een kwantitatieve analyse van het wervings- en selectieproces van de derde benoemingsronde concludeerde het Instituut voor de Overheid dat leeftijd, de laatste functie in de Vlaamse overheid en kabinetservaring essentiële elementen waren bij de beoordeling van de vereiste professionele of leidinggevende ervaring. Kandidaten die aan deze criteria voldeden, scoorden beter in de selectieprocedure. Instituut voor de Overheid, Genderanalyse van de werving en selectie van Vlaamse Topambtenaren, p. 93.

2.1.1.4 Voorselectie: verkennend gesprek

Jobpunt Vlaanderen kan een eliminerende voorselectie in de procedure opnemen om na te gaan of de kandidaat zinvol kan deelnemen aan de selectieprocedure. In het verkennend gesprek beoordeelt het selectiekantoor de volgende elementen: motivatie, relevantie van de ervaring, communicatievaardigheden en inpasbaarheid in de overheidscontext. Jobpunt Vlaanderen heeft deze elementen in het draaiboek nader omschreven, zodat zij op consequente wijze kunnen worden ingevuld. Het selectiekantoor geeft het resultaat van de verkennende gesprekken weer in een rapport per kandidaat. Jobpunt Vlaanderen onderwerpt deze individuele rapporten aan een kwaliteitscontrole, die aandacht heeft voor de duidelijkheid, de consistentie, de correcte motivering en het taalgebruik. Het gaat ook na of er geen uitspraken worden gedaan over competenties die pas in een latere fase van de procedure worden getest. Volgens Jobpunt Vlaanderen leidt deze kwaliteitscontrole er soms toe dat aanvankelijk geweerde kandidaten toch naar de volgende fase kunnen. Het omgekeerde geschiedt niet. Het dossier bevat echter geen sporen van de kwaliteitscontrole (bv. vorige rapportversies).

Naar aanleiding van het vernietigingsarrest van de Raad van State van 26 april 2011³³ besliste de Vlaamse Regering de verkennende gesprekken niet meer te organiseren tot het Vlaams personeelsstatuut uitdrukkelijk in een uitsluitende voorselectie zou hebben voorzien. Twee procedures werden door deze beslissing van de Vlaamse Regering gevat³⁴. Het BVR van 2 maart 2012 heeft de mogelijkheid een uitsluitende voorselectie op te nemen in de selectieprocedure voor functies van het N-niveau en algemeen directeur uitdrukkelijk in het Vlaams personeelsstatuut ingeschreven.

Na de screening van de cv's en het verkennend gesprek volgt volgens de procedure een overleg tussen Jobpunt Vlaanderen en de opdrachtgever. Vervolgens brengt Jobpunt Vlaanderen niet geselecteerde kandidaten op de hoogte van hun uitsluiting. Van deze overlegmomenten wordt geen verslag gemaakt.

2.1.1.5 Test leidinggevende en functiegerelateerde competenties

Na de voorselectie worden de kandidaten die voldoen aan het niveau van de te begeven functie, uitgenodigd voor een test van de leidinggevende en functiespecifieke competenties. Deze test bestaat uit drie deeltesten: een schriftelijke zelfanalyse (sterkte-zwakteanalyse), een diepte-interview en een presentatieoefening op grond van een managementcase. Twee externe juryleden beoordelen de managementcase inhoudelijk. De andere deeltesten worden uitgevoerd door twee consultants van het externe selectiebureau.

Op voorstel van de Vlaamse minister van Bestuurszaken had de Vlaamse Regering op 25 februari 2005 voor alle topkaderfuncties een generiek competentieprofiel vastgelegd. Dat be-

³³ De Raad van State oordeelde dat het Vlaams personeelsstatuut niet toestond in het verkennend interview een eerste benadering van sommige generieke competenties te doen, aangezien daardoor de beoordeling van slechts een deel van de generieke competenties eliminerend wordt. De competenties die in het verkennend gesprek werden beoordeeld, waren bovendien niet in overeenstemming met de generieke competenties die de aanstellende overheid in de selectievoorwaarden had vastgelegd. R.v.St., Verstrepen, nr. 212.763 van 26 april 2011.

³⁴ De selectieprocedures voor leidend ambtenaar bij het Agentschap voor Internationaal Ondernemen en voor een secretaris-generaal van het departement Ruimte Vlaanderen.

stond uit de vier waardegebonden competenties³⁵ die golden voor alle functies in de Vlaamse overheid, zeven gedragscompetenties³⁶ voor de functie van leidend ambtenaar, zes gedragscompetenties³⁷ voor de functie van algemeen directeur en één generiek vaktechnische competentie voor zowel leidend ambtenaar als algemeen directeur (kennis van management in een overheidscontext). De indienstnemende overheid kon een of meer functiespecifieke – vaktechnische – competenties toevoegen waarvan zij vond dat ze het verschil maken tussen succesvol zijn of niet in de specifieke functie en die al van bij de aanvang aanwezig moeten zijn.

Dat competentieprofiel, dat nog gold tijdens het Rekenhofonderzoek, is in de Vlaamse overheid ter discussie komen te staan. Het CAG wenste bij de selectie een meer organisatiespecifiek profiel te hanteren, met behalve een viertal generieke competenties een aantal competenties (maximum 15) waaruit er per vacature een achttal kunnen worden gekozen die van prioritair belang zijn voor de specifieke functie.

Het leiderschapsmodel dat werd ontwikkeld door het project *Modern HR-beleid – leiderschap 2020*, steunde op vier rollen: ondernemer, coach, leider en manager. Het SBOV³⁸ heeft de Vlaamse Regering aangeraden de afbakening van deze rollen te herbekijken, daar het onderscheid niet duidelijk was. Het stelde ook voor een vijfde rol aan het model toe te voegen, namelijk die van strategisch beleidsadviseur³⁹. Het CAG sloot zich daarbij aan. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de wens om meer strategisch georiënteerde, leidend ambtenaren te werven⁴⁰. Bij de goedkeuring van de conceptnota op 28 februari 2014 stemde de Vlaamse Regering ermee in de functiebeschrijvingen van de topambtenaren te actualiseren en de vijf rollen daarin te integreren. Het uitgangspunt was dat de functiebeschrijving een evenwichtig geheel moet zijn van generieke en functiespecifieke competenties, met veel aandacht voor aanpassingsvermogen.

Op 18 juli 2014 keurde de Vlaamse Regering een nieuw generiek model van functiebeschrijving voor de topkaderfuncties goed. In dit generiek model werden de vijf rollen geïntegreerd. Naar analogie met het competentieprofiel van de functies uit het middenkader van de Vlaamse overheid, opteerde de Vlaamse Regering ervoor het aantal gedragscompetenties te beperken tot maximaal acht. De Vlaamse Regering keurde zes generieke competenties goed en liet voor de entiteiten de mogelijkheid open eventueel twee entiteitsspecifieke competenties toe te voegen. De Vlaamse Regering kwam dus in beperkte mate tegemoet aan de vraag van het CAG naar een meer entiteitsspecifiek profiel. De generieke vaktechnische competentie *kennis van management in een overheidscontext* blijft behouden in het nieuwe competentieprofiel.

Een assessmentmatrix bepaalt welke generieke leidinggevende competenties door respectievelijk de schriftelijke zelfanalyse, het diepte-interview en de presentatie van de management-

³⁵ Voortdurend verbeteren, samenwerken, klantgerichtheid en betrouwbaarheid.

³⁶ Visie, overtuigingskracht, beslissen, 360° inlevingsvermogen, richting geven, organisatiebetrokkenheid en delegeren.

³⁷ Organiseren, oordeelsvorming, beslissen, organisatiebetrokkenheid, inlevingsvermogen en netwerken.

³⁸ Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek - Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV), Bijdrage aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse Regering (2014-2019), 26 november 2013.

³⁹ Internationaal vergelijkend onderzoek leert dat deze rol in België minder ontwikkeld is. Zij zou essentieel zijn voor de intenties de bestaande politiek-ambtelijke verhoudingen te wijzigen en de administratie te versterken in haar beleidsrol, opdat een minister minder afhankelijk is van de input van de ministeriële kabinetten. De rol van professioneel beleidsadviseur expliciteren kan de verdere professionalisering van het beleidswerk in Vlaanderen versterken.

⁴⁰ Commissievergadering nr C106 – BIN7 (2012-2013) – 5 februari 2013.

case⁴¹ worden getest. Kandidaten die eerder slaagden voor de leidinggevende competenties genieten een vrijstelling voor deze testen gedurende zeven jaar na de beëindiging van hun mandaat of benoeming of vanaf de datum van de geschiktheid in geval van niet-aanstelling of benoeming. Een meer algemeen aanvaarde termijn voor de geldigheidsduur van competentietesten is korter⁴².

De generieke vaktechnische competentie (kennis van management in een overheidscontext) en eventueel bijkomende functiespecifieke vaktechnische competenties worden getest in de managementcase. De twee externe juryleden beoordelen de managementcase schriftelijk en afzonderlijk van elkaar, om vervolgens tijdens een overleg te komen tot een gezamenlijke beoordeling. De juryleden kennen de identiteit van de kandidaten niet. Jobpunt Vlaanderen waakt erover dat er verbeterleutels worden opgemaakt en dat er bij de beoordeling een stramen wordt gebruikt. De Vlaamse Regering legt de criteria voor de aanstelling van de juryleden in de vacantverklaring vast. Zij moeten voldoende inzicht hebben in het domein waarin de functiehouders zal moeten werken. Ze mogen geen personeelslid zijn van de Vlaamse overheid. Ze moeten een functie uitoefenen die zich minstens op een vergelijkbaar niveau bevindt van de vacante functie of een relevante ervaring op een gelijkwaardig niveau hebben. Minstens een van hen dient voldoende affiniteit te hebben met de overheidscontext. Jobpunt Vlaanderen heeft nog bijkomende criteria vastgelegd in zijn draaiboek. Zo verkiest het één academicus of persoon met een meer theoretische invalshoek en één praktijkgericht jurylid. De jury bestaat bovendien bij voorkeur uit een man en een vrouw.

Hoewel de Vlaamse Regering en het draaiboek opleggen de namen van de juryleden te vermelden in het einddossier voor de functioneel bevoegde minister en in het einddossier voor de kanselarij, bevatte geen van de onderzochte dossiers jurynamen. Alleen Jobpunt Vlaanderen bewaart een overzicht van de namen van ingezette juryleden en hun hoedanigheid. Jobpunt Vlaanderen deelde in zijn reactie op het voorontwerp van verslag mee dat het in de meest recente selectiedossiers wel een overzicht van de ingezette juryleden toevoegde.

Het Rekenhof ontving een overzicht van de personen die van 2006 tot en met 2012 als jurylid werden aangesteld. Het betreft 63 selectieprocedures, verspreid over dertien beleidsdomeinen en het Go!. Uit dit overzicht blijkt dat eenzelfde persoon in elf selectieprocedures in vijf verschillende beleidsdomeinen betrokken was. Twee personen traden acht maal op en één persoon zeven maal.

De Vlaamse Regering legde alleen in de vacantverklaring van 16 maart 2012⁴³ op de keuze van de juryleden voorafgaand aan hun aanstelling te bespreken met de functioneel bevoegde minister. Ze legde dat niet meer op in latere vacantverklaringen.

Het draaiboek van Jobpunt Vlaanderen bepaalt dat een kandidaat in elk geval geslaagd is als hij zowel voor de leidinggevende als voor de functiespecifieke competenties geschikt is bevonden. De Vlaamse Regering bepaalt in de vacantverklaringen dat het externe selectiebureau, dat alleen de leidinggevende competenties test, de eindbeslissing neemt over de geschiktheid

⁴¹ Het externe selectiebureau test alleen de presentatievaardigheden en mag geen uitspraak doen over de inhoud van de case.

⁴² Jobpunt Vlaanderen spreekt van een termijn van 2 à 3 jaar.

⁴³ Vacantverklaring van de functie van leidend ambtenaar bij het AFM.

van de kandidaat. In vijf van de 58 onderzochte selectiedossiers gaf het externe selectiebureau een kandidaat die niet geslaagd was voor de functiespecifieke competenties, het eindoordeel geschikt. Het externe selectiebureau motiveerde deze eindoordelen in het rapport door te verwijzen naar de positieve test van de leidinggevende competenties of de onenigheid tussen de twee juryleden. In één dossier oordeelde het extern selectiebureau dat de jury te streng had beoordeeld.

Een positief eindoordeel ondanks een negatief oordeel van de jury voor de functiespecifieke competenties, is volgens Jobpunt Vlaanderen mogelijk als de consultants tijdens de andere testen vaststelden dat de betrokken kandidaat ontegensprekelijk over het juiste competentieniveau beschikt en oordelen dat de twee juryleden te eenzijdig of te streng waren in hun einduitspraak. Deze werkwijze impliceert dat de consultants de einduitspraak van de jury kunnen beoordelen, wat niet uitdrukkelijk voorzien is. In vier van de vijf dossiers met een negatief oordeel voor de functiespecifieke competenties werd de betrokken kandidaat later ook aangesteld als leidend ambtenaar en soms verkozen boven andere kandidaten die wel slaagden voor de managementcase. De indienstnemende overheid, die de beoordeling van de externe jury en van het externe selectiekantoor overneemt, ging hier bij de vergelijking van de titels en verdiensten van de verschillende kandidaten niet op in.

Alle kandidaten voor een vacante functie dienen bij voorkeur door dezelfde consultants te worden beoordeeld. De beoordeling van leidinggevende competenties houdt immers een zekere subjectiviteit in. Een beoordeling van de kandidaten door verschillende consultants creëert onvermijdelijk het risico op nuances in de beoordelingscriteria en verschillen in appreciatie bij de beoordeling. In sommige selectieprocedures beoordeelden evenwel verschillend samengestelde teams de kandidaten.

Wegens het grote aantal vacatures op 24 maart 2006 (32), deed Jobpunt Vlaanderen voor deze derde ronde een beroep op vier selectiekantoren. De Vlaamse Regering bekrachtigde die keuze. De beslissing tot vacantverklaring voorzag in een aantal vrijstellingsregels voor personen die voor meer functies kandideerden. De kandidaten werden zodoende door verschillende consultants en verschillende selectiekantoren beoordeeld.

Jobpunt Vlaanderen voert een kwaliteitscontrole uit van de rapportering voor het leidinggevend en functiespecifiek gedeelte volgens het vierogenprincipe. Het gaat na of het extern selectiebureau over de juiste competenties rapporteerde, de juiste indicatoren hanteerde, respectvol rapporteerde en geen elementen in overweging nam die niet relevant zijn voor de functie. Het controleert ook of de onderliggende motivering per competentie logischerwijze tot de eindconclusie leidt en of de globale eindconclusie evenwichtig is opgesteld en correct is gemotiveerd. Twee personeelsleden van Jobpunt Vlaanderen lezen de bevindingen van het extern selectiebureau per competentie na en kijken na of de conclusie die daaruit kan worden getrokken overeenstemt met het eindoordeel van het selectiekantoor. Bij inconsistenties koppelen zij terug naar het extern selectiebureau, dat het rapport eventueel aanpast. Soms wijzigt het eindoordeel aldus van geschikt naar ongeschikt of omgekeerd. In het dossier bevindt zich alleen het definitieve rapport en niet de eventuele vroegere versie. Van deze kwaliteitscontrole worden evenmin algemene gegevens bijgehouden, zoals het aantal wijzigingen in het rapport, de aard van die wijzigingen of het aantal gewijzigde conclusies.

Hoewel Jobpunt Vlaanderen het niet wenselijk acht over de wijzigingen die het gevolg zijn van de kwaliteitscontrole te communiceren omdat dit volgens Jobpunt Vlaanderen de discretionaire bevoegdheid van de selectiespecialisten bij de beoordeling van de persoonsgebonden competenties zou kunnen aantasten, is transparantie hierin juist noodzakelijk om het risico op druk op het selectiekantoor te vermijden.

Vervolgens bezorgt Jobpunt Vlaanderen de opdrachtgever een overzicht van de geschikt en niet geschikt bevonden kandidaten, met de rapporten en de kandidaatsformulieren van de geschikte kandidaten als bijlage. Jobpunt Vlaanderen maakt een proces verbaal op van de selectieprocedure en bezorgt de opdrachtgever en de kanselarij of de raad van bestuur een einddossier. De opdrachtgever, en niet Jobpunt Vlaanderen, brengt de niet geschikte kandidaten op de hoogte van hun uitsluiting⁴⁴.

2.1.1.6 Interview

De opdrachtgever⁴⁵ bespreekt tijdens een interview met elke geschikte kandidaat de wederzijdse verwachtingen⁴⁶. Als de opdrachtgever de functioneel bevoegde minister is, nemen ook de minister-president en de twee vice-minister-presidenten deel aan het interview. Van deze gesprekken wordt een summier verslag in het selectiedossier bewaard.

De volgende stukken dienen ter voorbereiding van het interview: het kandidaatstellingsformulier, het rapport over het verkennend gesprek, het resultaat van de test op de leidinggevende en functiespecifieke competenties, en de managementcase (opdracht en oplossing).

De opdrachtgever kiest na vergelijking al dan niet een kandidaat en motiveert zijn keuze. Als hij geen kandidaat aanwijst, moet de procedure opnieuw worden opgestart. Het is uiteindelijk de indienstnemende overheid die de geselecteerde kandidaat aanstelt op voorstel van de opdrachtgever. Zij neemt de motivering van de opdrachtgever over.

2.1.1.7 Aanstelling

Vóór 30 september 2009⁴⁷ werden alle externe kandidaten⁴⁸ in dienst genomen met een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur en vervolgens in hun mandaat aangesteld. Bij hun mandaateinde en als zij niet werden aangesteld in een volgend of ander mandaat, werd hen ontslag verleend met toepassing van de regels van het arbeidsrecht⁴⁹. Geselecteerde kandidaten die al ambtenaar bij de diensten van de Vlaamse overheid waren, werden tijdelijk als mandaathouder aangesteld. Zij behielden tijdens de duur van het mandaat hun functionele loopbaan in de graad waarin zij benoemd waren. Bij hun mandaateinde konden zij genieten

⁴⁴ Zie 2.2.

⁴⁵ Bij het OPZ Geel, het OPZ Rekem en het Gemeenschapsonderwijs neemt de raad van bestuur het interview af.

⁴⁶ In het BVR van 3 oktober 2014 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut worden de woorden *waarbij de wederzijdse verwachtingen worden gepreciseerd* vervangen door de woorden *met de bedoeling om na te gaan welke kandidaat het best voldoet aan het competentieprofiel voor de functie*. De nieuwe formulering komt volgens de toelichting beter overeen met de praktijk.

⁴⁷ Datum van inwerkingtreding van het BVR van 22 januari 2010 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut.

⁴⁸ Kandidaten die geen ambtenaar zijn bij de diensten van de Vlaamse overheid. Kandidaten die tewerkgesteld zijn als contractueel personeelslid bij de Vlaamse overheid worden ook beschouwd als externe kandidaten.

⁴⁹ Artikelen V16 en V17 van het Vlaams personeelsstatuut.

van een terugkeerrecht naar de diensten van de Vlaamse overheid in een passende functie in hun oude terugvalgraad.

Sinds 30 september 2009 stelt het Vlaams personeelsstatuut externe kandidaten voor de keuze tussen een contractuele aanwerving of een statutaire aanstelling bij de diensten van de Vlaamse overheid, met name in de (mandaat)graad van directeur-generaal of adjunct-directeur-generaal. Kiest de kandidaat voor een statutaire aanstelling, dan laat de indienstnemende overheid hem toe tot de proeftijd en wijst zij hem vervolgens aan in de mandaatfunctie van het N-niveau of algemeen directeur. Als de kandidaat de proeftijd met goed gevolg heeft doorlopen, volgt een benoeming. Van 30 september 2009 tot 30 december 2012 zijn drie externe kandidaten aangesteld in de mandaatfunctie van leidend ambtenaar, van wie twee voor de vaste benoeming kozen.

Bij de beëindiging van het mandaat van de statutair aangestelde mandaathouder, moet de Vlaamse overheid de betrokkene binnen het jaar herplaatsen in een functie die overeenkomt met de graad van directeur-generaal of adjunct-directeur-generaal, met behoud van de bijhorende salarisschaal. Na deze herplaatsing verliest de betrokkene wel de mandaattoelage. Het Vlaams personeelsstatuut voorziet eveneens in een overgangsregeling voor de ambtenaren die voor hun aanwijzing in de mandaatfunctie geen titularis waren van een graad van rang A4, A3 of rang A2L. Zij worden alsnog benoemd in de graad van (adjunct)directeur-generaal.

Het tijdelijke karakter van de mandaatfunctie is echter moeilijk verenigbaar met een statutaire benoeming in een mandaatgraad. Bovendien bestaat het risico dat de statutaire benoeming (ook van extern gerekruteerde topambtenaren) in de mandaatgraad zal leiden tot een steeds groeiende groep van directeurs-generaal en adjunct-directeurs-generaal⁵⁰ waarvoor de Vlaamse overheid een passende betrekking moet vinden. Het kabinet van Bestuurszaken bevestigde dat functies op het niveau van de graad van (adjunct)directeur-generaal in de Vlaamse overheid nauwelijks of niet beschikbaar zijn. Op 20 september 2013 besliste de Vlaamse Regering⁵¹ overigens het aantal entiteiten in de Vlaamse overheid te reduceren. Pas door het BVR van 3 oktober 2014 werd in het Vlaams personeelsstatuut ingeschreven dat de mandaatfunctie eindigt met de afschaffing van de betrekking.

Verder mag de Vlaamse Regering de keuze voor een contractuele of statutaire aanstelling niet overlaten aan de in dienst tredende persoon. Op basis van de algemene beginselen van het openbaar ambt komt die keuze toe aan de indienstnemende overheid, die zich moet laten leiden door objectieve motieven, ingegeven door het algemeen belang.

Volgens de minister van Bestuurszaken werd de keuzemogelijkheid ingevoerd omdat steeds minder externen wilden solliciteren voor functies bij de Vlaamse overheid wegens het verlies van een aanvullende pensioenregeling⁵². De Vlaamse Regering achtte het niet opportuun de invoering van een aanvullende pensioenregeling alleen voor het topkader te overwegen⁵³.

⁵⁰ Met bijhorende salarissen.

⁵¹ VR/2013/20.09/DOC.1013/1.

⁵² Vraag om uitleg aan de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Commissie voor Bestuurszaken van 8 december 2009. Commissievergadering nr. C60 – BIN6 (2009-2010) – 8 december 2009.

⁵³ Nota VR 2011/ 14.10/ doc. 1040/3.

Het BVR van 3 februari 2012 heeft de mogelijkheid uitgewerkt ook de titularissen van een mandaatfunctie die voor 30 september 2009 al contractueel waren geworven, vast te benoemen⁵⁴. Het BVR voorziet erin dat een mandaat met instemming van de contractuele mandaathouder weer vacant kan worden verklaard, in plaats van een eenmalige hernieuwing na een positieve evaluatie. Als de contractuele mandaathouder de selectieprocedure succesvol doorloopt, kan hij statutair worden aangesteld. Artikel V47 van het Vlaams personeelsstatuut voorziet wel in een vrijstelling van alle selectietesten (behalve het interview) voor eenzelfde functie gedurende zeven jaar na beëindiging van het mandaat of de benoeming. Jobpunt Vlaanderen gaf aan dat van de mogelijkheid waarin het BVR van 3 februari 2012 voorziet, nog geen gebruik werd gemaakt.

Het Vlaams personeelsstatuut bevat bepalingen over de proeftijd voor top- en middenkaderfuncties⁵⁵. Tot voor kort dienden alleen extern gerekruteerde topambtenaren een proeftijd te doorlopen⁵⁶. Het statuut staat de opdrachtgever toe de duur (minimaal zes en maximaal twaalf maanden) en inhoud van de proeftijd vast te leggen. De opdrachtgever dient de contractuele en statutaire mandaathouders op proef minstens voor de afloop van de proeftijd te evalueren op grond van zorgvuldig afgesproken criteria⁵⁷.

Het Rekenhof ging bij de managementondersteunende dienst van de beleidsdomeinen DAR/IV en BZ/FB na op welke wijze de proefperiode van de mandaathouders in die beleidsdomeinen wordt opgevolgd (zeven dossiers). Die proeftijd bedroeg het minimum (zes maanden), zonder dat duidelijke elementen werden vermeld die een beperktere proeftijd dan de richtinggevende maximumduur verantwoordden. Slechts één algemeen directeur kreeg een proefperiode van negen maanden opgelegd. Geen enkel personeelsdossier maakt melding van de afgesproken evaluatiecriteria of bevat een evaluatieverslag. Het Rekenhof besluit dan ook dat de (evaluatie van de) proeftijd in de praktijk een formaliteit is, mede gelet op de korte duur ervan.

De minister van Binnenlands Bestuur deelde in haar reactie op het ontwerp van verslag mee dat de administratie intussen een sjabloon heeft uitgewerkt waarin evaluatiecriteria voor de proeftijd van het topkader zijn vastgelegd.

2.1.2 Kwaliteit en kostprijs

Jobpunt Vlaanderen heeft de selectieprocedure voor de topkaderfuncties van de Vlaamse overheid en de gebruikte instrumenten op hun validiteit laten evalueren door het in 2011 opgerichte wetenschappelijk comité⁵⁸. Dat oordeelde in zijn advies van 29 januari 2013 dat de selectieprocedure voor topkaderfuncties voldoende garanties biedt voor een betrouwbare se-

⁵⁴ Artikel V51quater.

⁵⁵ Deel V. De generieke bepalingen over de proeftijd in deel III van het Vlaams personeelsstatuut zijn niet uitgewerkt op maat van het topkader. Het BVR van 21 februari 2014 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut wat betreft het modern HR-beleid op korte termijn en andere bepalingen, voegde een te volgen procedure bij negatieve beoordeling van de proefperiode in.

⁵⁶ Het BVR van 21 februari 2014 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut voorziet ook voor de intern gerekruteerde topambtenaren in een proefperiode.

⁵⁷ Artikel V9, §1bis en §1ter, van het Vlaams personeelsstatuut en toelichting.

⁵⁸ Het wetenschappelijk comité van Jobpunt Vlaanderen bestaat uit drie academici. Het wetenschappelijk comité komt op regelmatige tijdstippen samen om over vooraf vastgelegde HR-thema's adviezen te leveren aan Jobpunt Vlaanderen.

lectie. Het concludeerde dat de procedure voldoet aan de wetenschappelijke en professionele normen, gelet op de opbouw van de procedurestappen en de daarin vervatte kwaliteitsnormen en -standaarden.

Tabel 1 vergelijkt het aantal kandidaturen dat Jobpunt Vlaanderen ontving voor de 29 selectieprocedures die het organiseerde van 2006 tot 31 december 2012 na de derde ronde, met het aantal kandidaten dat door de screening geraakte en het aantal geschikte kandidaten dat aan de opdrachtgever werd voorgesteld.

Tabel 1 – Overzicht aantal kandidaten per selectieprocedure

	Gemiddeld aantal	Maximaal	Minimaal
Aantal ontvangen kandidaturen	24,23	67	6
Aantal kandidaten toegelaten tot de selectieprocedure	15,76	42	5
Aantal kandidaten voorgedragen aan de opdrachtgever	2,17	5	1

In de loop van 2013 waren er wel twee selectieprocedures voor leidend ambtenaar⁵⁹ die na de test van de leidinggevende en functiespecifieke competenties geen geschikte kandidaten opleverden. Beide selectieprocedures werden stopgezet en later herstart. De Vlaamse Regering heeft voor een ervan het competentieprofiel aangepast: zij voegde twee leidinggevende competenties toe (netwerken en resultaatgericht coachen), alsook functiespecifieke competenties.

Het Rekenhof ging voor de onderzochte selectieprocedures ook de doorlooptijd na tussen de vacantverklaring en de aanstellingsbeslissing. De langste selectieprocedure duurde 566 dagen. Deze doorlooptijd was te wijten aan een vernietigingsarrest van de Raad van State⁶⁰. De kortste doorlooptijd bedroeg 75 dagen⁶¹. De mediaan bedraagt 124 dagen en de gemiddelde doorlooptijd 197. Bij twee procedures stelde de functioneel bevoegde minister na de voordracht van de geschikt bevonden kandidaten het interview uit⁶².

Tabel 2 geeft een overzicht van de kostprijs van de selectieprocedures per jaar. De bedragen in de tabel houden rekening met een toegekende korting van 0,5%⁶³.

Tabel 2 – Kostprijs selectieprocedures gecoördineerd door Jobpunt Vlaanderen

	Aantal procedures	Factuurbedrag (excl. BTW)
2010	2 procedures	21.768,49
2011	3 procedures	35.939,79
2012	2 procedures	84.766,41

⁵⁹ Bij het BLOSO en bij het VAPH.

⁶⁰ Procedure algemeen directeur Kind en Gezin.

⁶¹ Procedure algemeen directeur Toerisme Vlaanderen (vacantverklaring op 27 oktober 2006).

⁶² Zo werd een functie van leidend ambtenaar vacant verklaard op 24 maart 2006. De procedure werd voor het interview geschorst op 25 juli 2006 en gereactiveerd op 11 januari 2008. De Vlaamse Regering nam de aanstellingsbeslissing op 1 februari 2008. Een andere vacantverklaring voor een functie van leidend ambtenaar vond plaats op 19 september 2008. Het pv van de leidinggevende en functiespecifieke competentietest werd afgesloten op 17 februari 2009. Het interview door de opdrachtgever werd uitgesteld tot 4 december 2009. De andere kandidaat had zich intussen teruggetrokken uit de procedure om mee te dingen voor een andere vacante functie van leidend ambtenaar. Hij werd ook aangesteld in die functie.

⁶³ De bedragen houden geen rekening met de korting voor tijdige betaling (4,5%).

De duurste selectieprocedure bedroeg 52.310,79 euro. Zestig personen hadden zich kandidaat gesteld, 32 kandidaten werden na de screening van het cv toegelaten tot de test leidinggevende en functiespecifieke competenties⁶⁴. De goedkoopste procedure kostte 8.414,75 euro. Voor deze procedure stelden 21 personen zich kandidaat. Twaalf personen namen deel aan de verkennende gesprekken en van drie personen werd de competentietest afgenomen.

2.2 Motivering van de aanstelling

De aanstellingen van de mandaathouders zijn als rechtshandelingen met een individuele strekking onderhevig aan de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen⁶⁵. Het principe van de gelijke toegang van de burgers tot het openbaar ambt vereist dat de benoemende overheid die over een discretionaire benoemingsbevoegdheid beschikt, haar benoemingsbeslissing steunt op een zorgvuldig uitgevoerde vergelijking van titels en verdiensten van de kandidaten op grond van objectieve en pertinente criteria die in verband staan met de te begeven betrekking. De functioneel bevoegde minister moet deze vergelijking maken. Hij moet zijn gemotiveerde keuze maken op basis van de bevindingen uit het interview en de beoordelingselementen in het selectiedossier van elke kandidaat. De benoemende overheid moet in haar beslissing uitdrukkelijk vermelden welke motieven haar voorkeur hebben bepaald. Hoewel in beginsel een positieve motivering volstaat, die aangeeft waarom werd gekozen voor een kandidaat, moet zij toch toelaten te begrijpen waarom de keuze op die en niet op een andere kandidaat is gevallen.

De motivering van de aanstellingsbeslissing is in een aantal dossiers summier. Noch uit de aanstellingsbeslissing, noch uit het administratief dossier blijkt een effectieve vergelijking van titels en verdiensten. De formule *dat de wederzijdse verwachtingen en vereisten met betrekking tot het uitoefenen van de functie op de beste wijze worden beantwoord door de geselecteerde kandidaat*, geeft geen blijk van een dergelijke vergelijking⁶⁶. Het Rekenhof merkt wel een gunstige evolutie in de kwaliteit van de motivering op, hoewel er nog kwaliteitsverschillen zijn.

In 2006 verwees de motivering van drie aanstellingsbeslissingen naar enkele karakteristieken van de functie⁶⁷, die vóór de vacantverklaring moesten worden vastgelegd. Het belang ervan

⁶⁴ Het verkennend gesprek werd in deze procedure niet georganiseerd door het arrest van de Raad van State, nr. 212.763 van 26 april 2011. Zie 2.1.1.4.

⁶⁵ De artikelen 2 en 3 van de wet verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een afdoende wijze. De betrokkene moet in de beslissing zelf de motieven kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, zodat kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen.

⁶⁶ R.v.St., Bombay, nr. 211.838 van 7 maart 2011.

⁶⁷ Zo vermeldt een aanstellingsbeslissing de volgende karakteristieken: algemeen managementprofiel, nood aan inzicht in complexe werkingsprocessen en bestuurlijke kracht om deze processen in goede banen te leiden, coöperatieve vaardigheden, inzet op een maximaal efficiënt middelenmanagement met een sterk uitgebouwde interne controle en de nodige competenties op vlak van veranderingsmanagement. Een andere beslissing noemt de volgende karakteristieken: algemene managerscapaciteiten en ambitie op het vlak van de uitbouw van organisaties; de opbouw en de bewaking van knowhow binnen organisaties en communicatie; competenties op het vlak van netwerking, samenwerking en bewaking van bepaalde bestuursbeginselen. Bij een andere functie zijn de volgende profielementen doorslaggevend: een bijzondere zin voor regelgeving en de consequente toepassing ervan in een bij uitstek legalistisch domein, aandacht voor een zich ontwikkelend contentieux en de communicatie daarover en vaardigheden over een geïntegreerd ruimtelijk handavingsbeleid.

bleek echter niet uit de functiebeschrijving, noch uit het vastgelegde competentieprofiel, de vacantverklaring of het verslag van het interview.

De overheid moet ook de mededeling dat de kandidaat na een uitsluitende selectiestap niet aan het verdere verloop van de procedure mag deelnemen, afdoende motiveren. Jobpunt Vlaanderen neemt in de brief waarmee het niet geslaagde kandidaten na het verkennend gesprek op de hoogte brengt, alleen de eindconclusie van het externe selectiebureau over. Feedback over het gesprek kan de afgewezen kandidaat pas krijgen na de eindbeslissing van de Vlaamse Regering. De Raad van State oordeelde in zijn arrest van 19 april 2010 dat de brief waarmee Jobpunt Vlaanderen na de test van de leidinggevende en functiespecifieke competenties aan de kandidaat meedeelde dat zijn of haar profiel in onvoldoende mate in overeenstemming is met het gevraagde functieprofiel, geenszins kan worden beschouwd als een afdoende motivering van de ongeschiktheid. De enkele omstandigheid dat de mogelijkheid bestaat om telefonisch feedback te vragen, kon daaraan niet verhelpen⁶⁸.

Sinds het arrest van de Raad van State bezorgt de opdrachtgever de kennisgeving van de resultaten van de leidinggevende en functiespecifieke competentietest en van het interview aan de niet geschikt bevonden kandidaten, echter pas na de aanstellingsbeslissing. Als het interview of de aanstellingsbeslissing niet binnen een aanvaardbare termijn op de vorige fase van de selectieprocedure volgt⁶⁹, is het uitstel van de kennisgeving geen voorbeeld van behoorlijk bestuur. Deze brieven bevinden zich niet in de selectiedossiers bij Jobpunt Vlaanderen. Het Rekenhof kon bijgevolg niet nagaan of de betrokken kandidaten effectief in kennis werden gesteld, noch of de motivering afdoende was.

2.3 Samenstelling selectiedossiers

Jobpunt Vlaanderen staat in voor de samenstelling van de administratieve selectiedossiers. Het heeft daarvoor duidelijke richtlijnen uitgewerkt, die het stelselmatig bijstuurt en uitbreidt. Het stelt drie verschillende dossiers samen: een eerste exemplaar voor de functioneel bevoegde minister; een tweede, uitgebreider exemplaar voor de kanselarij, die dit dossier voor de eindbeslissing door de Vlaamse Regering ter inzage van de ministers van de Vlaamse Regering legt; en een derde exemplaar, het meest volledige, dat Jobpunt Vlaanderen zelf bewaart voor een termijn van vijf jaar.

De mededelingsbrieven van de kandidaten die niet zijn geslaagd in de competentietest of het interview, worden niet in het selectiedossier bewaard. Het verdient nochtans de voorkeur alle selectiestukken op eenzelfde plaats te bewaren.

2.4 Arbeidsovereenkomsten

De modelovereenkomst die het departement Bestuurszaken ter beschikking stelt, bevat niet de algemene arbeidsvoorwaarden voor de topkaderfuncties, uitgewerkt in het Vlaams personeelsstatuut, met uitzondering van de vermelding van de salarisschaal A311. Zij voorziet er

⁶⁸ R.v.St., Van Sande, nr. 203.065 van 19 april 2010.

⁶⁹ Zie 2.1.2.

wel in dat de regelingen van de toelagen, vergoedingen en sociale voordelen moeten worden vermeld en generieke regelingen die zijn vastgesteld, moeten worden gevolgd.

Het Rekenhof onderzocht negen arbeidsovereenkomsten⁷⁰. De zeven meest recente overeenkomsten zijn opgemaakt conform de modelovereenkomst. De twee andere vermelden niet uitdrukkelijk de regeling van alle vergoedingen, toelagen en sociale voordelen. De onderzochte arbeidsovereenkomsten bevatten geen bezoldigingselementen die afwijken van de regelgeving.

Op 27 april 2007 koos de Vlaamse Regering voor een verhoogde openbaarheid van publiek gefinancierde topsalarissen en het beloningsbeleid bij de Vlaamse overheid, voor transparantie over de toekenning van prestatietoelagen en projectleiderstoelagen en voor archivering van de arbeidsvoorwaarden⁷¹. De Vlaamse Regering onderscheidde drie niveaus van openbaarheid:

- Algemene informatie over de verloning wordt gepubliceerd op de website: www.werkenvoorvlaanderen.be (niveau één).
- Prestatietoelagen (managementtoelage en functioneringstoelage) en projectleiderstoelagen zijn intern openbaar (niveau twee).
- Andere beloningscomponenten worden niet extern of intern bekendgemaakt, maar wel gearchiveerd in het departement Bestuurszaken (niveau drie). Het betreft zowel de statutair verankerde arbeidsvoorwaarden, als andere elementen uit het verloningspakket, zoals gsm-gebruik, pensioenvorming, dienstwagen, representatievergoedingen en dergelijke, die eventueel individueel werden onderhandeld. In 2011 organiseerde het departement voor het eerst een bevraging om die gegevens te verzamelen.

Op 22 november 2013 werd het decreet deugdelijk bestuur uitgevaardigd. Dat decreet bevat een ruimer toepassingsgebied dan de beslissing van de Vlaamse Regering van 27 april 2007. Het legt op dat de entiteiten de jaarbezoldiging (vast en variabel gedeelte) van de topmanager en de bestuurders publiceren in hun jaarverslag en op hun website.

2.5 Conclusies

De selectieprocedure van de topkaderfuncties, bestaande uit een screening van de cv's, een verkennend gesprek, testen van de leidinggevende en functiespecifieke competenties en een interview, is een degelijke en goed uitgewerkte procedure. Bij de toepassing ervan formuleert het Rekenhof wel een aantal vaststellingen.

In het algemeen werden korte sollicitatietermijnen opgelegd. In de loop van 2013 werden wel langere sollicitatietermijnen gehanteerd, maar alleen als de opdrachtgevende minister dat vroeg. De steekproef van het Rekenhof bevatte een selectie, waarbij in strijd met de algemene richtlijnen, de voorgaande ervaring van raadgever op een kabinet in aanmerking werd genomen als leidinggevende ervaring.

⁷⁰ Gesloten van augustus 2006 tot november 2009. Zeven overeenkomsten hadden betrekking op de functie van administrateur-generaal en twee op de functie van algemeen directeur.

⁷¹ VR/2007/27.04/DOC. 0383 en de omzendbrief DVO/BZ/P&O/2007/18 van 6 juli 2007.

De Vlaamse Regering heeft op 18 juli 2014 een nieuw generiek competentieprofiel voor de topkaderfuncties goedgekeurd. In dit competentieprofiel werden de vijf rollen van de leidend ambtenaar geïntegreerd. Het komt gedeeltelijk tegemoet aan de wens van het CAG om het profiel meer organisatiespecifiek op te stellen.

Jobpunt Vlaanderen duidde geregeld dezelfde experts aan als jurylid voor de management-case. Er bestaat dus een risico dat de juryleden worden gekozen uit een beperkte groep. Hun namen ontbraken in de einddossiers voor de minister en voor de kanselarij. Het externe selectiebureau gaf soms kandidaten die niet geslaagd waren in de test van de vaktechnische competenties het eindoordeel geschikt, zonder dat in deze mogelijkheid duidelijk voorzien is door de Vlaamse Regering. In vier van vijf dergelijke gevallen in de steekproef werden de betrokken kandidaten later ook aangesteld, zonder dat de Vlaamse Regering de keuze afdoende motiveerde. Soms werden de kandidaten voor eenzelfde procedure niet door hetzelfde team beoordeeld, wat het risico op subjectiviteit vergroot. Jobpunt Vlaanderen voert een kwaliteitscontrole uit op de rapporten van het verkennend gesprek en op de rapporten van de competentietest. Deze kwaliteitscontrole is in principe positief, maar houdt ook een risico in. Het gebeurt dat de kwaliteitscontrole door Jobpunt Vlaanderen op het rapport over het verkennend gesprek leidt tot een verhoging van het aantal behouden kandidaten en dat de controle op het rapport over de competentietest leidt tot een wijziging van de eindconclusie (geschikt, niet geschikt). In ieder geval moeten de wijzigingen ten gevolge van de kwaliteitscontrole zichtbaar zijn in de dossiers, wat nu niet het geval is.

Criteria die van doorslaggevend belang zijn voor de selectie werden door de Vlaamse Regering niet altijd vooraf vastgelegd. De motivering was in een aantal aanstellingsbeslissingen, waarbij een keuze werd gemaakt uit de geschikt bevonden kandidaten, onvoldoende. De opdrachtgever verzorgt de mededelingsbrieven na de competentietest en na het interview pas op het ogenblik dat de Vlaamse Regering een kandidaat aanstelt. Als de aanstellingsbeslissing wordt uitgesteld, is deze werkwijze geen voorbeeld van behoorlijk bestuur. De mededelingsbrieven bevonden zich bovendien niet in de selectiedossiers.

De vaste benoeming in de mandaatgraad van (adjunct)directeur-generaal is moeilijk verenigbaar met de algemene principes van het mandaatstelsel. Bovendien zijn andere functies dan leidinggevende in die graad in principe niet beschikbaar. Op basis van algemene beginselen van het openbaar ambt kan de keuze tussen de statutaire of contractuele invulling van de vacature niet worden overgelaten aan de kandidaat-topambtenaar.

De proeftijd van de extern gerekruteerde topambtenaren lijkt maar een formaliteit. De onderzochte arbeidsovereenkomsten bevatten geen bezoldigingselementen die afwijken van de regelgeving.

Aansturing

Hoofdstuk

3

Beter Bestuurlijk Beleid introduceerde een aantal sturingsinstrumenten. Het Rekenhof ging na hoe de ministers de leidend ambtenaren aanstuurden met de beheers- en managementovereenkomsten⁷², de jaarlijkse planning, de jaarlijkse evaluatie, de mandaatevaluatie en andere instrumenten. Daarvoor analyseerde het beheers- en planningsdocumenten, 51 jaarlijkse evaluatierapporten en 59 eindmandaatevaluaties. Het maakte ook gebruik van de tweede evaluatie van het charter politiek-ambtelijke samenwerking door de Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid en de Studiedienst van de Vlaamse Regering in 2013⁷³. Deze evaluatie steunde op een bevraging van de kabinetten (kabinetschefs), de dertien departementshoofden en 64 leidinggevend ambtenaren van agentschappen. Tevens verwerkte het Rekenhof bevindingen uit recente rapporten van het SBOV en VLABEST in de analyse⁷⁴.

Het Rekenhof organiseerde ook in samenwerking met het departement Bestuurszaken een elektronische bevraging van de kabinetten (en het Auditcomité) en 46 leidend ambtenaren⁷⁵. Uit deze bevraging bleek in het algemeen dat de meeste leidend ambtenaren⁷⁶ vinden dat hun bevoegde minister(s) ze voldoende aansturen⁷⁷. Op één leidend ambtenaar na, antwoordden alle leidend ambtenaren ook dat de bevoegde ministers hun autonomie voldoende respecteren. Vijf van de zes responderende kabinetten vonden dat ze over voldoende aansturingsinstrumenten beschikken. Een kabinet wees op moeilijkheden bij de aansturing van leidend ambtenaren die onder verscheidene bevoegde ministers ressorteren. Een kabinet stelde over onvoldoende aansturingsinstrumenten te beschikken, zonder dit antwoord verder te duiden.

3.1 Beheers- of managementovereenkomst

Een beheers- of managementovereenkomst moet het de minister mogelijk maken een entiteit op hoofdlijnen en op afstand te sturen en op te volgen. Zij moet de organisatiedoelstellingen en te leveren prestaties (output) van een agentschap of departement in een meerjarenperspectief bevatten. Het kaderdecreet stelt dat de overeenkomst de wijze van taakvervulling moet concretiseren, zowel kwalitatief als kwantitatief. De decreetgever verplicht daarbij het gebruik van strategische en operationele doelstellingen, beschreven aan de hand van meetbare criteria (indicatoren).

⁷² In het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 kondigt de Vlaamse Regering de afschaffing aan van de beheers- en managementovereenkomsten, behalve voor de VRT en De Lijn. De beheers- en managementovereenkomsten zullen worden geïntegreerd in de jaarlijkse of meerjarige ondernemingsplannen die een operationele vertaling zullen zijn van de doelstellingen uit de beleidsbrief.

⁷³ De Vlaamse Regering en het CAG ondertekenden dit charter op 9 december 2009. De eerste evaluatie vond plaats in 2011, een jaar na de inwerkingtreding ervan.

⁷⁴ Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek - Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV), Bijdrage aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse Regering (2014-2019), 26 november 2013.
Verhoest K. en C. De Caluwé (e.a.), Een toekomstgericht organisatorisch-administratief kader voor het bestuurlijke beleid van de Vlaamse administratie – analyse en aanbevelingen, in opdracht van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken, 2013.
Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken, Naar een bestuurlijke renovatie – een initiatieadvies over de organisatie van de Vlaamse overheid, 19 november 2013.

⁷⁵ 38 van de 46 leidend ambtenaren hebben gereageerd op de bevraging, maar niet alle 38 leidend ambtenaren hebben op alle vragen geantwoord.

⁷⁶ 30 van de 38 leidend ambtenaren hebben de vraag beantwoord.

⁷⁷ Drie leidend ambtenaren vonden dat ze onvoldoende aansturing kregen van hun hoofdverantwoordelijke minister en één leidend ambtenaar vond dat hij onvoldoende aansturing kreeg van een medeverantwoordelijke minister.

Opdat zij opvolging door de minister zouden toelaten, moeten de doelstellingen hiërarchisch en SMART geformuleerd zijn en moeten de indicatoren welomlijnd, valide en efficiënt bruikbaar zijn.

Het Rekenhof voerde in 2009 bij zes agentschappen uit verschillende beleidsdomeinen een onderzoek uit naar de rapportering over de uitvoering van de eerste generatie beheersovereenkomsten⁷⁸. Uit dat onderzoek bleek onder meer dat de organisatiedoelstellingen, zeker de minder uitvoeringsgerichte doelstellingen, vaak onvoldoende specifiek, meetbaar en tijdsgebonden waren geformuleerd. Ook ontbraken vaak geschikte indicatoren met bijhorende streefwaarden of nulmeting. De uitvoeringsrapportering was, mede door de tekortkomingen van de beheersovereenkomsten, vaak te beschrijvend.

Uit de nieuwe bevraging door het Rekenhof blijkt dat de grote meerderheid van de respondenten⁷⁹ vindt dat de doelstellingen uit de beheers- of managementovereenkomsten 2011-2015 voldoende specifiek en meetbaar zijn⁸⁰. Slechts één leidend ambtenaar en één kabinet beantwoordde de vraag neutraal⁸¹.

Het Rekenhof ging bij de zes agentschappen die betrokken waren in het onderzoek uit 2009⁸² de formulering van de organisatiedoelstellingen in de beheersovereenkomst van de tweede generatie na. Het stelde in het algemeen vast dat de kwaliteit ervan in de zes beheersovereenkomsten van de tweede generatie sterk verbeterd is. Er zijn meer en betere indicatoren en streefwaarden of normen ontwikkeld. Ook zijn meer nulmetingen uitgevoerd. Wel zijn nog maar weinig effectindicatoren geformuleerd.

Over de uitvoering van de beheersovereenkomst dienen de agentschappen jaarlijks, voor 31 maart van het volgende jaar, te rapporteren aan de Vlaamse Regering op grond van beleids- en beheersrelevante indicatoren en kengetallen⁸³. Het onderzoek uit 2009 toonde aan dat de ministers de beheersovereenkomsten en uitvoeringsrapportering nauwelijks gebruikten voor de aansturing van de agentschappen⁸⁴. Zij evalueerden de uitvoeringsrapporteringen niet en bespraken de resultaten niet met de leidend ambtenaren. Het Rekenhof beval de ministers dan ook aan de uitvoeringsrapportering actief te gebruiken voor de aansturing van de agentschappen.

⁷⁸ Vlaams Parlement, stukken 37-E, 37-F, 37-G, 37-H, 37-I en stuk 37-J (2009-2010).

⁷⁹ 29 van de 38 leidend ambtenaren, alle kabinetten en het Auditcomité.

⁸⁰ Op de vraag naar de formulering van de doelstellingen kon geantwoord worden met een score 1 (helemaal niet) tot een score 5 (helemaal wel). De grote meerderheid van de ambtenaren antwoordde met een score 4 of 5.

⁸¹ Score 3.

⁸² Agentschap voor Binnenlands Bestuur, Agentschap voor Onderwijsdiensten, Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, het Vlaams Subsidie Agentschap Werk en Sociale Economie, het Agentschap Wegen en Verkeer en het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.

⁸³ Deze opvolging wordt opgelegd door artikel 9 van het kaderdecreet.

⁸⁴ Ook in het rapport "deugdelijk bestuur in de Vlaamse Overheid anno 2008" van Spanhove & Verhoest kwamen de onderzoekers tot de conclusie dat de beheersovereenkomsten nog onvoldoende tot de responsabilisering van het management bijdroegen doordat zij door de ministers en kabinetten onvoldoende als sturings- en opvolgingsinstrument werden gebruikt.

Volgens de nieuwe bevraging had slechts 38% van de leidend ambtenaren (14/37) een persoonlijk overleg met de minister over de uitvoeringrapportering over 2011. In 10 van de 14 gevallen leidde dat overleg tot een aangepast verantwoordingsdocument.

Uit de tweede evaluatie van het charter en het SBOV-onderzoek⁸⁵ blijkt dat de beheersovereenkomst, de managementovereenkomst en het ondernemingsplan van ondergeschikt belang zijn voor de aansturing van de entiteiten door de ministers en hun kabinet. In afnemende volgorde bleken de volgende instrumenten daarvoor belangrijk te zijn: beleidsnota, beleidsbrief en begroting; direct overleg; de evaluatie van de leidend ambtenaren; ondernemingsplannen; beheersovereenkomsten en managementovereenkomsten.

Volgens de geciteerde onderzoeken worden de beheers- of managementovereenkomst en het ondernemingsplan door slechts de helft van de entiteiten en kabinetten als zeer belangrijk beschouwd of vaak gebruikt, waarbij dit voor EVA's duidelijk meer het geval is. Veel aansturing vindt bij ad-hocbeslissingen plaats, los van de beheers- of managementovereenkomsten, die als weinig flexibel worden ervaren. Uit de onderzoeken blijkt wel dat veel leidend ambtenaren de beheersovereenkomst en het ondernemingsplan belangrijk vinden voor de interne sturing in de entiteit.

3.2 Jaarlijkse planning

De topambtenaren moeten jaarlijks begin januari een voorstel van planning voor het komende werkjaar voorleggen aan de functioneel bevoegde ministers⁸⁶. De hoofdverantwoordelijke minister moet deze planning bespreken en valideren tegen 1 februari. De planning bevat afspraken over de entiteitspecifieke jaardoelstellingen die voortvloeien uit de beheers- of managementovereenkomst en het jaarlijks ondernemingsplan⁸⁷, de jaardoelstellingen en engagementen in het kader van organisatiebrede initiatieven zoals ViA (bv. het meerjarenprogramma Slagkrachtige overheid) en eventueel specifieke prioriteiten voor dat jaar. De topambtenaren dienen ook aan te geven hoe zij zullen omgaan met de aanbevelingen van Audit Vlaanderen.

Topambtenaren die op 1 februari beschikken over een gevalideerd ondernemingsplan, hoeven geen afzonderlijk planningsdocument op te maken, tenzij voor persoonlijke en ontwikkelingsgerichte doelstellingen. Topambtenaren die het ondernemingsplan als planningsdocument willen gebruiken, dienen het dus al te laten valideren door de minister op 1 februari, een maand vroeger dan de voorziene timing voor het ondernemingsplan.

Uit de bevraging blijkt dat 20% van de respondenten alleen het ondernemingsplan heeft gebruikt als planning voor 2012. Van de respondenten gebruikte 63% behalve het ondernemingsplan ook een afzonderlijk planningsdocument en 17% gebruikte alleen een planningsdocu-

⁸⁵ Zie de tweede evaluatie van het charter politiek-ambtelijke samenwerking en ook Verhoest, K., en C. De Caluwé, (e.a.), 2013.

⁸⁶ Elk jaar legt de Vlaamse Regering de basisprincipes vast van de jaarlijkse planning van de topkaderfuncties en hun evaluatie.

⁸⁷ In november 2012 legde de Vlaamse Regering de inhoud van het jaarlijks ondernemingsplan vast (VR 2012/16.11/DOC.1155-1).

ment. Het Rekenhof analyseerde de doelstellingen van de planningsdocumenten⁸⁸ en stelde vast dat de ingebrachte doelstellingen in grote mate verschillen wat aantal en detailniveau betreft⁸⁹. Er zijn weinig persoonlijke doelstellingen in opgenomen. In één planningsdocument bestonden de persoonlijke doelstellingen uit twee concrete toepassingen van algemeen geformuleerde doelstellingen uit het ondernemingsplan. In een andere behelsde de persoonlijke doelstelling de uitvoering van de aanbevelingen van een audit van het Rekenhof. Deze doelstellingen kunnen in het ondernemingsplan staan en vergen geen aparte persoonlijke planning. Slechts twee planningsdocumenten formuleerden strikt persoonlijke doelstellingen over te volgen vorming en kennisontwikkeling.

Volgens het departement Bestuurszaken heeft het geringe gebruik van het ondernemingsplan als planningsdocument vooral te maken met de laattijdige validering ervan.

Het Rekenhof pleit voor de opname van ontwikkelingsgerichte doelstellingen in de planning⁹⁰. Het vertrouwelijk karakter ervan vereist weliswaar de opmaak van een apart planningsdocument. Sommige topambtenaren nemen behalve de doelstelling *uitvoeren van het ondernemingsplan*, nog strategische projecten of doelstellingen uit het ondernemingsplan afzonderlijk in hun planning op. Deze afzonderlijke vermelding vergroot het aandeel van die doelstellingen in de evaluatie. Uit de mandaatbeoordelingen, de jaarlijkse evaluaties en de evaluatienota's van de externe partner blijkt ook dat de minister in sommige gevallen doelstellingen of projecten prioritair vindt en de realisatie van sommige doelstellingen meer laat doorwegen in de evaluatie. Een dergelijke doelstellingsprioritering zou vooraf formeel in het planningsdocument moeten vastliggen en aan bod komen in een planningsgesprek met de minister. De minister dient ook prioriteiten in de resultaatgebieden vooraf te bepalen en te bespreken, zoals de deelname aan de beleidsraad of de ontwikkeling van een visie en strategie.

Een ondernemingsplan telt veel doelstellingen. Daarvan hebben er ook een aantal betrekking op de interne werking. Mede door de feitelijke prioritering door de opdrachtgever en omwille van de beheersbaarheid van de evaluatie, rijst de vraag of een beperking van de doelstellingen in de planning niet aangewezen is. De uitvoering van het ondernemingsplan kan als doelstelling behouden blijven, maar de evaluatie kan zich ertoe beperken na te gaan of het ondernemingsplan werd gerealiseerd zoals vooropgesteld. Bij eventuele problemen kunnen de verantwoordelijkheid van de leidend ambtenaar en de rol van externe factoren worden onderzocht. De uitvoeringsrapportering van de beheers- of managementovereenkomst is daarvoor een belangrijke informatiebron⁹¹. Strategische projecten uit de beheersovereenkomst en het ondernemingsplan en resultaatgebieden die de minister belangrijk vindt, kunnen dan als aparte doelstellingen worden opgenomen en grondiger worden beoordeeld en toegelicht.

⁸⁸ Het Rekenhof baseerde zich voor deze analyse op negen planningsdocumenten. Voor de andere 42 planningsdocumenten baseerde het zich op de doelstellingen geformuleerd in het eindrapport van de jaarlijkse evaluatie. Het stelde geen tegenstrijdigheden vast tussen de doelstellingen in de negen planningsdocumenten en de doelstellingen in het eindrapport van de jaarlijkse evaluatie. De mandaathouders hebben de doelstellingen in het eindrapport in een onlinetoeepassing ingevoerd. Zie ook 3.3.2. Enkele evaluatiedossiers vermelden *persoonlijke doelstellingen*, zonder concretisering van de inhoud daarvan.

⁸⁹ Zo vermeldden enkele evaluatierapporten *de uitvoering van de beheersovereenkomst of ondernemingsplan* als één doelstelling, terwijl andere rapporten alle doelstellingen oplijstten.

⁹⁰ Zie 3.3.6.

⁹¹ Zie 3.3.2.

Op 30 maart 2012⁹² verplichtte de Vlaamse Regering iedere leidend ambtenaar in zijn jaarlijkse planning, vanaf de planning voor het werkjaar 2012, aan te geven op welke wijze hij met de aanbevelingen uit de audits van Audit Vlaanderen zal omgaan. Slechts drie van de 51 onderzochte plannings vermelden de uitvoering van deze aanbevelingen als afzonderlijke doelstelling. De meeste eindrapporten geven geen informatie over de uitvoering ervan. Drie rapporten vermelden op algemene wijze *dat de aanbevelingen worden opgevolgd of dat aan de aanbevelingen werd voldaan*. Slechts één eindrapport vermeldt concreet welke drie aanbevelingen zijn gerealiseerd en wat de uitvoeringsgraad is van de vierde aanbeveling (gerealiseerde acties en nog uit te voeren acties). Daarbuiten bezorgt Audit Vlaanderen sinds 2013 vóór het einde van het jaar elke minister een jaarlijkse algemene rapportering over de uitvoering van de aanbevelingen door alle entiteiten die onder hun bevoegdheid staan. Deze algemene rapportering heeft de vorm van beleidsgerichte rapporten, waarvan de kern van de Vlaamse Regering op 9 januari 2013 het concept goedkeurde. Het is de bedoeling dat deze beleidsgerichte rapporten worden gebruikt als input voor de jaarlijkse evaluatie van de topambtenaren. Dit nieuwe instrument moet dan wel voldoende draagvlak krijgen, voldoende duiding geven en voldoende genuanceerd zijn.

Soms wordt gepleit voor meer aandacht voor de horizontale beleidsdoelstellingen en samenwerking met andere entiteiten bij de opmaak van de planning en de evaluatie van de topambtenaren⁹³.

De Vlaamse Regering heeft aangeraden over de planning een bilateraal gesprek te organiseren tussen de topambtenaar en de functioneel bevoegde minister. Een planningsgesprek over de doelstellingen en verwachtingen van de opdrachtgever ten aanzien van de functiehouder is essentieel. Een dergelijk gesprek wordt ook aanbevolen door de externe evaluatie-instantie en Jobpunt Vlaanderen en in HRM-literatuur over beoordelingssystemen.

Uit de bevraging van het Rekenhof blijkt dat slechts 16% (6/37) van de topambtenaren met de betrokken minister een gesprek heeft gehad over hun ontwerpplanning voor het werkjaar 2012. Van de topambtenaren kreeg 46% (17) alleen schriftelijke of mondelinge feedback van de (adjunct)kabinetschef of een raadgever, terwijl 38% (14/37) feedback van de minister noch van het kabinet kreeg.

3.3 Jaarlijkse evaluatie

3.3.1 Procedure

Artikel V13, §1, van het Vlaams personeelsstatuut bevat de krachtlijnen van de jaarlijkse evaluatie van de topambtenaren. De Vlaamse Regering legt jaarlijks de concrete procedure vast, samen met de organisatie van de planning en de evaluatielijnen⁹⁴.

⁹² VR/2012/30.03/DOC.0303-1.

⁹³ Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek – Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV), 26 november 2013 en Verhoest K. en C. De Caluwé (e.a.), 2013.

⁹⁴ Per titularis of waarnemend titularis wordt de hoofdverantwoordelijke en medeverantwoordelijke minister aangeduid.

Jobpunt Vlaanderen⁹⁵ staat de opdrachtgever bij de evaluatie bij. Het Vlaams personeelsstatuut voorziet uitdrukkelijk in de tussenkomst van een externe evaluatie instantie. Die samenwerking moet de professionaliteit, ernst en objectiviteit verhogen en voldoende *afstand en vertrouwen naar de diverse partijen* creëren⁹⁶. De Vlaamse Regering moet de aanstelling van de externe evaluatie instantie door Jobpunt Vlaanderen bekrachtigen. De evaluaties kostten in 2013 2.150 euro per stuk (excl. btw). De kostprijs van de jaarlijkse evaluaties over 2013 bedroeg 162.110 euro (excl. btw).

Tijdens de evaluatie wordt het bereiken van de jaardoelstellingen beoordeeld, alsook de invulling van de resultaatsgebieden (kerntaken van de functie) en de wijze waarop de leidend ambtenaar de functie heeft vervuld (competenties).

Het eerste deel van de evaluatie bestaat uit een onlinebevraging en omvat:

- een zelfevaluatie door de functiehouders van de doelstellingen, resultaatsgebieden en competenties;
- een bottom-up evaluatie van de competenties door een aantal directe medewerkers die een nauwe werkrelatie met de topambtenaar hebben;
- een top-down evaluatie door de medeverantwoordelijke en hoofdverantwoordelijke minister van de realisatie van de doelstellingen en de invulling van de resultaatsgebieden.

Bij de evaluatie van een algemeen directeur wordt ook de titularis van de managementfunctie van het N-niveau betrokken. Bij de evaluatie van een leidend ambtenaar van een EVA wordt (de voorzitter van) de raad van bestuur betrokken.

De zelfevaluatie en de top-down evaluatie van de jaardoelstellingen en de resultaatsgebieden resulteren in een kwantitatieve score⁹⁷ en een kwalitatieve evaluatie.

De bottom-up evaluatie door minimaal vijf directe medewerkers⁹⁸ beperkt zich tot de beoordeling van de competenties. De entiteit kan ervoor opteren alle directe medewerkers te bevragen. De bevraging resulteert alleen in een kwantitatieve score per competentie⁹⁹. De bevroegde medewerkers hebben niet de mogelijkheid de scores toe te lichten. De leidend ambtenaar moet ook zelf zijn competenties inschatten. Tot 2008 maakte de opdrachtgever eveneens een inschatting van de competenties van de leidend ambtenaar.

⁹⁵ De Vlaamse Regering besliste op 19 september 2014 zich terug te trekken als aandeelhouder uit Jobpunt Vlaanderen voor de diensten van de Vlaamse overheid. De realisatie van deze uittreding is voorzien in de eerste jaarhelft van 2015.

⁹⁶ Jobpunt Vlaanderen, 2009, Evaluatie N-functies Vlaamse overheid.

⁹⁷ Waarbij 1 staat voor niet gerealiseerd, 3 voor gerealiseerd zoals vooropgesteld en 5 voor realisatie overtreft alle verwachtingen.

⁹⁸ Indien mogelijk omwille van representativiteit en anonimiteit. Een bottom-up evaluatie is alleen waardevol als de procedure voldoende garanties biedt voor de anonimiteit van de input. Daartoe worden jaarlijks de contactgegevens van de directe medewerkers (afdelingshoofden en strategische stafmedewerkers) aan de externe evaluatie instantie bezorgd, die een willekeurige selectie maakt.

⁹⁹ Met een puntenschaal van 1 tot 5, waarbij 1 staat voor *onvoldoende* en 5 voor *overtreft alle verwachtingen*.

Vervolgens heeft de externe adviseur een gesprek met de functiehouder op grond van de input uit de elektronische bevraging. Zij bespreken daarin mede de resultaten van de bottom-upbevraging. Daarna spreekt de externe adviseur met de hoofdverantwoordelijke minister¹⁰⁰.

In een algemene eindbeoordeling beoordeelt de externe evaluatie-instantie de verschillende deelscores.

De jaarlijkse evaluatie heeft drie mogelijke resultaten: onvoldoende (score A), positief (score B) of uitstekend (score C) ten opzichte van de verwachtingen van de planning. Binnen de categorieën *positief* en *uitstekend* is verdere differentiëring mogelijk. De evaluatieschaal bestaat uit zeven mogelijke scores, verdeeld over de drie categorieën¹⁰¹. Ieder mogelijke eindscore is kwalitatief omschreven.

De leidend ambtenaar heeft de mogelijkheid schriftelijk te reageren op het voorlopige verslag van de externe evaluatie-instantie. Zijn reactie wordt integraal in het verslag opgenomen. De procedure voorziet niet in een formele reactie vanwege de functioneel bevoegde minister(s) op deze reactie. Tot en met 2008 was uitdrukkelijk bepaald¹⁰² dat de opmerkingen van de functiehouder bij het ontwerp van evaluatieverslag niet konden leiden tot een wijziging van de eindbeoordeling.

Eindigt de evaluatie in een *onvoldoende*, dan heeft de titularis het recht vooraf te worden gehoord door de Vlaamse Regering¹⁰³. Daarbij kan hij zich laten bijstaan door een persoon van zijn keuze. Als een evaluatie niet resulteert in de vermelding *onvoldoende*, wordt zij geacht positief te zijn¹⁰⁴. Voor positieve evaluaties bevat het Vlaams personeelsstatuut geen interne beroepsprocedure. Nochtans vereist artikel 11, §2, van het APKB een beroepsprocedure bij een commissie met ten minste adviesbevoegdheid voor evaluaties die leiden tot een eindvermelding waaraan het statuut rechtsgevolgen verbindt¹⁰⁵. De functiehouder heeft volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State minstens een moreel belang bij de nietigverklaring van een evaluatiebeslissing die niet de best mogelijke score toekent¹⁰⁶.

De opdrachtgever deelt de uiteindelijke evaluatiebeslissing per brief aan de leidend ambtenaar mee¹⁰⁷. De Vlaamse Regering moet de beslissing *onvoldoende* bekrachtigen.

De evaluatieprocedure voorziet niet in een evaluatiegesprek tussen de leidend ambtenaar en de opdrachtgever. Dat creëert het risico dat misverstanden niet worden uitgeklaard en dat de mandaathouder de evaluatie niet accepteert. Zo verschillen de scores van de opdrachtgever en de zelfevaluatie in sommige evaluaties met twee punten. De opdrachtgever geeft boven-

¹⁰⁰ Of met de voorzitter van de raad van bestuur.

¹⁰¹ A, B-, B, B+, C, C+, C++.

¹⁰² In de jaarlijkse beslissing van de Vlaamse Regering over de organisatie van de jaarlijkse evaluatie en planning.

¹⁰³ Behalve de titularis van de managementfunctie van het N-niveau van het Gemeenschapsonderwijs, die een beroepsmogelijkheid heeft bij de Raad voor het Gemeenschapsonderwijs.

¹⁰⁴ Artikel V 13, §4, van het Vlaams personeelsstatuut.

¹⁰⁵ Zie 3.3.6.

¹⁰⁶ R.v.St, Sels, nr. 220.936 van 10 oktober 2012.

¹⁰⁷ Het Vlaams personeelsstatuut bepaalt dat de opdrachtgever evalueert. Dit betekent o.a. dat zowel de hoofdverantwoordelijke als de medeverantwoordelijke ministers de evaluatiebeslissing formeel dienen te ondertekenen.

dien geen of weinig toelichting bij de scores. Verscheidene topambtenaren vroegen in hun reactie op het ontwerp van evaluatierapport uitdrukkelijk een gesprek met de opdrachtgever. Ook het CAG beveelt een rechtstreeks gesprek aan tussen topambtenaar en opdrachtgever als geldigheidsvoorwaarde voor de evaluatie. In het BVR van 3 oktober 2014 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut werd in een evaluatiegesprek voorzien.

Voor de evaluatie van een algemeen directeur wordt dezelfde evaluatieprocedure toegepast als voor het hoofd van het agentschap of departement. De procedure is echter niet op de functie van algemeen directeur afgestemd¹⁰⁸. De algemeen directeur is niet de eindverantwoordelijke voor de uitvoering van de beheersovereenkomst. Hij oefent meestal ook de functie van afdelingshoofd uit. De algemeen directeurs hebben over het algemeen weinig of geen contact met de minister of de raad van bestuur. Het is evenmin duidelijk in welke mate de eindbeoordeling rekening houdt met het oordeel van de leidend ambtenaar¹⁰⁹.

De formele evaluatie van de leidend ambtenaren is een tijdrovend, jaarlijks proces. Daarenboven vindt na elke periode van zes jaar ook een mandaatevaluatie over de afgelopen periode plaats. De vraag rijst of meer in de tijd gespreide evaluaties niet wenselijk zijn.

3.3.2 Realisatie van de doelstellingen en resultaatsgebieden

De te evalueren leidend ambtenaar brengt de jaardoelstellingen en resultaatsgebieden in een onlinetoepassing in (*evaluwijzer*). Jobpunt Vlaanderen noch de externe evaluatie instantie beschikt over een gevalideerd planningsdocument. Er is geen controle op de mate waarin de ingebrachte doelstellingen en resultaatsgebieden in overeenstemming zijn met de planningsdocumenten¹¹⁰.

De functiehouder en de verantwoordelijke minister¹¹¹ beoordelen de realisatie van de ingebrachte doelstellingen op een puntenschaal van één tot vijf. Zij kunnen de toegekende score toelichten. Dertig van de 51 onderzochte evaluatierapporten bevatten geen toelichting van de hoofdverantwoordelijke minister bij de beoordeling van de doelstellingen. In de overige 21 evaluaties bleef de toelichting over het algemeen beperkt¹¹². Ook als de opdrachtgever lage (deel)scores toekende of als deze scores sterk afweken van de beoordeling die de raad van bestuur of titularis van de N-functie gaven, werden ze niet toegelicht. De toelichting door de leidend ambtenaar zelf kan eveneens beter. Twee leidend ambtenaren lichtten hun scores niet toe. Meestal beperkte de toelichting van de functiehouders zich tot een beschrijving van de uitgevoerde activiteiten in plaats van de bereikte resultaten. Slechts tien leidend ambtenaren verantwoordden de toegekende scores (deels) met behulp van de indicatoren en streefwaarden uit de beheers- of managementovereenkomst en het ondernemingsplan. Twee leidend

¹⁰⁸ Met de bedoeling het aantal algemeen directeurs te verminderen, beperkt het BVR van 3 oktober 2014 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut de mogelijkheid in een functie van algemeen directeur in het personeelsplan te voorzien.

¹⁰⁹ De leidend ambtenaar is wel op de hoogte van de prestaties van de algemeen directeur.

¹¹⁰ Zie voetnoot 88.

¹¹¹ Ook de titularis van de managementfunctie van het N-niveau als het de evaluatie van een algemeen directeur betreft, de voorzitter van de raad van bestuur als het de evaluatie van een leidend ambtenaar van een EVA betreft en, eventueel, de medeverantwoordelijke minister.

¹¹² Ook de externe evaluatie instantie heeft aangekaart dat de online-evaluatie door de minister beter kan worden onderbouwd (Evaluatie topambtenaren 2009 – eindverslag, 31 oktober 2010).

ambtenaren beperkten de toelichting tot een verwijzing naar het jaarrapport. De jaarrapporten over de uitvoering van de beheers- en managementovereenkomsten zijn op het ogenblik dat de opdrachtgevers en leidend ambtenaren in het kader van de jaarlijkse evaluatie worden bevroegd, nog niet gefinaliseerd¹³³.

De dossiercontrole gaf aanleiding tot de volgende vaststellingen:

- Zowel de functiehouder als de verantwoordelijke minister kenden numerieke (deel)scores toe die niet overeenstemden met de toelichting. Zo kenden zij de scores *gerealiseerd zoals vooropgesteld of beter dan vooropgesteld gerealiseerd* toe, terwijl uit de toelichting maar een gedeeltelijke realisatie bleek.
- De doelstellingen overlappen met de resultaatsgebieden. Sommige functiehouders verwezen voor de toelichting bij de scores op de resultaatsgebieden naar de toelichting bij de doelstellingen. Soms verschilden de deelscores evenwel.
- Een minister beoordeelde doelstellingen die onder de bevoegdheden van een andere minister ressorteerden.
- Een minister beoordeelde het resultaatsgebied *beleidsraad*, hoewel deze raad volgens de leidend ambtenaar niet samenkwam.
- Een minister beoordeelde dezelfde doelstelling zeer verschillend in de evaluatie van de administrateur-generaal en in die van de algemeen directeur.

3.3.3 Motivering jaarlijkse evaluatie

De functioneel bevoegde minister neemt in de evaluatiebeslissing uitdrukkelijk de conclusies van het evaluatieverslag van de externe evaluatie instantie over en wijst ter motivering van de toegekende evaluatie naar dit verslag¹³⁴.

De evaluatierapporten van de externe evaluatie instantie bevatten echter geen informatie over de gevoerde gesprekken. Zo is het niet duidelijk of de verschillen in de toegekende scores werden besproken en op welke wijze de scores werden bijgestuurd.

Het aandeel van de verschillende deevaluaties, inclusief de gevoerde gesprekken, in de eindbeoordeling is niet transparant. Het is bv. niet duidelijk in welke mate de beoordelingen door de raad van bestuur, de titularis van de N-functie, de bevroegde medewerkers en de medeverantwoordelijke minister in de eindbeoordeling van de opdrachtgever doorwegen¹³⁵. Dat geldt in het bijzonder voor de evaluatie van de algemeen directeurs, bij wie het contact met de minister beperkter is en de eindbeoordeling soms sterk afwijkt van de beoordeling door de direct betrokken leidend ambtenaar.

¹³³ De evaluatieprocedure moet eind maart afgerond zijn, terwijl de definitieve versie van het jaarrapport pas tegen 31 maart aan de minister moet worden bezorgd.

¹³⁴ De Raad van State aanvaardt in zijn vaste rechtspraak de motivering door middel van verwijzing als aan een aantal voorwaarden is voldaan. De inhoud van de stukken waarnaar verwezen wordt, moet aan de betrokkene ter kennis zijn gebracht, de stukken moeten zelf afdoende gemotiveerd zijn, mogen geen tegenstrijdigheden bevatten en dienen te worden bijgetreden in de uiteindelijke beslissing door de beslissende overheid.

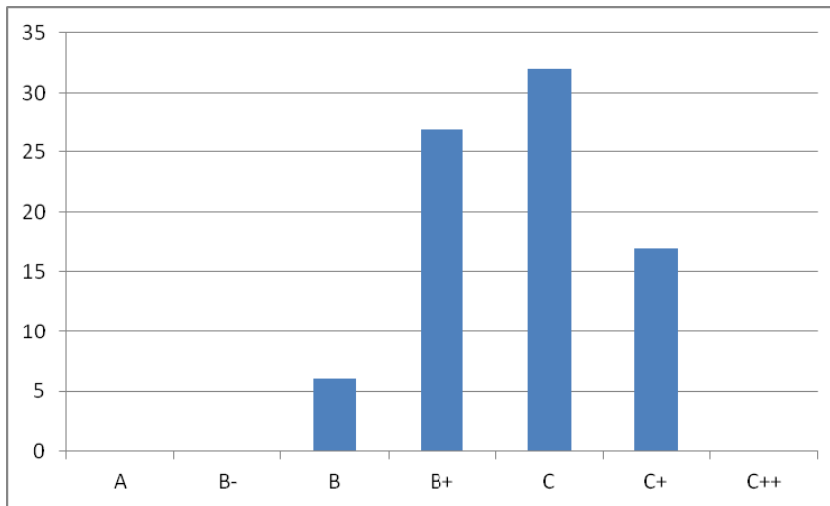
¹³⁵ Ook het Remuneratiecomité adviseerde dat het duidelijker moet zijn waar de informatie en beoordeling vandaan komen (Advies Remuneratiecomité van 20 maart 2011 bij nota VR/PLOEGTOP 2011-2012, p. 2).

In zijn arrest van 10 oktober 2012 oordeelde de Raad van State dat de Vlaamse Regering in de bestreden evaluatiebeslissing¹¹⁶ de materiële en formele motiveringsplicht niet naleefde¹¹⁷. De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling op motieven moet steunen waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen. De formele motiveringsplicht houdt de verplichting in om de materiële motivering in het individuele besluit op te nemen. De motivering moet afdoende zijn: de overwegingen moeten duidelijk, concreet, nauwkeurig, draagkrachtig en waarheidsgetrouw zijn en ze moeten door de stukken van het administratief dossier gestaafd zijn¹¹⁸. De Raad van State vernietigde de bestreden beslissing omdat het evaluatiedossier waarop de beslissing rustte, geen stukken bevatte die de beoordeling van de minister en de vermelde aandachtspunten in het bijzonder, konden staven. Ook oordeelde de Raad van State dat de beslissing strijdig was met de formele motiveringsplicht, aangezien noch uit het definitieve evaluatieverslag, noch uit de eigenlijke evaluatiebeslissing bleek dat de opmerkingen van de geëvalueerde op het voorlopige verslag door de minister bij de eindbeslissing in overweging waren genomen¹¹⁹.

3.3.4 Overzicht van de evaluaties over het werkjaar 2012

Tabel 3 biedt een overzicht van de eindbeoordelingen die in 2013 voor het werkjaar 2012 werden toegekend.

Tabel 3 – Scores toegekend voor het werkjaar 2012¹²⁰



Bron: *Jobpunt Vlaanderen, evaluatie Topambtenaren 2012 – eindverslag.*

¹¹⁶ Beslissing van 12 november 2010 van de Vlaamse Regering.

¹¹⁷ Artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de motivering van de bestuurshandelingen.

¹¹⁸ Mareen D., Het motiveringsbeginsel, in Opdebeek I. en Van Damme M. (ed.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, 2006, pp. 140-142.

¹¹⁹ Tot en met 2008 werd uitdrukkelijk bepaald dat de opmerkingen die de functiehouder kan geven bij het ontwerp van het evaluatieverslag, niet kunnen leiden tot een wijziging van de eindbeoordeling.

¹²⁰ Het overzicht bevat eveneens de resultaten van de evaluatie van de mandaathouders die geen managementfunctie van het N-niveau of de functie van algemeen directeur uitoefenen (de hoofden van de strategische adviesraden, ICT-manager, Vlaamse Bouwmeester en de Emancipatieambtenaar).

Van de geëvalueerde ambtenaren kregen zes ambtenaren de evaluatiescore B (het prestatieniveau voldoet grotendeels aan de verwachtingen). 27 ambtenaren ontvingen de evaluatiescore B+ (het prestatieniveau voldoet volledig aan de verwachtingen), 32 ambtenaren de evaluatiescore C (het prestatieniveau ligt in sommige gevallen boven de verwachtingen) en 16 ambtenaren de evaluatiescore C+ (het prestatieniveau ligt in het merendeel van de gevallen boven de verwachtingen). Geen enkele ambtenaar presteerde onder de verwachtingen (B-), kreeg een onvoldoende (A) of overtrof op uitzonderlijke wijze de verwachtingen (C++).

Het aantal topambtenaren dat niet volledig beantwoordt aan de verwachtingen, blijft afnemen. Dat aantal bedraagt nu 7% van de totale populatie, terwijl het in 2008 nog 23,5% bedroeg. Het aantal dat de verwachtingen overstijgt, nam toe van 43% in 2008 tot 59% in 2012¹²¹.

Uit de ex post evaluatie van de externe evaluatie instantie en Jobpunt Vlaanderen blijkt het belangrijkste aandachtspunt voor de zes ambtenaren met de laagste score, het gebrek aan strategische oriëntatie te zijn. Dat zou een gebrekkige afstemming met de minister en het kabinet tot gevolg hebben.

Tabel 4 – Toegekende scores voor het werkjaar 2012 per hoofdverantwoordelijke opdrachtgever¹²²

Hoofdverantwoordelijke opdrachtgever ¹²³	A	B-	B	B+	C	C+	C++
1					5		
2			1	4	2	4	
3				2	2	3	
4			1	3	4	1	
5			1	8	4	2	
6					5	2	
7			2	2	4	2	
8				4	2	1	
9			1	1		1	
10				3	4		
Totaal	0	0	6	27	32	16	0

Bron: Jobpunt Vlaanderen, evaluatie Topambtenaren 2012- eindverslag

Uit tabel 4 blijkt dat twee opdrachtgevers alleen de eindbeoordeling C of C+ toekenden (het prestatieniveau van de leidend ambtenaren ligt in sommige gevallen en in het merendeel van de gevallen boven de verwachtingen). De andere opdrachtgevers kenden meer gedifferentieerde scores toe.

3.3.5 Procesbewaking

De lijst van topambtenaren die onderworpen zijn aan een jaarlijkse evaluatie, wordt vastgelegd in een mededeling, die in de maand december door de Vlaamse Regering wordt goedgekeurd. Deze mededeling bepaalt ook de timing van de jaarlijkse evaluatie. Het departement Bestuurszaken bezorgt deze lijst nadien aan de externe evaluatie instantie. Indien tijdens

¹²¹ Jobpunt Vlaanderen, Evaluatie Topambtenaren 2012 – eindverslag van 19 maart 2013.

¹²² Het Auditcomité is niet in de tabel opgenomen.

¹²³ De hoofdverantwoordelijke opdrachtgevers in de tabel zijn de negen ministers van de Vlaamse Regering en de Strategische Adviesraden.

het proces vertragingen, onduidelijkheden of andere problemen opduiken, meldt de externe evaluatie-instantie dit aan het departement Bestuurszaken, dat vervolgens actie onderneemt. Jobpunt Vlaanderen gaat na of de ingezette consultants niet betrokken waren bij de selectie van de te evalueren leidend ambtenaren¹²⁴. De evaluatieverslagen bevatten niet de naam en hoedanigheid van de personen die bij het evaluatieproces betrokken waren. Uit een overzicht van Jobpunt Vlaanderen blijkt dat één evaluatie werd uitgevoerd door een consultant die ook bij de selectie van de leidend ambtenaar betrokken was.

Tot eind 2010 oefende Jobpunt Vlaanderen toezicht uit op de individuele evaluatierapporten. Op 14 december 2010 deelde de minister van Bestuurszaken aan Jobpunt Vlaanderen mee dat een procescontrole volstond. Jobpunt Vlaanderen en de externe evaluatie-instantie doen nog wel een ex post evaluatie. Jaarlijks bezorgen zij een globaal overzicht van de eindbeoordelingen per ambtenaar en een aantal algemene aanbevelingen aan de Vlaamse Regering.

Er is geen procedure voor de samenstelling van het evaluatiedossier¹²⁵ en de bewaring ervan uitgewerkt. Na elke evaluatieronde ontvangen de betrokken ministers en de minister van Bestuurszaken de individuele evaluatierapporten. Ook de betrokken leidend ambtenaar ontvangt zijn persoonlijk rapport. Jobpunt Vlaanderen bewaart een kopie.

3.3.6 Gevolgen van de evaluatie

Een evaluatie kent een maximale benutting als ze toekomstgericht is en bijdraagt tot een verbetering van het functioneren van de leidend ambtenaren en onrechtstreeks ook tot het beter functioneren van de Vlaamse overheid. De externe partner en Jobpunt Vlaanderen hebben dan ook herhaaldelijk aanbevolen ontwikkelingsgerichte doelstellingen in de planning op te nemen. Ook volgens het CAG is de formulering van ontwikkelingsgerichte doelstellingen van belang, aangezien de ontwikkeling van het topkader essentieel is in de visie op leiderschap 2020. Ontwikkelingsgerichte doelstellingen kunnen niet in het ondernemingsplan worden opgenomen, maar wel in een apart planningsdocument.

Het eindverslag van de evaluatie voorziet in een aparte rubriek voor aanbevelingen. Van de individuele evaluaties bevat 20% aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van de competenties van de functiehouder. Opvallend is dat evaluaties met een minder gunstige beoordeling dan B+ geen aanbevelingen bevatten¹²⁶. De aanbevelingen in de evaluatiedossiers betreffen de eindscores B+, C+ en, voornamelijk, C. De minister of de externe partner formuleert in de toelichting in de individuele rapporten ook soms aandachtspunten bij kerntaken, doelstellingen of competenties. De aanbevelingen en aandachtspunten worden evenwel niet vertaald in ontwikkelingsgerichte doelstellingen. Het remuneratiecomité merkte in 2011 op dat de evaluatie, ondanks de hoge kostprijs, niet wordt gebruikt voor de ontwikkeling van de topambtenaren.

In 2011, nadat de procedure voor de mandaatevaluatie was uitgewerkt, deelde de Vlaamse Regering mee dat topambtenaren de mogelijkheid kregen een persoonlijke, oriënterende

¹²⁴ Zie de toelichting bij artikel V13 Vlaams personeelsstatuut.

¹²⁵ In tegenstelling tot het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten, afdeling 6.

¹²⁶ Zie 3.3.1 en 3.3.4 voor toelichting bij de evaluatiescores.

potentieelinschatting te vragen¹²⁷. In 2012 besliste de Vlaamse Regering dat de hoofdverantwoordelijke minister een concreet persoonlijk ontwikkelingsplan moet opstellen voor topambtenaren met score B- en moet voorzien in een externe begeleiding. Bij de goedkeuring van de conceptnota van 28 februari 2014 gaf de Vlaamse Regering de minister van Bestuurszaken de opdracht een voorstel uit te werken voor verdere leiderschapsontwikkeling naar aanleiding van de jaarlijkse evaluatie. Dat voorstel zal onder meer inhouden dat voor de mandaathouders met score B- minstens één ontwikkelingsgerichte doelstelling zal worden toegevoegd in het planningsdocument.

Artikel VII 39, §1 e.v., van het Vlaams personeelsstatuut regelt de mogelijkheid een prestatietoelage aan topambtenaren toe te kennen als uit hun functioneringsevaluatie blijkt dat zij uitstekend hebben gepresteerd ten opzichte van de verwachtingen in de planning. Die managementtoelage kan tot twintig procent bedragen van het geïndexeerde jaarsalaris, verhoogd met de mandaattoelage. De Vlaamse Regering bepaalt jaarlijks het aantal toe te kennen managementtoelagen en het percentage¹²⁸.

De functioneel bevoegde minister stelt de managementtoelage voor. De Vlaamse Regering neemt akte van de evaluatie die de functioneel bevoegde minister vaststelde, en bepaalt de hoogte van de managementtoelage.

De beoordeling *uitstekend* staat differentiatie toe in drie categorieën: C, C+ en C++. Voor 2009, 2010 en 2011 kregen de topambtenaren met de eindbeoordeling C+ een managementtoelage van 5% toegekend. De topambtenaren met een eindbeoordeling C++ ontvingen een managementtoelage van 7,5%¹²⁹. Volgens het kabinet Bestuurszaken werden vroeger managementtoelagen van 15% toegekend, die werden beschouwd als een vast onderdeel van de bezoldiging. De laatste jaren wordt deze toelage meer beschouwd als een uitzonderlijke verloning.

Tabel 5 – Aantal topambtenaren die een managementtoelage kregen

Eindbeoordeling	2009	2010	2011
C+	9	16	17
C++	0	0	0

Bron: *Jobpunt Vlaanderen, evaluatie Topambtenaren 2012 – eindverslag*

De kostprijs van de managementtoelagen voor de topkaderfuncties werd geraamd op 71.230 euro voor 2009, 128.000 euro voor 2010 en 136.000 euro voor 2011. De Vlaamse Regering besliste om besparingsredenen in 2013 en 2014 geen managementtoelagen toe te kennen¹³⁰.

¹²⁷ VR/2011/29.04/MED. 0203. Zie 3.4.

¹²⁸ Bij uitstekende prestaties kan ook een managementtoelage worden toegekend aan de hoofden van de strategische adviesraden. Aan het middenkader kan bij uitstekende prestaties een functioneringstoelage worden toegekend, begrensd tot 15 procent van het jaarsalaris.

¹²⁹ Voor 2009, noch voor 2010 en 2011 ontving een leidend ambtenaar de beoordeling C++.

¹³⁰ Beslissing VR PV 2013/15 – punt 0062. Ook besliste zij om besparingsredenen geen functioneringstoelagen toe te kennen aan de andere personeelsleden.

Het Rekenhof peilde met zijn bevraging naar de visie van de ministers (kabinetschefs) en de leidend ambtenaren op de toekenning van een extra beloning bovenop de vaste bezoldiging aan de leidend ambtenaar die beter dan gemiddeld presteerde¹³¹.

Vier van de zes kabinetten achtten een extra beloning wenselijk. Een kabinet antwoordde positief op voorwaarde dat het gaat om buitengewone of uitzonderlijke prestaties. De kabinetten zien de extra bezoldiging als een blijk van waardering en aanmoediging. Eén kabinet beantwoordde de vraag negatief. De waardering kan volgens de zes kabinetten ook op andere wijzen worden geuit: rechtstreeks door de minister en de Vlaamse Regering, door respect voor de autonomie van de manager, door (positieve) feedback op nota's en aangeleverde dossiers en door de leidend ambtenaar nauw te betrekken bij het beleid.

Zesentwintig van de 35 leidend ambtenaren vinden extra beloning bovenop de vaste bezoldiging wenselijk, als de prestaties beter dan gemiddeld zijn. Ook zij zien de extra verloning voornamelijk als een blijk van waardering en als een stimulans. Negen leidend ambtenaren vinden de extra beloning niet wenselijk omdat de maatschappelijke impact meer voldoening biedt dan de geldelijke beloning (4), de vaste bezoldiging hoog genoeg is (3) en omwille van de budgettaire situatie (3). Drieëntwintig leidend ambtenaren vinden de managementtoelage een geschikt instrument om prestaties te belonen door het duidelijke verband tussen de jaarlijkse evaluatie en de managementtoelage. Het ontbreken van duidelijke criteria bij de evaluatie en bij de toekenning van de managementtoelage ervaren ze echter als een knelpunt.

Behalve een (objectieve) managementtoelage, vinden de leidend ambtenaren ook persoonlijke appreciatie vanwege de bevoegde ministers en raad van bestuur (13), de toekenning van een ruimere beheersautonomie (5) en een verhoogde budgettaire bewegingsvrijheid (3) geschikt om een uitstekende functionering te belonen. Zij vermeldden ook de toekenning van een award, lidmaatschap van het CAG, de toewijzing van transversale projecten, een extra pensioenspaarplan, e.a. als mogelijkheden.

Het is niet eenduidig wetenschappelijk bewezen dat een systeem van prestatietoelagen effectief bijdraagt tot een hogere motivatie en betere prestaties. Uit onderzoek¹³² blijken tegenstrijdige resultaten. Soms blijkt dat prestatieverloning geen effectief middel is om prestaties te bevorderen. Ook heeft een systeem van prestatiegerelateerde verloning een aantal nadelen. Het is duur en tijdrovend en het is moeilijk prestaties op een objectieve manier te meten. Sommige onderzoeken concludeerden genuanceerder dat prestatiebeloning – vooral voor taken die intrinsiek minder interessant zijn – kan werken als voldaan is aan een aantal randvoorwaarden (bonus voldoende groot, fair en transparant beoordelingssysteem, enz.).

¹³¹ Zes kabinetten en 35 leidend ambtenaren hebben de vragen over de verloning beantwoord.

¹³² Cardona, F., (2006), Performance related pay in the public service in OECD and EU member states. Seminar on remuneration Systems for Civil servants and Salary Reform, Vilnius, Lithuania. Reinberg, P., (2008) Salary Systems and Performance Related Pay, Workshop on Building a Professional Civil Service in Kosovo, Pristina, juni 2008. Fryer K. and Ogden S., Performance Management in Action: the Reality, Glasgow Caledonian University, Scotland, 2009. Korsten, A.F.A., Prestatiemanagement: doet management ertoe? Resultaten van organisaties of eenheden daarbinnen, 2007, 18 p.

3.4 Mandaatevaluatie

Het Vlaams personeelsstatuut voorziet in een globale eindevaluatie van het mandaat, met het oog op de opname van een volgend mandaat. De mandaatevaluatie mondt uit in een uitspraak *voldoende* of *onvoldoende*. Als de eindmandaatevaluatie niet resulteert in een uitspraak *onvoldoende*, wordt de titularis van het mandaat in zijn mandaat hernieuwd zonder opnieuw een beroep te doen op de mededinging, voor een bijkomende en in beginsel eenmalige termijn van zes jaar¹³³.

Op advies van het remuneratiecomité¹³⁴ heeft de Vlaamse Regering op 1 april 2011 de procedure voor de mandaatevaluatie vastgelegd. Het CAG had op 10 februari 2011 op eigen initiatief een advies geformuleerd. De procedure werd vrij laat vastgelegd. De eerste mandaatevaluaties moesten immers al zijn afgerond op 1 juli 2011. Initieel zag de minister van Bestuurszaken de mandaatevaluatie als een instrument dat niet alleen een uitspraak zou doen over het verleden. De evaluatie diende ook uitspraak te doen over de mate waarin de betrokken ambtenaar kon inspelen op de veranderde vereisten van de nieuwe Vlaamse administratie in de volgende zes jaar. Het remuneratiecomité adviseerde de mandaatevaluatie op te vatten als de som van een evaluatie van het verleden en een inschatting van het toekomstige potentieel. Volgens het CAG kan een mandaatevaluatie echter alleen handelen over elementen die voorafgaand aan het mandaat met de mandaathouder werden afgesproken. Uiteindelijk werd gekozen voor een evaluatie van de voorbije periode.

Op 29 april 2011 bood de Vlaamse Regering de leidend ambtenaren vrijblijvend een oriënterende potentieelinschatting aan op een door hen gekozen ogenblik en met de mogelijkheid zich te laten coachen. De oriënterende potentieelinschatting omvat een diepte-interview en is gericht op de veranderde vereisten op middellange termijn voor de Vlaamse administratie. Een externe instantie zal de inschatting begeleiden. Zij zal een profiel opstellen dat de leidend ambtenaar beschrijft op het vlak van potentieel, bekwaamheid en motivatie. AgO zal de kosten voor de potentieelinschattingen dragen. Tot eind 2013 had nog niemand volgens het departement Bestuurszaken gebruik gemaakt van het aanbod. Dertien topambtenaren van het N-niveau of het niveau algemeen directeur hebben van 2006 tot eind 2012 een coachingtraject gevolgd. In 2013 volgden vier topambtenaren coaching.

Volgens de regelgeving is de mandaatfunctie in beginsel maar eenmaal verlengbaar en wordt het mandaat op het einde van de tweede mandaattermijn weer vacant verklaard. Dat zal ten vroegste op 1 januari 2018 plaatsvinden. De Vlaamse Regering kan die vacatures invullen door selectie (ook voor externe kandidaten) of mobiliteit (alleen voor interne kandidaten). De mandaatfuncties weer in mededinging stellen, vereist in elk geval een afweging van het profiel en potentieel van de zittende mandaathouder ten opzichte van het gewenste profiel van de leidend ambtenaar in de nieuwe Vlaamse administratie. Al in zijn advies van 31 augustus 2010 raadde het remuneratiecomité de Vlaamse Regering aan zo snel mogelijk de criteria van de mandaatevaluaties en de oriënterende potentieelinschatting in de jaarevaluaties te verankeren. Dat zou jaarlijkse bijsturing en gerichte ontwikkelingsinitiatieven mogelijk maken.

¹³³ Artikel V15 van het Vlaams personeelsstatuut.

¹³⁴ Advies RC/2010/3 van 31 augustus 2010.

Het CAG pleitte voor de mogelijkheid van een tweede verlenging van de mandaattermijn in het Vlaams personeelsstatuut op te nemen. In het BVR van 3 oktober 2014 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut werd hierin voorzien. Na afloop van het tweede mandaat is een bijkomende verlenging mogelijk, op voorwaarde dat de mandaathouder tijdens het tweede mandaat minimum vier van de zes jaar, waaronder de laatste twee jaar, een positieve evaluatie¹³⁵ heeft gekregen. Ook moet de mandaathouder een toekomstvisie voor akkoord voorleggen aan de Vlaamse Regering. Volgens de eerder goedgekeurde conceptnota wordt door deze regeling de verlenging van het mandaat na twaalf jaar geobjectiveerd en wordt duidelijk gemaakt dat het om een uitzonderingsmaatregel gaat die alleen wordt toegestaan aan goed functionerende topambtenaren. Alle topambtenaren de mogelijkheid bieden, zou het concept van het mandaat op de helling zetten.

Op grond van de evaluatiescores in de periode 2007-2012 tijdens de eerste mandaatperiode, zouden 47 van de 51 mandaten verlengbaar zijn¹³⁶. Hoe de Vlaamse Regering de voor te leggen toekomstvisie zal beoordelen, blijkt niet uit de conceptnota.

3.4.1 Procedure

Het departement Bestuurszaken volgt op wanneer de mandaathouders een eindmandatevaluatie moeten krijgen. Het informeert Jobpunt Vlaanderen minstens een half jaar vóór de uiterste datum van de mandatevaluatie. Het brengt ook de externe evaluatie-instantie op de hoogte, die op haar beurt de opdrachtgevers informeert over de start van de procedure. Indien tijdens het proces vertragingen, onduidelijkheden of andere problemen opduiken, meldt de externe instantie dit aan het departement Bestuurszaken, dat vervolgens actie onderneemt.

De opvolging verliep niet altijd vlot. Het mandaat van één leidend ambtenaar moest ten laatste op 30 juni 2011 zijn geëvalueerd, maar werd pas op 30 september 2011 geëvalueerd¹³⁷.

De mandatevaluaties steunen op de raamovereenkomst die Jobpunt Vlaanderen sloot in het kader van de jaarlijkse evaluatie van de topkaderfuncties. De Vlaamse Regering volgde niet het advies van het remuneratiecomité een andere evaluatie-instantie aan te duiden. Het comité achtte dat wenselijk om mogelijke vooroordelen en een te grote bekendheid met de situatie en de personen tegen te gaan.

De externe instantie verzamelt de informatie over de afgelopen jaarlijkse evaluaties. De mandatevaluatie omvat een bevraging van de opdrachtgever¹³⁸ en een zelfevaluatie door de mandaathouder over de invulling van de resultaatsgebieden, de rol en de missie van de organisatie en de gedrags- en waardegebonden competenties. Deze bevragingen verlopen online en resulteren in een beschrijvende evaluatie.

¹³⁵ Minstens een score B+.

¹³⁶ Zo de scores zouden toegekend zijn voor een tweede mandaatperiode.

¹³⁷ Het extern bureau had op 23 juni 2011 zijn rapport opgemaakt.

¹³⁸ Voor de algemeen directeurs wordt ook de houder van de N-functie bevraagd over de realisatie van de doelstellingen en de resultaatsgebieden.

Vervolgens voert de externe instantie een gesprek met de mandaathouder en een gesprek met de opdrachtgever³⁹, dat van de vaststellingen in het gesprek met de mandaathouder vertrekt. Met die informatie maakt de externe instantie een ontwerpevaluatieverslag op. Dat moet de aandachtspunten bevatten waarmee de leidend ambtenaar in de tweede mandaatperiode rekening moet houden. Uit de dossiercontrole blijkt echter dat de externe instantie slechts in 28% van de eindmandatevaluaties met een eindoordeel *voldoende*, aandachtspunten heeft geformuleerd. In twee eindmandatevaluaties formuleerde de opdrachtgever aandachtspunten, maar niet de externe instantie.

De mandaathouder krijgt de mogelijkheid schriftelijk op het voorlopige verslag van de externe evaluatie-instantie te reageren. Eventuele opmerkingen komen integraal in het evaluatieverslag. Evenmin als de procedure voor de jaarlijkse evaluatie, voorziet de procedure voor de eindmandatevaluatie in een formele reactie van de functioneel bevoegde minister op deze opmerkingen. De externe instantie bezorgt het evaluatieverslag aan de opdrachtgever, die het resultaat voorlegt aan de Vlaamse Regering.

Evenmin als bij de jaarlijkse evaluaties, voorzag de procedure bij de mandatevaluatie in een evaluatiegesprek tussen opdrachtgever en mandaathouder. Dat creëert het risico op niet uitgeklaarde misverstanden en een niet door de mandaathouder gedragen evaluatie. Zo blijkt uit enkele dossiers dat de opdrachtgever een bepaalde aanpak negatief beoordeelde, die een bewuste strategie of visie van de mandaathouder vormde. Ook tijdens het mandaat werd daarover blijkbaar onvoldoende gecommuniceerd. Het BVR van 3 oktober 2014 legt voortaan een evaluatiegesprek op tussen opdrachtgever en mandaathouder.

3.4.2 Onderbouwing

De mandaathouders en de opdrachtgevers reiken in de online bevraging voldoende concrete elementen aan om de invulling van de resultaatsgebieden en de rol en de missie van de organisatie te beschrijven. De mandaathouders beschrijven ook de invulling van de gedrags- en waardegebonden competenties. Een groot aantal opdrachtgevers (en raden van bestuur) geeft echter geen beschrijving van de invulling van de gedrags- en waardegebonden competenties⁴⁰. Ze beperken zich tot de loutere mededeling dat de betrokken mandaathouder beschikt over de leidinggevende competenties of ze verwijzen naar de jaarlijkse bottom-up evaluaties. Eén opdrachtgever van een leidend ambtenaar van een EVA heeft een uitdrukkelijk voorbehoud gemaakt tegen een beoordeling van de competenties. De betrokken raad van bestuur vermeldde dat de aard en het aantal contacten niet toelieten zich een adequaat beeld te vormen van de leiderschapskwaliteiten van de mandaathouder.

In de eindverslagen ontbreekt een weergave van de gesprekken van de externe instantie met de mandaathouder en de opdrachtgever.

Hoewel de mandatevaluatie inhoudelijk weinig verschilt van de jaarlijkse evaluaties, is er niet altijd een eenduidig en logisch verband tussen de eindscores van de jaarlijkse evaluaties en de eindbeoordeling bij de eindmandatevaluatie. Zo vermeldden drie eindmandatevaluaties

³⁹ En met de medeverantwoordelijke ministers op verzoek.

⁴⁰ Terwijl de beoordeling van de gedrags- en waardegebonden competenties het belangrijkste procedurele verschil is met de jaarlijkse evaluatie.

het eindoordeel *voldoende* voor mandaathouders die elk jaar de jaarlijkse evaluatiescore B kregen (het prestatieniveau voldoet grotendeels aan de verwachtingen), terwijl de toelichting in de eindmandatevaluaties bij twee van hen enkele minpunten vermeldde en bij de derde overwegend negatief was. Bij de 59 mandatevaluaties tussen 30 juni 2011 en 31 december 2012 ontvingen vier mandaathouders het eindoordeel *onvoldoende*. De onderstaande tabel geeft de eindscores weer van hun jaarlijkse evaluaties. Uit die tabel blijkt dat de eerste en vooral de vierde mandaat houder globaal genomen betere jaarlijkse evaluaties ontvingen dan de drie eerder vermelde mandaathouders, die voor elk jaar van hun mandaat een score B kregen.

Tabel 6 – Eindscores jaarlijkse evaluaties mandaathouders met eindbeoordeling *onvoldoende*

Mandaat houder	2007	2008	2009	2010
1	C+	B+	B+	B-
2	B	B	B-	B-
3	B	B-	B-	B-
4		C	B	B

Het CAG is van oordeel dat de eindmandatevaluatie een logisch gevolg van de tussentijdse evaluaties moet zijn en beveelt aan er in de procedure in te voorzien dat de mandatevaluatie van de mandaat houder die bij de laatste jaarlijkse evaluatie minstens een score B ontving, niet tot *onvoldoende* kan leiden. De Vlaamse Regering ging in de conceptnota van 28 februari 2014 niet in op deze aanbeveling.

3.4.3 Procesbewaking

Jobpunt Vlaanderen oefent geen kwaliteitstoezicht uit op de eindverslagen voordat ze naar de minister van Bestuurszaken en naar de opdrachtgever gaan. Het moet wel instaan voor een correcte procesopvolging.

Jobpunt Vlaanderen krijgt de verslagen van de mandatevaluaties nadat de Vlaamse Regering de eindbeoordelingen heeft aanvaard. Tot op heden hebben noch Jobpunt Vlaanderen, noch de externe evaluatie-instantie de uitgevoerde mandatevaluaties geëvalueerd.

Er is geen procedure uitgewerkt voor de samenstelling van het evaluatiedossier¹⁴¹ en de bewaring ervan. Na elke evaluatieronde worden de individuele rapporten aan de betrokken ministers en aan de minister van Bestuurszaken bezorgd. De betrokken leidend ambtenaar ontvangt zijn persoonlijk rapport. Jobpunt Vlaanderen bewaart een kopie van het verslag.

3.4.4 Gevolgen van de eindmandatevaluatie

De mandaatfunctie eindigt bij een mandatevaluatie met uitspraak *onvoldoende*. Aan de contractuele mandaat houder wordt ontslag verleend. De statutaire mandaat houder wordt uiterlijk binnen het jaar na de schriftelijke kennisgeving van de beëindiging van het mandaat herplaatst in de interne arbeidsmarkt in een passende functie van de mandaatgraad.

¹⁴¹ In tegenstelling tot het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten, afdeling 6.

De herplaatsing van de topkaderfuncties is niet geregeld¹⁴². Het betrokken kabinet staat er voor in ad hoc een passende functie voor de betrokkene te zoeken. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het vinden van een passende functie in de Vlaamse overheid een moeilijk proces is. Er zijn immers geen functies die met de mandaatgraad passen¹⁴³. In zijn nota van 2 december 2013 pleitte het CAG voor de mogelijkheid een externe adviesinstantie de rol van bemiddelaar te laten opnemen en te belasten met de *inplacement* van de betrokken leidend ambtenaar binnen de Vlaamse overheid (en niet alleen binnen het beleidsdomein). Bij de goedkeuring van de conceptnota ging de Vlaamse Regering alleen akkoord met de mogelijkheid tot aanstelling van een externe bemiddelaar, maar een dergelijke aanstelling zou geen verplichting worden en niet verankerd worden in het Vlaams personeelsstatuut.

3.5 Andere vormen van aansturing

3.5.1 Beleidsraad

De minister zit de beleidsraad voor, die verder bestaat uit de leidend ambtenaren van de entiteiten uit het beleidsdomein. De beleidsraad is het forum waarop het politieke en het administratieve niveau (departement en agentschappen) overleg plegen en de regering ondersteunen bij de aansturing van het beleidsdomein.

Voor de meeste beleidsdomeinen zijn verscheidene ministers bevoegd en zijn deelbeleidsraden opgericht. Sommige beleidsraden komen elke maand samen, sommige (deel)beleidsraden slechts één keer per jaar of helemaal niet. Uit een Vlabestonderzoek¹⁴⁴ blijkt dat de beleidsraad een krachtig instrument is voor de afstemming tussen politiek en administratie. Het verhoogt de politieke betrokkenheid bij de werking van het beleidsdomein en kan de samenwerking stimuleren. Volgens het Vlabestonderzoek is het voor het goed functioneren van de agentschappen belangrijk dat slechts één minister bevoegd is voor een agentschap en liefst ook voor een beleidsdomein of beleidsveld.

3.5.2 Overleg

Van de leidend ambtenaren heeft 78% (28/36) geen *vaste* overlegmomenten met de minister, 22% van de leidend ambtenaren (8/36) beweert buiten de beleidsraad met ten minste één minister vaste overlegmomenten te hebben (maandelijks tot halfjaarlijks). Tien (van de 36) leidend ambtenaren (onder wie vier algemeen directeurs) of 28% gaven aan evenmin ad hoc overleg te hebben met de functioneel bevoegde minister (telkens slechts één minister bevoegd) en 14% (5/36) stelde minstens met één, maar niet met alle, functioneel bevoegde ministers ad hoc te overleggen.

Uit de jaarlijkse evaluaties en de tweede evaluatie van het charter politiek-ambtelijke samenwerking blijkt dat een aantal leidend ambtenaren pleit voor meer structureel contact met de minister persoonlijk.

¹⁴² Voor ambtenaren en contractuelen met een graad lager dan rang A2E is de herplaatsing wel geregeld. Personeelsleden die voor herplaatsing in aanmerking komen, worden aangemeld bij Jobpunt Vlaanderen, dat ze begeleidt bij het zoeken naar een passende betrekking.

¹⁴³ Zie 2.1.1.7.

¹⁴⁴ Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken, 19 november 2013.

Veel leidend ambtenaren gaven in de bevraging aan vaste overlegmomenten te hebben met het kabinet van de minister. Uit de tweede evaluatie van het charter blijkt ook dat een ruime meerderheid (4/5 respondenten) en alle kabinetten vinden dat er wel voldoende operationeel overleg is tussen de administratie en het kabinet van de minister.

3.6 Conclusies

De aansturing van de topambtenaren gebeurde vooral door direct overleg met het kabinet. Management- en beheersovereenkomsten speelden als sturingsinstrument een ondergeschikte rol. De kwaliteit van de doelstellingenformulering in de overeenkomsten 2011-2015 is weliswaar verbeterd, maar er was weinig overleg met de minister over het uitvoeringsrapport.

Hoewel de planning cruciaal is voor de evaluatie van de topambtenaar, vertoonde zij belangrijke tekortkomingen. Zo hadden de meeste topambtenaren er geen gesprek over met de minister en legde de planning geen prioriteiten vast, al stelde de opdrachtgever die bij de evaluatie soms wel. De meeste plannings gingen nauwelijks in op de aanbevelingen van het agentschap Audit Vlaanderen, bevatten nauwelijks persoonlijke doelstellingen en geen ontwikkelingsgerichte doelstellingen, nochtans bruikbaar bij de mandaatevaluatie.

In het algemeen waren de jaarlijkse evaluaties onvoldoende onderbouwd en weinig transparant. De topambtenaar hanteerde in zijn toelichting nauwelijks de indicatoren uit het uitvoeringsrapport van de beheersovereenkomst, dat op het moment van de evaluatie overigens nog niet gefinaliseerd is. De opdrachtgever lichtte de scores weinig of niet toe. Het eindverslag bevatte geen informatie over de gesprekken van de externe evaluatie-instantie met de opdrachtgever en de topambtenaar. Het aandeel van de deelevaluaties in het eindoordeel lag niet vast. De procedure voor de jaarlijkse evaluatie voorzag niet in een formele reactie van de functioneel bevoegde minister op de opmerkingen van de geëvalueerde of in een evaluatiegesprek tussen topambtenaar en opdrachtgever. Er is geen procedure voor de dossiersamenstelling en -bewaring. De evaluatie van een algemeen directeur verliep volgens dezelfde procedure als voor het hoofd van een agentschap of departement, hoewel die procedure daarop niet is afgestemd.

Voor uitstekend functioneren kunnen topambtenaren een managementtoelage tot 20% krijgen, maar om besparingsredenen heeft de Vlaamse Regering beslist geen managementtoelagen toe te kennen in 2013 en 2014. Er is overigens geen eensgezindheid in de literatuur over het positieve effect van prestatiegerelateerde verloning.

De procedure voor de mandaatevaluatie was laat vastgelegd en deze evaluatie heeft in haar huidige vorm weinig toegevoegde waarde ten opzichte van de jaarlijkse evaluaties. Voor de toekenning van een volgend mandaat is een inschatting van het potentieel van de betrokken leidend ambtenaar nodig. Ook miste de mandaatevaluatieprocedure een regeling van de dossiersamenstelling en -bewaring, een formele reactie van de functioneel bevoegde minister en een evaluatiegesprek tussen opdrachtgever en topambtenaar. Slechts een derde van de mandaatevaluaties vermeldde aandachtspunten. Doorgaans waren de mandaatevaluaties beter onderbouwd dan de jaarlijkse evaluaties, op de beoordeling van de gedrags- en waardegebonden competenties na. Ook ontbrak een weergave van de gesprekken van de externe evaluatie-instantie met de opdrachtgever en de topambtenaar. Er was niet altijd een eenduidig, logisch verband tussen de scores van de jaarlijkse evaluaties en de eindbeoordeling van

de mandaatevaluatie. Een regeling voor de herplaatsing van topambtenaren na een negatieve mandaatevaluatie ontbreekt.

De werking van de diverse (deel)beleidsraden verschilde. Aan de belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren dat maar één minister bevoegd is, was meestal niet voldaan.

Hoewel een ruime meerderheid van de topambtenaren en alle kabinetten vinden dat er voldoende operationeel overleg was tussen de administratie en het kabinet van de minister, pleit een aantal leidend ambtenaren voor meer structureel contact met de minister persoonlijk.

Algemene conclusies

Hoofdstuk

4

Overheidsmanagers spelen een cruciale rol voor de performantie van de overheid. Van een topambtenaar wordt ook steeds meer verwacht in een sterk evoluerende overheidsstructuur en -cultuur en een steeds sneller veranderende samenleving. Daarom ook is de selectie en aansturing van de leidend ambtenaren zo belangrijk. Op 28 februari 2014 zette de Vlaamse Regering met de conceptnota Bijsturing HR-instrumentarium Topkader de eerste stappen voor de uitwerking van een HR-kader dat meer aangepast is aan de nieuwe visie in de Vlaamse overheid op leiderschap. Op 18 juli 2014 keurde de Vlaamse Regering een aangepast generiek competentieprofiel voor de topkaderfuncties goed. Met besluit van 3 oktober 2014 bracht de Vlaamse Regering wijzigingen aan het Vlaams personeelsstatuut aan.

De selectieprocedure voor de topkaderfuncties is een goed uitgewerkte en degelijke procedure. Bij de toepassing ervan formuleert het Rekenhof wel een aantal vaststellingen. Zo werden soms krappe sollicitatietermijnen gehanteerd, was de variatie bij de aanduiding van de juryleden voor de beoordeling van de managementcase beperkt, werden kandidaten die niet slaagden in de test van de vaktechnische competenties toch geschikt verklaard en uiteindelijk zonder afdoende motivering ook aangesteld, en was de uiteindelijke beslissing waarbij de indienstnemende overheid de keuze maakte tussen de geschikt bevonden kandidaten, vaak onvoldoende gemotiveerd. De kwaliteitscontrole die Jobpunt Vlaanderen uitvoert in verschillende fasen van de selectieprocedure, draagt bij tot het deugdelijke verloop van de selectie. Wel was die kwaliteitscontrole, die soms leidde tot een wijziging van het oordeel over de geschiktheid van de kandidaten, onvoldoende transparant.

De leidend ambtenaren werden weinig rechtstreeks door de minister aangestuurd. Zo had de minister zelden een gesprek met hen naar aanleiding van de planning of evaluatie. In het evaluatieverslag gaven de ministers nauwelijks toelichting bij de scores en het eindoordeel en er werden weinig aanbevelingen geformuleerd. De sturing gebeurde vooral door direct overleg met het kabinet. Management- en beheersovereenkomsten, maar ook planningsdocumenten, speelden een ondergeschikte rol. Persoonlijke en ontwikkelingsgerichte doelstellingen kwamen nauwelijks aan bod. Sturing was er ook in de beleidsraden, maar aan de belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren dat maar één minister bevoegd is, was meestal niet voldaan. De meeste ambtenaren vinden dat hun autonomie voldoende werd gerespecteerd.

De procedures voor de jaarlijkse evaluatie en de mandaatevaluatie zijn in het algemeen goed uitgewerkt, maar ze voorzagen niet in een formele reactie van de opdrachtgever op de opmerkingen van de leidend ambtenaar, noch in een gesprek tussen beiden. In dat laatste is door het BVR van 3 oktober 2014 wel voorzien. Er was een redelijke spreiding van de toegekende scores en eindoordelen, maar het verband tussen de scores in de jaarlijkse evaluaties en de oordelen in de mandaatevaluaties was niet altijd duidelijk. Vooral de jaarlijkse evaluaties waren te weinig onderbouwd.

Omwille van hun belangrijke rol opteerde de Vlaamse Regering er voor om leidend ambtenaren niet meer vast te benoemen, maar tijdelijk in een mandaat aan te stellen. Sinds 2009 worden leidend ambtenaren echter benoemd in een mandaatgraad en kunnen externe kandidaten kiezen tussen een benoeming of een contractuele aanstelling. Het mandaatstelsel wordt daardoor uitgehouden. In beginsel is het mandaat slechts eenmaal verlengbaar, maar de

recente wijziging van het Vlaams personeelsstatuut maakt een tweede verlenging mogelijk onder de voorwaarden van welbepaalde, positieve jaarlijkse evaluatiescores en de voorlegging van een toekomstvisie. Bij het uitzonderingskarakter van deze maatregel rijzen twijfels, gelet op de steeds positievere oordelen.

Aanbevelingen

Hoofdstuk

5

Selectie

De Vlaamse overheid dient blijvend aandacht te besteden aan de procedurele waarborgen voor een open en objectief wervings- en selectiebeleid en aan een cultuur die dat beleid ondersteunt. De Vlaamse Regering moet topkaderfuncties ruim invullen zonder dat hierbij de objectiviteit in twijfel kan worden getrokken.

- Er moet in voldoende lange sollicitatietermijnen worden voorzien en in meer variatie in de aanduiding van de juryleden. Hun namen moeten worden vermeld in het dossier voor de bevoegde minister en de kanselarij. De kwaliteitscontrole op de rapporten moet worden gedocumenteerd.
- De Vlaamse Regering moet de aanstelling van een kandidaat afdoende motiveren. Ze kan het belang dat moet worden gehecht aan de vaktechnische competenties en de duur van de vrijstellingen voor de competentietest heroverwegen. Ze moet functiecriteria die van belang zijn voor de selectie op voorhand vastleggen en kenbaar maken.
- De bevoegde ministers dienen het interview af te nemen binnen een redelijke termijn. De mededelingsbrieven moeten in de selectiedossiers worden bewaard.
- De bevoegde ministers moeten de proeftijd daadwerkelijk evalueren.

Aansturing

De ministers moeten de leidend ambtenaren aansturen aan de hand van de formele aansturingsinstrumenten en in een open en rechtstreekse dialoog.

- De Vlaamse Regering kan de beheers- en evaluatiecyclus van de leidend ambtenaren beter op elkaar afstemmen, voor een maximaal gebruik van de uitvoeringsrapporten.
- De departementen en agentschappen kunnen effectindicatoren definiëren en de ministers kunnen met de leidend ambtenaren overleggen over het planningsdocument en de uitvoeringsrapportering.
- De planning moet ontwikkelingsgerichte doelstellingen bevatten en het aantal doelstellingen kan het beste beperkt blijven.
- De externe evaluatie-instantie moet de eindconclusie in de jaarlijkse evaluatie beter onderbouwen en alle overwegingen die tot de eindconclusie leiden kenbaar maken. Zij moet in de mandaatevaluaties ook meer aanbevelingen formuleren.
- Het is wenselijk dat de Vlaamse Regering in de procedures voor de jaarlijkse evaluatie en de mandaatevaluatie niet alleen rechtstreekse evaluatiegesprekken inbouwt, maar ook voorziet in een formele reactie van de opdrachtgever op de opmerkingen van de topambtenaar. De Vlaamse Regering moet ook een interne beroepsprocedure bij positieve evaluaties uitwerken en een aangepaste evaluatieprocedure voor de functie van algemeen directeur.
- De minister van Binnenlands Bestuur kan de meerwaarde van een formele jaarlijkse evaluatie heroverwegen.

Reactie van de minister

Hoofdstuk

6

Op 18 september 2014 deelde de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur als reactie op het ontwerp van verslag mede dat zij de aanbevelingen ter harte neemt en meeneemt in de beleidsnota Bestuurszaken 2014-2019 en de verdere uitwerking van het HR-instrumentarium voor het topkader.

De minister sloot zich aan bij de aanbevelingen over de selectie van het topkader. De wervingen en selecties zullen in de toekomst worden ondergebracht bij het Agentschap voor Overheidspersoneel. De minister vraagt de verantwoordelijken de aanbevelingen op te nemen over de samenstelling van de jury, de kwaliteitscontrole, de motivering van de aanstellingen, de afname van het interview binnen een redelijke termijn, enz. Zij deelde ook mee dat de administratie intussen evaluatiecriteria voor de proeftijd heeft vastgelegd.

Over de aansturing van het topkader verwees de minister naar het regeerakkoord, dat bepaalt dat de management- en beheersovereenkomsten worden afgeschaft (behalve voor de VRT en De Lijn) en geïntegreerd in de jaarlijkse of meerjarige ondernemingsplannen. Het vernieuwd ondernemingsplan zal de basis vormen voor de evaluatie en kan worden aangevuld met ontwikkelingsgerichte doelstellingen. Aangezien het ondernemingsplan de basis vormt voor zowel de beheerscyclus als de evaluatiecyclus van de leidend ambtenaar, zijn deze cycli volgens de minister beter op elkaar afgestemd. Volgens het Rekenhof evenwel, zijn de goedkeuring en rapportering over het ondernemingsplan qua timing nog niet afgestemd op de evaluatie.

De aanbevelingen over de onderbouwing van de jaarlijkse evaluatie en de formulering van aanbevelingen in de mandaatbeoordelingen zal de minister aan de externe evaluatieinstantie bezorgen met de vraag ze uit te voeren. Tijdens de rechtstreekse evaluatiegesprekken waarin het personeelsstatuut nu voorziet, kan de opdrachtgever reageren op de opmerkingen van de mandaathouder. Een formele reactie is volgens de minister dan ook niet nodig. Ook een beroepsprocedure opnemen in het personeelsstatuut bij positieve evaluaties, acht de minister overbodig. Een aanpassing van de evaluatieprocedure voor de functie van algemeen directeur vindt zij evenmin aangewezen. Bij die evaluatie wordt immers de titularis van de managementfunctie van N-niveau gehoord en het is de ambitie het aantal algemeen directeurs tot een absoluut minimum terug te brengen. Ten slotte drukte de minister haar voorkeur uit voor een formele jaarlijkse evaluatie van de topambtenaren naar analogie met de jaarlijkse evaluatie van de andere personeelsleden.

Bijlage

BIJLAGE

Antwoord van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur

18 september 2014

Betreft: Voorlopige aanbevelingen Rekenhof m.b.t. topkaderfuncties

Mijnheer de Voorzitter,

Ik heb akte genomen van het ontwerp van verslag van het Rekenhof over de selectie en aansturing van topkaderfuncties bij de Vlaamse overheid.

Ik neem de aanbevelingen ter harte en neem ze mee in de beleidsnota Bestuurszaken 2014-2019 en de verdere uitwerking van het HR-instrumentarium voor het topkader.

Op 28 februari 2014 keurde de Vlaamse Regering een conceptnota goed over de bijsturing van het HR-instrumentarium voor het topkader. Deze nota bevat verschillende voorstellen inzake o.a. de selectie en aansturing van het topkader die deels tegemoetkomen aan de aanbevelingen van het Rekenhof.

Daarnaast wijs ik op het Regeerakkoord 2014-2019 waarin bepaald wordt dat de Vlaamse Regering het goedgekeurde sleutelproject "Modern HR-beleid" verder uitwerkt, met "Leiderschap" als één van de vijf strategische doelstellingen. Deze doelstelling zal tijdens de komende regeerperiode dus blijvend aandacht krijgen en geoptimaliseerd worden.

Onderstaand kunt u de acties terugvinden die ondernomen (kunnen) worden om aan de aanbevelingen tegemoet te komen.

1 Aanbevelingen m.b.t. selectie van topkader

Algemeen: Het Rekenhof vraagt om blijvend aandacht te besteden aan de procedurele waarborgen voor een open en objectief wervings- en selectiebeleid en aan een cultuur die dat beleid ondersteunt. De Vlaamse Regering moet topkaderfuncties ruim invullen zonder dat hierbij de objectiviteit in twijfel kan worden getrokken.

- **Reactie:** De Vlaamse Regering heeft reeds een conceptnota goedgekeurd over de bijsturing van het HR-instrumentarium voor het topkader die deels aan deze vraag tegemoet komt. Daarnaast zal de toekomstige inbedding van rekrutering en selectie binnen het Agentschap voor Overheidspersoneel zorgen voor meer aansluiting bij het HR beleid.

Aanbeveling 1: Er moet in voldoende lange sollicitatietermijnen worden voorzien en in meer variatie in de aanduiding van de juryleden. Hun namen moeten worden vermeld in het dossier voor de bevoegde minister en de kanselarij. Jobpunt Vlaanderen dient de kwaliteitscontroles op de rapporten te documenteren.

- **Reactie:** Op 1 juni 2014 is de nieuwe omzendbrief 'Kwaliteitscriteria voor selectoren en selecties' (Omszendbrief BZ 2014/5) in werking getreden. Deze omzendbrief bepaalt dat de

sollicitatietermijn bij selecties voor top- en middenkader 20 werkdagen bedraagt, te rekenen vanaf de datum van bekendmaking. De aanbevelingen over de samenstelling van de jury en de kwaliteitscontroles worden ter harte genomen en de verantwoordelijken worden gevraagd om dit op te nemen.

Aanbeveling 2: De Vlaamse Regering moet de aanstelling van een kandidaat afdoende motiveren. Ze kan het belang dat moet worden gehecht aan de vaktechnische competenties en de duur van de vrijstellingen voor de competentietest heroverwegen. Ze moet functiecriteriën die van belang zijn voor de selectie op voorhand vastleggen en kenbaar maken.

- Reactie: Deze aanbevelingen worden ter harte genomen en de verantwoordelijken worden gevraagd om dit op te nemen.

Aanbeveling 3: De bevoegde ministers dienen het interview af te nemen binnen een redelijke termijn. De mededelingsbrieven moeten in de selectiedossiers worden bewaard.

- Reactie: Deze aanbevelingen worden ter harte genomen en de verantwoordelijken worden gevraagd om dit op te nemen.

Aanbeveling 4: De bevoegde ministers moeten evaluatiecriteria voor de proeftijd vastleggen en de proeftijd daadwerkelijk evalueren.

- Reactie: De Vlaamse Regering nam recent enkele maatregelen om de evaluatie van de proeftijd te versterken.

Sinds 1 maart 2014 moeten niet alleen de extern geselecteerde kandidaten voor de managementfuncties van N-niveau, de projectleidersfuncties van N-niveau en de functies van algemeen directeurs, maar ook de intern geselecteerde kandidaten een proeftijd doorlopen alvorens vast benoemd te worden (minimum 6 maanden – maximum 1 jaar) (zie wijziging artikel V 9 VPS). Voor de functie van hoofd van het secretariaatspersoneel van een strategische adviesraad is het de opdrachtgever die de nadere regelen bepaalt en de proeftijd evalueert.

De administratie werkte intussen een sjabloon uit voor de evaluatie van de proeftijd van het topkader, waarin de evaluatiecriteria vastgelegd zijn. Het topkader wordt na de proeftijd geëvalueerd op :

- de wijze waarop de waarden van de Vlaamse overheid in de praktijk worden gebracht (daadkracht, openheid, vertrouwen, wendbaarheid);
- de manier waarop de topambtenaar de rollen van leiderschap integreert in de dagelijkse praktijk (leider, manager, ondernemer, coach);
- de prestaties ten opzichte van de doelstellingen zoals vermeld bij de start van de proefperiode;
- de competenties zoals vermeld in de functiebeschrijving;
- de ontwikkelingsnoden die de topambtenaar voor zichzelf identificeert.

De topambtenaar geeft voor bovenstaande punten zijn/haar eigen sterktes en ontwikkelpunten aan. De evaluator (minister) vult nadien de ontwikkelgerichte doelstellingen van de topambtenaar aan.

Het sjabloon voor de evaluatie van de proeftijd zal binnenkort te raadplegen zijn op <http://www.bestuurszaken.be/ploeg-top>.

Met betrekking tot de (evaluatie over) competenties vermeld in de functiebeschrijving kan ook toegevoegd worden dat het competentieprofiel voor het topkader werd aangepast. De Vlaamse Regering keurde op 18 juli 2014 de nieuwe competentieprofielen en de generieke modellen van functiebeschrijving (waarbij de rollen van leiderschap en de waarden van de Vlaamse overheid worden geïntegreerd) voor de functies van het topkader goed. Uiterlijk op 31 december 2015 moeten alle functies uit het topkader over een geactualiseerde functiebeschrijving beschikken. Bij het invullen van een vacante betrekking van een topkaderfunctie wordt vanaf heden gebruik gemaakt van een geactualiseerde functiebeschrijving, inclusief de daarbij vastgestelde generieke competenties. De modellen van functiebeschrijving (met de generieke competenties) alsook de handleiding voor de opmaak van de functiebeschrijvingen zijn te raadplegen op <http://www.bestuurszaken.be/ploeg-top>.

2. *Aanbevelingen m.b.t. aansturing van topkader*

Aanbeveling 5: De Vlaamse Regering kan de beheers- en evaluatiecyclus van de leidend ambtenaren beter op elkaar afstemmen, voor een maximaal gebruik van de uitvoeringsrapporten.

- Reactie: Het regeerakkoord bepaalt dat de management- en beheersovereenkomsten worden afgeschaft (behalve voor de VRT en De Lijn), en geïntegreerd worden in de jaarlijkse of meerjarige ondernemingsplannen, die een operationele vertaling zijn van de doelstellingen in de beleidsbrieven. Het ondernemingsplan zal voortaan het belangrijkste document in de beheerscyclus zijn.

Bovendien vormt het ondernemingsplan de basis voor de planning en de evaluatie van de leidend ambtenaar. Leidend ambtenaren die beschikken over een door de minister gevalideerd ondernemingsplan, moeten geen afzonderlijke planning meer opmaken, behalve voor ontwikkelgerichte doelstellingen.

Aangezien het ondernemingsplan de basis vormt voor zowel de beheerscyclus als voor de evaluatiecyclus van de leidend ambtenaar, zijn deze cycli beter op elkaar afgestemd.

Aanbeveling 6: De departementen en agentschappen kunnen effectindicatoren definiëren en de ministers kunnen met de leidend ambtenaren overleggen over het planningsdocument en de uitvoeringsrapportering.

- Reactie: Het ondernemingsplan bevat de te realiseren organisatiedoelstellingen en/of kerntaken voor dat betrokken jaar met idealiter de vooropgestelde indicatoren (met streefwaarde) en/of kengetallen (zonder streefwaarde). De uitvoeringsrapportering hierover kan gebruikt worden bij de jaarlijkse evaluatie van de topambtenaar.

Aanbeveling 7: De planning moet ontwikkelingsgerichte doelstellingen bevatten en het aantal doelstellingen kan het beste beperkt blijven.

- Reactie: Het vernieuwde ondernemingsplan zal de basis vormen voor de evaluatie van de leidend ambtenaar en beoogt om minder planlasten op te leggen aan de entiteiten. Er wordt gestreefd naar een minimaal sjabloon dat onderstaande elementen bevat:
 - Beleidsdoelstellingen, waarbij de nadruk ligt op de opvolging van de beleidsbrieven;
 - Beheersdoelstellingen;
 - De opvolging van regeringsbrede afspraken;
 - Doelstellingen m.b.t. welzijn;
 - Doelstellingen m.b.t. diversiteit;
 - Dit zal leiden tot een vermindering van de interne planlast. De rapportering over deze doelstellingen gebeurt ook met zo weinig mogelijk planlasten, bij voorkeur door middel van het monitoringssysteem voor doelstellingenmanagement.

Elke minister is verantwoordelijk om dit ondernemingsplan aan te vullen met voldoende ontwikkelingsgerichte doelstellingen voor de eigen leidend ambtenaren en om tegelijk het aantal doelstellingen te beperken. In de conceptnota van 28 februari 2014 betreffende de bijsturing van het HR-instrumentarium voor het topkader werd bepaald dat de Vlaamse minister van Bestuurszaken een voorstel zal uitwerken m.b.t. de integratie van verdere leiderschapsontwikkeling n.a.v. de jaarlijkse evaluatie. Dit voorstel zal onder meer inhouden dat er voor de mandaathouders die een B-evaluatie of lager als eindscore kregen minstens 1 ontwikkelingsgerichte doelstelling wordt toegevoegd aan het planningsdocument.

Aanbeveling 8: De externe evaluatie-instantie moet de eindconclusie in de jaarlijkse evaluatie beter onderbouwen en alle overwegingen die tot de eindconclusie leiden kenbaar maken. Zij moet in de mandaatevaluaties ook meer aanbevelingen formuleren.

- Reactie: Deze aanbeveling zal aan de externe evaluatie-instantie bezorgd worden met de vraag om dit uit te voeren.

Aanbeveling 9: Het is wenselijk dat de Vlaamse Regering in de procedures voor de jaarlijkse evaluatie en de mandaatevaluatie niet alleen rechtstreekse evaluatiegesprekken inbouwt, maar ook voorziet in een formele reactie van de opdrachtgever op de opmerkingen van de topambtenaar. De Vlaamse Regering moet ook een interne beroepsprocedure bij positieve evaluaties uitwerken en een aangepaste evaluatieprocedure voor de functie van algemeen directeur.

- Reactie: In de conceptnota betreffende de bijsturing van het HR-instrumentarium voor het topkader besliste de Vlaamse Regering om het VPS aan te passen, zodat zowel de jaarlijkse evaluatie als de mandaatevaluatie enkel kan worden afgerond indien er een evaluatiegesprek heeft plaats gevonden tussen de minister/raad van bestuur en de mandaathouder. Dit gesprek kan ook de ideale gelegenheid zijn voor de opdrachtgever om te reageren op de opmerkingen van de topambtenaar.

Het VPS voorziet niet in een beroepsprocedure bij positieve evaluaties, aangezien deze geen eindvermelding bevatten waaraan rechtsgevolgen zijn verbonden. Het topkader kan

een managementtoelage ontvangen in geval van uitstekende prestatie t.o.v. de verwachtingen in de planning. Dit vereist een beslissing van de Vlaamse Regering en is geen direct rechtsgevolg van de evaluatie.

De evaluatieprocedure van de algemeen directeurs is niet helemaal dezelfde als voor topambtenaren. Artikel V 13 VPS § 1 VPS bepaalt namelijk dat bij de evaluatie van de algemeen directeur ook de titularis van de managementfunctie van N-niveau wordt gehoord. Daarnaast wordt de functie van algemeen directeur momenteel grondig gewijzigd. Zo besliste de Vlaamse Regering reeds op 15 oktober 2010 om het aantal algemeen directeurs sterk te beperken en formuleert de conceptnota "Bijsturing van het HR-instrumentarium voor het topkader" de ambitie om het aantal algemeen directeurs "tot een absoluut minimum te herleiden". Er worden voortaan enkel nog algemeen directeurs aangesteld in entiteiten met meer dan 1000 personeelsleden. In uitzonderlijke gevallen kan er een algemeen directeur aangesteld worden in het personeelsplan van een entiteit die wordt uitgebreid of opgericht door fusie van twee of meer entiteiten. In alle andere entiteiten is de functie van algemeen directeur uitdovend en wordt de huidige titularis bij beëindiging van het mandaat niet meer vervangen.

Aanbeveling 10: De minister van Bestuurszaken kan de meerwaarde van een formele jaarlijkse evaluatie heroverwegen.

- Reactie: In de conceptnota "Bijsturing van het HR-instrumentarium voor het topkader" verduidelijkt de Vlaamse Regering dat een jaarlijkse evaluatie nuttige informatie kan opleveren die gebruikt kan worden tijdens de mandaatevaluatie. De mandaatevaluatie moet bovendien gebaseerd zijn op alle voorgaande jaarlijkse evaluaties, omdat anders het signaal gegeven wordt dat enkel de laatste jaren van het mandaat belangrijk zijn.

De leidend ambtenaar wordt geëvalueerd op de mate waarin de organisatie haar doelstellingen heeft gerealiseerd, maar ook individuele medewerkers worden geëvalueerd over hun bijdrage aan het realiseren van die doelstellingen. Aangezien alle personeelsleden van een entiteit jaarlijks geëvalueerd worden, is het logisch dat er ook voor de leidend ambtenaar van de entiteit een jaarlijkse evaluatie plaatsvindt. Het evaluatieproces kan eventueel wel vereenvoudigd worden. Daartoe is het belangrijk dat het ondernemingsplan zoveel mogelijk gebruikt wordt als planningsdocument voor de leidend ambtenaar, aangevuld met één of meerdere doelstellingen.

Met vriendelijke groeten,

Liesbeth Homans

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

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be