

# REKENHOF

## **Contractuele tewerkstelling in de provincie Limburg**

*Verslag van het Rekenhof aan de provincieraad*

Brussel, april 2007

# REKENHOF

## **Contractuele tewerkstelling in de provincie Limburg**

*Verslag van het Rekenhof aan de provincieraad*

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

# Inhoud

|  |    |
|--|----|
| Bestuurlijke boodschap.....  | 5  |
| Samenvatting.....  | 6  |
| 1 Inleiding.....   | 8  |
| 1.1 Onderzoeksvragen en -methode .....   | 8  |
| 1.2 Schets van de provincie.....   | 9  |
| 2 Interne beheersing van de personeelscyclus.....  | 10 |
| 2.1 Inleiding.....   | 10 |
| 2.2 Sterkte-zwakteanalyse.....   | 10 |
| 2.2.1 Competent, betrouwbaar personeel met duidelijk<br>afgelijnde taken en verantwoordelijkheden .....      | 10 |
| 2.2.2 Functiescheiding .....   | 12 |
| 2.2.3 Sluitend systeem van goedkeuringen en volmachten<br>met aanduiding van de bevoegdheidsbegrenzing.....  | 13 |
| 2.2.4 Geheel van procedures en documenten die een<br>sluitende controle op de verrichtingen waarborgen ..... | 13 |
| 2.2.5 Fysieke beveiliging van activa en bestanden.....   | 13 |
| 2.3 Conclusie .....  | 13 |
| 3 Samenstelling van de personeelsdossiers.....   | 15 |
| 4 Aanwerving van contractuele personeelsleden .....  | 17 |
| 4.1 Keuze voor contractuele indienstneming .....   | 17 |
| 4.2 Bijzondere tewerkstellingsvormen .....   | 18 |
| 4.2.1 Uitzendkrachten .....  | 18 |
| 4.2.2 Tijdelijken .....  | 18 |
| 4.2.3 Ter beschikking gesteld personeel .....  | 18 |
| 4.3 Objectiviteit van het selectiesysteem .....  | 19 |
| 4.4 Overname van vzw-personeel .....   | 19 |
| 4.5 Medisch onderzoek.....   | 19 |
| 4.6 Indienstnemingsbesluiten .....   | 20 |
| 4.7 Geldelijke anciënniteit.....   | 20 |
| 4.7.1 Besluiten salarisvaststelling .....  | 20 |
| 4.7.2 Aanstelling in niet-bestaande graden.....  | 20 |
| 4.7.3 Attesten van voorgaande diensten.....  | 21 |
| 4.7.4 Voorgaande diensten in vzw's .....   | 21 |
| 4.7.5 Voorgaande privédiensten .....   | 21 |
| 4.7.6 Voorgaande diensten als interim of tijdelijke in het<br>onderwijs .....                                | 21 |
| 4.8 Schaalanciënniteit.....  | 21 |
| 4.9 Administratieve standplaats .....  | 22 |
| 4.10 Conclusie .....   | 22 |
| 5 Arbeidsovereenkomsten .....  | 23 |
| 5.1 Verwijzing naar de statuten.....   | 23 |
| 5.2 Arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur .....  | 23 |
| 5.3 Vervangingsovereenkomsten .....  | 23 |
| 5.4 Arbeidsovereenkomst tegen aantal uur per jaar .....  | 23 |
| 5.5 Proefperiode .....   | 24 |
| 5.6 Conclusie .....  | 24 |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 6     | Loopbaan van de contractuele personeelsleden .....                                 | 25 |
| 6.1   | Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten .....  | 25 |
| 6.2   | Bevordering met nieuwe arbeidsovereenkomst.....                                    | 25 |
| 6.3   | Valorisatie van deeltijdse prestaties bij uitbreiding van<br>dienstprestaties..... | 25 |
| 6.3.1 | In de geldelijke anciënniteit.....   | 25 |
| 6.3.2 | In de schaalanciënniteit .....   | 26 |
| 6.4   | Besluiten van inschakeling in de nieuwe loopbaanstructuur.....                     | 26 |
| 6.5   | Besluiten van salarisschaalverhoging in de functionele<br>loopbaan .....           | 26 |
| 6.6   | Salarissen .....   | 27 |
| 6.7   | Toelagen, vergoedingen en andere voordelen .....                                   | 27 |
| 6.8   | Secretariaatspersoneel van de gedeputeerden .....                                  | 27 |
| 6.9   | Conclusie .....  | 27 |
| 7     | Algemene conclusies .....  | 29 |
| 8     | Aanbevelingen .....  | 30 |
| 9     | Reactie van de deputatie .....   | 31 |
|       | Bijlage: Antwoord van de deputatie van 16 januari 2007.....                        | 32 |

## **Bestuurlijke boodschap**

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

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

In het algemeen concludeert het Rekenhof dat de provincie Limburg de personeelsreglementering op belangrijke punten naleeft. Zo bleken uit het onderzoek geen fouten voor te komen bij de berekening en betaling van vergoedingen en toelagen, noch bij de valorisatie van voorgaande diensten. Het Rekenhof wijst de provincie er wel op dat zij zich dient te houden aan de beperkende voorwaarden voor contractuele werving en het selectiesysteem voor alle aanwervingen dient te volgen. Haar arbeidsovereenkomsten moeten overeenstemmen met de arbeidsovereenkomstenwet. Ten slotte dient de provincie zorgvuldig om te gaan met de herberekening van de anciënniteit.

## Samenvatting

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

### *Interne beheersing van de personeelscyclus*

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

### *Samenstelling van de personeelsdossiers*

Slechts 7,6% van de personeelsdossiers van de provincie Limburg zijn volledig, terwijl het gemiddelde percentage van de vijf provincies 72,7% bedraagt.

### *Aanwerving van contractuele personeelsleden*

50,6% van het provinciale personeelsbestand betreft contractuelen. 40% van de gecontroleerde personeelsdossiers bevatte echter geen verantwoording voor de contractuele aanwerving.

De provincie Limburg stelt een personeelslid ter beschikking aan een vzw, hoewel dat bij wet verboden is. Bovendien vordert zij de loonkosten niet terug.

Aanwervingen dienen objectief te verlopen: steeds moet de geschiktste kandidaat voorrang krijgen. Toch werft de provincie Limburg contractueel personeel aan zonder verschillende kandidaten met elkaar te vergelijken. Het komt voor dat bij aanwerving wel een geldige selectieproef plaatsvond, maar dat de aard van die proef niet volstaat als later de aanstelling wordt verlengd.

Over de vaststelling van de geldelijke anciënniteit heeft het Rekenhof weinig opmerkingen. Wel blijkt uit de personeelsstatuten niet duidelijk hoe voorgaande deeltijdse diensten in het onderwijs gepresteerd als tijdelijke of interim moeten worden meegeteld.

### *Arbeidsovereenkomsten*

Doordat de vervangingsovereenkomsten die de provincie Limburg sluit, een einddatum bevatten en zij de identiteit van de vervangen werknemer niet vermelden, mist de provincie het voordeel van het stelsel van vervangingsovereenkomsten. Ook worden arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur gesloten waarvan de beëindiging afhangt van de enkele wil van het provinciebestuur. Nietig is echter elk beding dat ertoe leidt

dat een arbeidsovereenkomst uitsluitend door de wil van één der partijen kan worden beëindigd zonder inachtneming van de wettelijke ontslagregelen. Eén arbeidsovereenkomst uit de steekproef kan worden beschouwd als oproepcontract en is in strijd met de arbeidsovereenkomstenwet.

#### *Loopbaan van contractuele personeelsleden*

*Het provinciebestuur sluit geregeld opeenvolgende arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur, al dan niet gecombineerd met vervangingsovereenkomsten. In werkelijkheid leidt die situatie tot arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur omdat het bestuur geen wettige reden kan invoeren. Ook heeft het aan minstens één contractueel personeelslid een nieuwe arbeidsovereenkomst in een hogere graad aangeboden, zonder een nieuwe aanwervingsprocedure op te starten. Verder heeft het Rekenhof bedenkingen bij de herberekening (terugval) van de geldelijke anciënniteit en van de schaalanciënniteit bij uitbreiding van de dienstprestaties. Zo rijst de vraag of de herberekening wel verenigbaar is met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en met het beginsel van non-discriminatie van deeltijdwerkers. Het geldelijk statuut dekt bovendien niet alle mogelijke situaties van voorgaande (deeltijdse) prestaties af en voorziet helemaal niet in een herberekening van de schaalanciënniteit. De arbeidsovereenkomsten met het secretariaatspersoneel van de gedeputeerden bevatten geen of geen correcte verwijzing naar de personeelsstatuten. De clause over de opzeggingstermijn is bovendien bekritiseerbaar. Ook werden vijf ex-secretariaatsmedewerkers bevoordeeld: ze kregen zonder mededinging een arbeidsovereenkomst aangeboden en een betaalde dienstvrijstelling van 3 weken.*

# 1 Inleiding

## 1.1 Onderzoeksvragen en -methode

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

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

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

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

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

---

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

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

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

<sup>4</sup> Verder afgekort tot: krachtlijnen. Ook bekend als de *krachtlijnen Kelchermans*.

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



Het Rekenhof bezorgde de provincie Limburg zijn voorlopige onderzoeksresultaten in een voorontwerp van verslag op 24 mei 2006. De provincie reageerde op 21 juni 2006. Rekening houdend met deze reactie stuurde het Rekenhof op 19 december 2006 het ontwerpverslag naar de deputatie. Het antwoord van de deputatie van 16 januari 2007 is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

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

## **1.2 Schets van de provincie**

Op 1 januari 2005 telde het provinciebestuur van Limburg 1.162 personeelsleden (zonder het onderwijzend personeel), waarvan 588 contractuelen (50,6%).

Sinds 1 januari 2002 zijn de gewesten bevoegd om de samenstelling, organisatie, bevoegdheden en werking van de provinciale instellingen en het administratief toezicht op de provincies te regelen. Het Vlaams Parlement heeft op 30 november 2005 het provinciedecreet goedgekeurd<sup>6</sup>). Ook dat bepaalt dat de provincies op grond van hun autonomie het statuut van hun personeel zelf kunnen regelen. Die bevoegdheid is echter relatief. De provinciale personeelsstatuten dienen immers de krachtlijnen te respecteren.

De personeelsstatuten van de provincie Limburg zijn principieel in werking getreden op 1 januari 1995 en bestaan uit drie teksten: het administratief statuut, het reglement contractuele personeelsleden en het geldelijk statuut.

---

<sup>6</sup> Provinciedecreet van 9 december 2005, verder afgekort tot: het provinciedecreet.

## 2 Interne beheersing van de personeelscyclus

### 2.1 Inleiding

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

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

### 2.2 Sterkte-zwakteanalyse

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

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

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

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

Op de personeelsdienst van de provincie Limburg werken 26 personeelsleden. Dit is 2,28% van het totaal aantal personeelsleden van de provincie. In alle provincies samen bedraagt dit aandeel gemiddeld 2,62%.

#### *Aanwervingsprocedure*

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

Op de personeelsdienst werken 23 statutairen en 3 contractuelen. Uit de analyse van de statutaire en de contractuele aanwervingsprocedures blijkt dat beide sterke procedures zijn. Ze voorzien onder andere in een ruime bekendmaking van de vacature, in specifieke toelatingsvoorwaarden (waaronder het vereiste diploma) en in een selectie gebaseerd op de functiebeschrijving. Uit het onderzoek van de personeelsdossiers blijkt echter dat de provincie de procedure voor contractuele aanwerving niet altijd correct volgt<sup>(7)</sup>. Zo worden contractuelen aangeworven op basis van een beperkte selectie, terwijl de duur van hun contract 6 maanden overstijgt.

#### *Evaluatie*

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

De evaluatieprocedure van de provincie Limburg is een sterke procedure. Elk personeelslid wordt geëvalueerd<sup>(8)</sup> en het functioneringsgesprek is een verplicht onderdeel van de evaluatie. Ook na afloop van de proeftijd (de stage voor statutairen) of van de proefperiode (contractuelen) organiseert de provincie een evaluatie.

#### *Vorming*

De competentie van het personeel stijgt als het zich permanent bijschoolt. De provincie Limburg scoort sterk op het vlak van vorming. De leden van de personeelsdienst volgen op geregelde basis opleidingen die verband houden met hun functie.

---

<sup>7</sup> Zie 4.3.

<sup>8</sup> De evaluatie van statutairen en contractuelen met een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur vindt om de twee jaar plaats, die van personeelsleden met een arbeidsovereenkomst van bepaalde duur of met een vervangingsovereenkomst op het einde van de arbeidsovereenkomst, op voorwaarde dat die minimum 3 maanden duurde.

### *Deontologische code*

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

Het reglement contractuele personeelsleden en het administratief statuut bepalen in het algemeen de rechten en plichten van het personeel. Naast die klassieke ambtelijke rechten en plichten heeft de provincie Limburg geen deontologische code uitgewerkt.

### *Functiebeschrijvingen*

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

De provincie Limburg beschikt voor elk personeelslid van de personeelsdienst over een nominatim functiebeschrijving. De functiebeschrijvingen zijn actueel.

### **2.2.2 Functiescheiding**

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

De dossierbeheerders van de weddedienst staan in voor het volledige beheer van de personeelsdossiers die hen zijn toegewezen. Zo voert eenzelfde dossierbehandelaar de volgende taken uit: opmaak van het personeelsdossier en ontwerpbesluiten, invoer van de administratieve gegevens en loongegevens in het loonsysteem, controle op de gegevensinvoer in het loonsysteem en op de loonberekening zelf. Bij de aanwerving, de wijziging van arbeidsprestaties en de toekenning van een salarisschaalverhoging ontbreekt bijgevolg de nodige functiescheiding nadat de deputatie het salaris heeft vastgesteld. Ook bij de betaling van toelagen en vergoedingen wegens extra prestaties of onkosten ontbreekt functiescheiding tussen enerzijds de controle of de ingediende kosten overeenstemmen met de reglementering en anderzijds de invoer van de vergoeding in het loonsysteem. Het gebrek aan functiescheiding in bovenvermelde procedures wordt bovendien onvoldoende opgevangen door andere controlemaatregelen.

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

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

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

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

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

De provincie beschikt niet over een algemeen procedurehandboek. Met uitzondering van de procedures voor verlofregelingen zijn er momenteel geen aparte, volledig uitgeschreven procedures voor de personeelsdienst. Zo bestaan geen schriftelijke richtlijnen voor de stukken die in een personeelsdossier aanwezig moeten zijn<sup>9</sup>). Volgens het provinciebestuur is echter een digitaal procedurehandboek in opmaak en vult zij de procedures voor verlofregelingen stelselmatig aan.

### **2.2.5 Fysieke beveiliging van activa en bestanden**

De beveiliging van de selectiedossiers en de individuele personeelsdossiers is voldoende. De beveiliging van de digitale dossiers daarentegen heeft een aantal zwakke punten. Niet alle paswoorden zijn geïndividualiseerd of moeten regelmatig wijzigen. De toegang en de bevoegdheden voor het personeelsbeheerssysteem *Promote* zijn bovendien niet beperkt tot de personen die de gegevens en bevoegdheden nodig hebben vanuit hun functie. Ook ontbreken geschreven procedures voor de beveiliging van activa en bestanden.

## **2.3 Conclusie**

Het internebeheersingssysteem van de provincie Limburg blijkt de naleving van de personeelsreglementering op verschillende vlakken te ondersteunen. Zo beschikt de provincie over een sluitend systeem voor

---

<sup>9</sup> Zie hoofdstuk 3.

evaluatie en bevoegdheidsverdeling, een sterk vormingsbeleid en actuele functiebeschrijvingen. Toch stelde het Rekenhof ook zwakke punten vast. De provincie beschikt slechts voor een aantal processen op de personeelsdienst over formele procedures. In bepaalde procedures ontbreekt de nodige functiescheiding. Daarnaast is de beveiliging van de digitale dossiers niet optimaal en heeft de provincie geen deontologische code.

### 3 Samenstelling van de personeelsdossiers

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

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

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

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

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

Van de 78 dossiers<sup>10</sup> die het Rekenhof heeft gecontroleerd in Limburg heeft het er 72 onvolledig bevonden of 92,4%. Daarmee haalt Limburg de slechtste score van de vijf provincies, de beste score bedroeg 3,8%. In de meeste gevallen ontbrak een geneeskundig attest en een attest van goed zedelijk gedrag. Daarentegen bevond zich in alle dossiers de laatst afgesloten arbeidsovereenkomst.

---

<sup>10</sup> Van de 80 dossiers uit de steekproef werden de contractuele personeelsleden die inmiddels een vaste benoeming kregen, buiten beschouwing gelaten.

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

|                             | Aantal    | % Limburg   | Gemiddeld % vijf provincies | Beste score |
|-----------------------------|-----------|-------------|-----------------------------|-------------|
| Volledig                    | 6         | 7,6%        | 72,7%                       | 96,2%       |
| Onvolledig                  | 72        | 92,4%       | 27,3%                       | 3,8%        |
| waaronder                   |           |             |                             |             |
| goed zedelijk gedrag        | 67        | 85,9%       | 20,08%                      | 1,3%        |
| geneeskundig attest         | 42        | 53,8%       | 16,86%                      | 3,8%        |
| diploma                     | 1         | 1,3%        | 1,06%                       | 0%          |
| laatste arbeidsovereenkomst | 0         | 0%          | 1,04%                       | 0%          |
| <b>Totaal</b>               | <b>78</b> | <b>100%</b> |                             |             |

Volgens het provinciebestuur roept de personeelsdienst alle contractuele personeelsleden sinds 1 januari 2002 systematisch op voor een medisch onderzoek en zou in al die dossiers wel een lichamelijk geschiktheidsattest aanwezig zijn. Voor de personeelsleden die reeds in dienst waren op 1 januari 2002 verwijst de deputatie naar de medische geschiktheidsonderzoeken waarvoor veel van die personeelsleden geregeld tijdens hun loopbaan worden opgeroepen omdat ze behoren tot een risicogroep. De lichamelijke geschiktheid voor een bepaalde functie is evenwel een toelatingsvoorwaarde en moet dus zeker ook nagegaan worden bij de aanwerving.

Volgens de deputatie is er geen enkele wettelijke plicht tot het opnemen van een attest van goed zedelijk gedrag in het personeelsdossier omdat het administratief statuut dit niet oplegt. Het administratief statuut voorziet enkel dat een personeelslid een gedrag moet hebben dat in overeenstemming is met de eisen van de beoogde functie. Ook zou een attest van goed zedelijk gedrag slechts een relatieve waarde hebben en een beperkte geldigheidsduur.

Deze argumenten werden door de personeelsdienst en de griffier bij de controle niet ingeroepen. Overigens, als een blanco attest van goed zedelijk gedrag kan voorgelegd worden, is er alleszins een vermoeden dat het gedrag in overeenstemming is met de eisen van de betrekking. Dit vermoeden kan eventueel aangevuld worden met andere bewijsstukken. Noch uit de personeelsdossiers, noch uit het antwoord van de deputatie blijkt bovendien op welke manier de provincie Limburg deze toelatingsvoorwaarde dan wel controleert.



## 4 Aanwerving van contractuele personeelsleden

### 4.1 Keuze voor contractuele indienstneming

Zoals blijkt uit de onderstaande tabel, bedroeg in 2004 het aandeel contractuelen binnen het totale personeelsbestand van de provincie Limburg 50%. Dat is het hoogste aandeel van alle provincies, het laagste aandeel bedroeg 26%.

|      | <b>Totaal<br/>personeel</b> | <b>Aantal<br/>contract.</b> | <b>% contract.</b> | <b>% toename</b> | <b>% toename<br/>x jaar</b> |
|------|-----------------------------|-----------------------------|--------------------|------------------|-----------------------------|
| 1999 | 1.064                       | 476                         | 44,7%              |                  |                             |
| 2000 | 1.100                       | 501                         | 45,5%              | 5,3%             |                             |
| 2001 | 1.108                       | 505                         | 45,6%              | 0,8%             |                             |
| 2002 | 1.085                       | 498                         | 45,9%              | -1,4%            |                             |
| 2003 | 1.109                       | 525                         | 47,3%              | 5,4%             |                             |
| 2004 | 1.162                       | 588                         | 50,6%              | 6,9%             | 23,5%                       |

Uit de samenlezing van de krachtlijnen en artikel 5 van het reglement contractuele personeelsleden blijkt dat de provincie in principe geen contractuelen in dienst kan nemen voor permanente opdrachten, tenzij het gaat om een tijdelijke en uitzonderlijke personeelsbehoefte, een verplicht tewerkstellingsprogramma of een vervangingsovereenkomst.

Het Rekenhof heeft 74 personeelsdossiers gecontroleerd<sup>(11)</sup>. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de bevindingen.

| <b>Uitdrukkelijke verantwoording in dossier</b> |           |
|---|-----------|
| Vervanging (identiteit bekend)                  | 5         |
| Vervanging (identiteit onbekend)                | 4         |
| Projectwerking (tijdelijke projecten)           | 5         |
| Projectwerking (permanente projecten)           | 1         |
| Wettelijke verplichting                         | 26        |
| <b>Subtotaal</b>                                | <b>41</b> |
| Tijdelijke en uitzonderlijke behoeften          | 3         |
| <b>Geen verantwoording in dossier</b>           | <b>30</b> |
| <b>Totaal</b>                                   | <b>74</b> |

41 contractuele aanwervingen waren uitdrukkelijk verantwoord. Wel was de verantwoording in een aantal gevallen betwistbaar. Zo vertoont één

<sup>11</sup> De andere zes dossiers van de steekproef van 80 betroffen ofwel secretariaatspersoneel toegewezen aan de bestendige deputatie of personeel dat in de loop van 2003 of 2004 vast benoemd werd.

project een zodanige duurzaamheid dat het als een permanente opdracht kan worden beschouwd. Ook van de negen toegelaten vervangingsovereenkomsten zijn er vier gevallen betwistbaar, aangezien de identiteit van het afwezige personeelslid niet bekend is. Er kan dan ook geen sprake zijn van een echte *vervanging*<sup>12</sup>.

In de 33 resterende gevallen heeft het Rekenhof nagegaan of er geen sprake kon zijn van een indienstneming wegens een tijdelijke of uitzonderlijke personeelsbehoefte. In slechts 3 van de 33 gevallen lieten de tekst van de arbeidsovereenkomst of de dossierstukken toe vast te stellen dat er inderdaad een dringende personeelsbehoefte aanwezig was op het ogenblik van de aanwerving en dat die urgentie nog steeds voortduurde. In 30 gevallen of 40% van de gecontroleerde dossiers heeft het Rekenhof echter geen afdoende verantwoording voor niet-statutaire aanwerving gevonden. Limburg behaalt daarmee de hoogste score; van alle Vlaamse provincies bedroeg de laagste score 22%.

## **4.2 Bijzondere tewerkstellingsvormen**

### **4.2.1 Uitzendkrachten**

De provincie Limburg stelt geen uitzendkrachten tewerk.

### **4.2.2 Tijdelijken**

De provincie Limburg stelt geen tijdelijken (statutairen) tewerk.

### **4.2.3 Ter beschikking gesteld personeel**

De wet van 24 juli 1987 heeft terbeschikkingstelling van personeel aan een derdewerkgever principieel verboden<sup>13</sup>. De overheid mag geen werknemers uitlenen aan een gebruiker als die gebruiker over hen enig gedeelte van het gezag uitoefent dat normaal aan de eigenlijke werkgever toebehoort. Als de provincie de bezoldiging van de ter beschikking gestelde personeelsleden niet terugvordert, gaat het bovendien om een onrechtstreekse vorm van subsidiëring, waarvoor een rechtsgrond is vereist. Bovendien moet elke subsidie correct worden weergegeven in de begroting en in de rekeningen.

De personeelsdienst van Limburg heeft bevestigd dat één technisch assistent (gesco) is toegewezen aan een bepaalde vzw. De bezoldiging wordt niet teruggevorderd.

---

<sup>12</sup> Zie 5.3.

<sup>13</sup> Wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers.

### **4.3 Objectiviteit van het selectiesysteem**

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

Het reglement contractuele personeelsleden van de provincie Limburg bepaalt dat de contractuele indienstnemingen steunen op een beroeps- of schriftelijke proef en een sollicitatiegesprek. Een uitzondering vormen alle aanwervingen voor een voorziene duur van zes maanden of minder (niet-verlengbaar). Ook bij die korte aanstellingen dient de provincie echter verschillende kandidaten te beoordelen.

Uit het onderzoek bleek dat het provinciebestuur contractueel personeel nieuw heeft aangeworven zonder enige vergelijking van titels en verdiensten van verschillende kandidaten<sup>(14)</sup>. Daarnaast komt het voor dat de provincie bij aanwerving een geldige selectieproef organiseert, maar dat de aard van die proef niet meer volstaat bij latere contractverlengingen. Soms organiseert de provincie dan een schriftelijke proef en sollicitatiegesprek voor de functie die de betrokkene al uitoefent. Het examen vindt dan soms plaats (lang) nadat de eerste periode van zes maanden is overschreden, zodat de tijd tussen het einde van de eerste periode en de selectieproef door geen enkele selectietest is gedekt.

### **4.4 Overname van vzw-personeel**

Het Rekenhof heeft geen opmerkingen over de overname van contractuele personeelsleden van (al dan niet paraprovinciale) vzw's.

### **4.5 Medisch onderzoek**

De provinciale personeelsstatuten bepalen dat contractuelen slechts kunnen worden aangeworven als de bevoegde arbeidsgeneeskundige dienst hen lichamelijk geschikt acht voor de betrekking. Het is wenselijk het aanwervingsonderzoek te organiseren vóór de ondertekening van de arbeidsovereenkomst. Dat vermijdt een eventuele contractbeëindiging als het personeelslid weigert gevolg te geven aan de oproeping voor het onderzoek of als het medisch onderzoek tot een ongunstige beslissing leidt. De arbeidsovereenkomstenwet<sup>(15)</sup> laat niet toe een werknemer die

---

<sup>14</sup> De overname van vzw-personeel werd hier buiten beschouwing gelaten (zie 4.4). Evenmin werd het secretariaatspersoneel van de leden van de deputatie meegerekend.

<sup>15</sup> Wet betreffende de arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978.

al is aangeworven zonder opzegging te ontslaan wegens zijn lichamelijke ongeschiktheid<sup>(16)</sup>.

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

#### **4.6 Indienstnemingsbesluiten**

De provincie Limburg stelt altijd indienstnemingsbesluiten op. De besluiten zijn materieel gemotiveerd.

#### **4.7 Geldelijke anciënniteit**

##### ***4.7.1 Besluiten salarisvaststelling***

Het provinciebestuur dient een besluit op te maken als het voor de eerste keer een salaris van een personeelslid of een wijziging daarin vaststelt. Dat is ongetwijfeld zo als de overheidswerkgever over een appreciatieruimte beschikt aangaande voorgaande diensten. Maar ook als de eerste salarisvaststelling een louter declaratoire beslissing vormt<sup>(17)</sup>, is het wenselijk daarvan een besluit op te stellen. Het gaat immers om een beslissing die een (terugkerende) uitgave impliceert op de begroting. Ook moet uit het besluit blijken dat het bevoegde orgaan erover besliste. Ten slotte gaat het om een individuele rechtshandeling die een formele motivatie vereist.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het provinciebestuur van Limburg niet systematisch salarisvaststellingsbesluiten opstelt, ook niet als het na onderzoek bepaalde voorgaande diensten valoriseert voor de geldelijke anciënniteit. Volgens het provinciebestuur is dat wel het geval, maar zouden enkele dossierbeheerders een achterstand opgelopen hebben.

##### ***4.7.2 Aanstelling in niet-bestaande graden***

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

---

<sup>16</sup> De artikelen 31, §1, 58 en 78 van de arbeidsovereenkomstenwet voorzien alleen in een schorsing van de arbeidsovereenkomst en in een vereenvoudigd ontslag na een periode van zes maanden schorsing wegens ziekte.

<sup>17</sup> Bijvoorbeeld bij voorgaande diensten in overheidssector.

#### **4.7.3 Attesten van voorgaande diensten**

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

#### **4.7.4 Voorgaande diensten in vzw's**

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

#### **4.7.5 Voorgaande privédiensten**

Ook bij de geldelijke valorisatie van privédiensten heeft het Rekenhof geen tekortkomingen vastgesteld.

#### **4.7.6 Voorgaande diensten als interim of tijdelijke in het onderwijs**

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

### **4.8 Schaalanciënniteit**

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

Gelet op het belangrijke appreciatiegehalte en de formele motiveringsplicht, dient de provincie een overname van schaalanciënniteit in een schriftelijk besluit te formaliseren<sup>18</sup>). Het provinciebestuur van Limburg maakt echter niet systematisch besluiten op als het bepaalde voorgaande openbare diensten van personeelsleden meetelt voor de schaalanciënniteit. Volgens het provinciebestuur is dat wel het geval, maar zouden enkele dossierbeheerders een achterstand opgelopen hebben.

Volgens de krachtlijnen kan de provincie de schaalanciënniteit alleen overnemen als het gaat om aansluitende tewerkstelling. Het reglement

---

<sup>18</sup> Zie 4.7.1.

contractuele personeelsleden legt die voorwaarde niet op, maar in de praktijk past Limburg de overnameregeling toe conform de krachtlijnen.

#### **4.9 Administratieve standplaats**

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

#### **4.10 Conclusie**

40% van de onderzochte personeelsdossiers van de provincie Limburg bevat geen verantwoording voor contractuele aanwerving. De provincie heeft één personeelslid onterecht toegewezen aan een vzw, zonder bovendien de bezoldiging terug te vorderen. Contractuele aanwervingen steunen niet altijd op een vergelijking van verschillende kandidaten. De geneeskundige onderzoeken vinden gewoonlijk plaats ná de eigenlijke indiensttreding. De provincie stelt niet systematisch salarisvaststellingsbesluiten op, noch schaalanciënniteitsovernamebesluiten. De personeelsstatuten bepalen niet duidelijk hoe deeltijdse diensten in het onderwijs gepresteerd als tijdelijke of als interim worden meegeteld.

## **5 Arbeidsovereenkomsten**

### **5.1 Verwijzing naar de statuten**

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

### **5.2 Arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur**

Arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur die bedingen dat de beëindiging van het contract samenvalt met de statutaire invulling van de betrekking in kwestie, zijn in werkelijkheid contracten van onbepaalde duur. Bovendien hangt de beëindiging van de arbeidsrelatie dan af van de enkele wil van het provinciebestuur, zonder inachtneming van de dwingende ontslagregels die het arbeidsovereenkomstenrecht voorschrijft, wat het beding nietig maakt.

Het provinciebestuur van Limburg sluit regelmatig arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur tot *de afhandeling van het examen voor de functie* of tot *aan de statutaire invulling van de functie* of tot *de wervingsprocedure voor deze functie is afgerond*.

### **5.3 Vervangingsovereenkomsten**

Vervangingsovereenkomsten maken een soepel personeelsbeheer mogelijk: de titularis van een betrekking kan precies voor de duur van zijn afwezigheid worden vervangen. Als het vervangen personeelslid terugkeert, komt automatisch een einde aan het contract met de vervanger. In de overeenkomst mag geen duur worden bepaald, want dan loopt de overeenkomst door tot aan de einddatum, ongeacht de terugkeer van de afwezige titularis. Ook vereist de arbeidsovereenkomstenwet dat de identiteit van de vervangen werknemer(s) schriftelijk vaststaat<sup>19</sup>. Zo niet is onzeker wiens terugkeer leidt tot de beëindiging van het contract.

De vervangingsovereenkomsten die het provinciebestuur van Limburg sluit, vermelden toch een duur en niet de identiteit van de vervangen werknemers. Daardoor mist het provinciebestuur het voordeel van het stelsel van vervangingsovereenkomsten.

### **5.4 Arbeidsovereenkomst tegen aantal uur per jaar**

Voor deeltijdse arbeid stelt de arbeidsovereenkomstenwet dat de wekelijkse arbeidsduur gemiddeld moet worden gerespecteerd over een periode van maximum één trimester. Bij een arbeidsovereenkomst *op af-*

---

<sup>19</sup> Uiterlijk op het tijdstip waarop de werknemer in dienst treedt.

*roep* of een *oproepcontract* roept de werkgever de werknemer op als hij het nodig acht. Eenzelfde gemiddelde arbeidsduur over een kwartaalperiode is dan niet haalbaar. Ook is de berekening van de bezoldiging risicovol. Maand na maand moet de werkgever immers nagaan hoeveel dagen en uren de werknemer heeft gepresteerd.

Het Rekenhof vond een arbeidsovereenkomst met een vastgelegd aantal te presteren uren op jaarbasis. Volgens het provinciebestuur zou het mogelijk zijn in de arbeidsovereenkomst de termijn van één kwartaal te verlengen tot één jaar. Artikel 11bis van de arbeidsovereenkomstenwet bepaalt echter dat de termijn van één kwartaal alleen bij koninklijk besluit kan worden verlengd. Dat besluit is niet uitgevaardigd.

### **5.5 Proefperiode**

Het provinciebestuur van Limburg voert een beoordeling uit van de contractuele proefperiode.

### **5.6 Conclusie**

De provincie Limburg sluit regelmatig arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur die in werkelijkheid van onbepaalde duur zijn, waarvan de beëindiging afhangt van de enkele wil van het provinciebestuur. Door in vervangingsovereenkomsten een duur te bepalen en de identiteit van de vervangen werknemer(s) niet te vermelden, mist de provincie het voordeel van dat stelsel. Ten slotte kan een bepaalde arbeidsovereenkomst beschouwd worden als een oproepcontract.



## **6 Loopbaan van de contractuele personeelsleden**

### **6.1 Opeenvolgende arbeidsovereenkomsten**

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

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

### **6.2 Bevordering met nieuwe arbeidsovereenkomst**

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

Aan minstens één contractueel personeelslid heeft het provinciebestuur van Limburg een nieuwe arbeidsovereenkomst in een hogere graad aangeboden, zonder een aanwervingsprocedure op te starten.

### **6.3 Valorisatie van deeltijdse prestaties bij uitbreiding van dienstprestaties**

#### **6.3.1 In de geldelijke anciënniteit**

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

werknemers in een vergelijkbare situatie, tenzij het verschil in behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is<sup>(20)</sup>.

De herberekening van de geldelijke anciënniteit is voorzien in het geldelijk statuut en wordt ook toegepast. Zo wordt de geldelijke anciënniteit van een personeelslid dat altijd 50% heeft gewerkt en op een bepaald moment voltijds gaat werken, tot de helft herleid.

De mogelijke situaties van (voorgaande) deeltijdse prestaties zijn overigens niet volledig afgedekt in het geldelijk statuut. Zo is bijvoorbeeld niets bepaald over de valorisatie van voorgaande deeltijdse diensten bij nieuwe hoedanigheid (bijvoorbeeld na vaste benoeming van een contractueel).

### **6.3.2 In de schaalanciënniteit**

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

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

## **6.4 Besluiten van inschakeling in de nieuwe loopbaanstructuur**

De provincie Limburg stelt altijd inschakelingsbesluiten op.

## **6.5 Besluiten van salarisschaalverhoging in de functionele loopbaan**

Als een personeelslid een hogere salarisschaal krijgt in het kader van de functionele loopbaan is het omwille van de rechtszekerheid wenselijk een schriftelijk besluit op te stellen dat de nieuwe salarisschaal vaststelt. Een besluit maakt een juiste reconstructie van de functionele loopbaan mogelijk. Bovendien vereenvoudigt het de interne en externe controle.

---

<sup>20</sup> Wel stelt de wet dat hun rechten kunnen worden vastgesteld in verhouding tot hun arbeidsduur. Als dat om objectieve redenen gerechtvaardigd is, kan de toegang tot bepaalde arbeidsvoorwaarden afhankelijk worden gesteld van een bepaalde diensttijd, arbeidsduur of beloning.

Het provinciebestuur van Limburg stelt niet systematisch een dergelijk besluit op. Volgens het provinciebestuur is dat wel het geval, maar zouden enkele dossierbeheerders een achterstand opgelopen hebben.

## **6.6 Salarissen**

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

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

## **6.7 Toelagen, vergoedingen en andere voordelen**

Het Rekenhof heeft van elk personeelslid in de steekproef nagegaan of de eventueel toegekende toelagen en vergoedingen rechtsgrond vonden in de statuten, of het personeelslid aan alle toekenningsvoorwaarden voldeed en of de provincie het bedrag correct heeft berekend.

Het Rekenhof heeft in de provincie Limburg geen tekortkomingen vastgesteld.

## **6.8 Secretariaatspersoneel van de gedeputeerden**

In de arbeidsovereenkomsten die het provinciebestuur van Limburg sluit met het secretariaatspersoneel van de gedeputeerden, verwijst het niet of niet correct naar de toepasselijke bepalingen in de personeelsstatuten. Daardoor is onduidelijk welk suppletief recht van toepassing is op de rechtsrelatie tussen het provinciebestuur en het contractueel secretariaatspersoneel. Ook bevatten de arbeidsovereenkomsten een ruime opzeggingstermijn van drie maanden.

Na de provincieraadsverkiezingen van 2000 heeft het provinciebestuur aan vijf ex-secretariaatsmedewerkers een nieuwe arbeidsovereenkomst aangeboden. De indienstneming vond plaats zonder enige vorm van vergelijking van titels en verdiensten. Het provinciebestuur kende de betrokkenen ook een betaalde dienstvrijstelling toe van 21 oktober 2000 tot 12 november 2000.

## **6.9 Conclusie**

In meerdere gevallen sluit het provinciebestuur van Limburg opeenvolgende arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur, al dan niet gecombineerd met vervangingsovereenkomsten. In werkelijkheid leidt een dergelijke

lijke situatie tot arbeidsovereenkomsten van onbepaalde duur omdat het daarvoor geen wettige reden kan invoeren. Aan minstens één contractueel personeelslid heeft de provincie een nieuwe arbeidsovereenkomst in een hogere graad aangeboden, zonder een aanwervingsprocedure op te starten. De herberekening van de geldelijke anciënniteit en van de schaalanciënniteit bij uitbreiding van de dienstprestaties staat op gespannen voet met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en het beginsel van non-discriminatie van deeltijdwerkers. Het geldelijk statuut dekt bovendien niet alle mogelijke situaties van voorgaande (deeltijdse) prestaties af en voorziet helemaal niet in een herberekening van de schaalanciënniteit. Het provinciebestuur stelt niet systematisch een besluit salarisschaalverhoging op. De arbeidsovereenkomsten met het secretariaatspersoneel van de gedeputeerden bevatten geen of geen correcte verwijzing naar de personeelsstatuten. Ook werden vijf ex-secretariaatsmedewerkers bevoordeeld. Ze kregen zonder mededinging een arbeidsovereenkomst aangeboden.

## 7 Algemene conclusies

Het internebeheersingssysteem van de personeelscyclus van de provincie Limburg heeft een aantal sterke punten, maar is op andere punten voor verbetering vatbaar. Zo beschikt de provincie slechts voor een aantal processen op de personeelsdienst over procedures en in bepaalde procedures ontbreekt de nodige functiescheiding.

Het Rekenhof heeft aan de hand van een dertigtal onderwerpen gecontroleerd of de provincie de regelgeving in personeelszaken naleeft. Bij iets meer dan de helft van de onderwerpen formuleerde het geen opmerkingen. Zo bleken geen fouten voor te komen bij de berekening en betaling van vergoedingen en toelagen. Ook heeft het Rekenhof weinig opmerkingen over de vaststelling van de geldelijke anciënniteit bij aanwerving.

Het Rekenhof stelde wel vast dat de provincie Limburg meermaals is overgegaan tot contractuele aanwerving zonder dat afdoende te verantwoordt. Zij heeft ook contractueel personeel aangeworven zonder verschillende kandidaten te vergelijken. De arbeidsovereenkomsten die de provincie sluit, zijn niet altijd in overeenstemming met de arbeidsovereenkomstenwet. De terugval in geldelijke anciënniteit en schaalanciënniteit bij uitbreiding van de dienstprestaties staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel.

## 8 Aanbevelingen

- In het algemeen moet de provincie Limburg haar internebeheersingssysteem van de personeelscyclus evalueren en nagaan of het huidige internebeheersingssysteem de risico's die de doelstellingen van de personeelsprocessen bedreigen, voldoende afdekt. De resultaten van deze audit vormen daartoe een aanzet.
- De provincie dient aandacht te besteden aan de samenstelling van haar personeelsdossiers. Het is raadzaam dat zij een procedure uitwerkt en toeziet op de naleving ervan.
- De provincie moet zich houden aan de beperkende voorwaarden waaronder zij contractuele personeelsleden in dienst kan nemen.
- Bij elke contractuele aanwerving dient zij verschillende kandidaten met elkaar te vergelijken.
- De statuten dienen de valorisatie van deeltijdse prestaties in het onderwijs als tijdelijke of als interim, uit te werken.
- De arbeidsovereenkomsten die de provincie sluit dienen in overeenstemming te zijn met de arbeidsovereenkomstenwet.
- De provincie dient zich te houden aan de statutaire bevorderingsregels.
- Het is wenselijk dat de provincie de terugval van geldelijke anciënniteit en schaalanciënniteit bij uitbreiding van deeltijdse prestaties herbe kijkt.

## **9 Reactie van de deputatie**

De deputatie heeft op 16 januari 2007 geantwoord (zie bijlage). De deputatie heeft alleen gereageerd op de bevinding over de samenstelling van de personeelsdossiers. In hoofdstuk 3 gaat het Rekenhof hier nader op in. Op de aanbevelingen heeft de deputatie niet gereageerd.

## **Bijlage: Antwoord van de deputatie van 16 januari 2007**

Geachte

**Betreft:** *provincie Limburg - ontwerpverslag contractuele tewerkstelling  
uw ref.: N10-2.319.308 B18*

De deputatie van de provincieraad van Limburg heeft in vergadering van 16 januari 2007 kennis genomen van het ontwerpverslag over de contractuele tewerkstelling.

De deputatie wenst te reageren op de bemerking die in dit ontwerpverslag is opgenomen over de samenstelling van de personeelsdossiers; volgens die bemerking zou slechts 7,6% van de personeelsdossiers volledig zijn en ontbreekt in de meeste gevallen een geneeskundig attest en een attest van goed zedelijk gedrag.

Wat betreft het geneeskundig attest: zoals vermeld op bladzijde 15 van het ontwerprapport worden sedert 1 januari 2002 contractuele personeelsleden die nieuw in dienst komen opgeroepen voor een medisch aannemingsonderzoek bij de Externe Dienst voor Preventie en Bescherming (EDPB); in de dossiers van deze personeelsleden is dus steeds een medisch geschiktheidsattest opgenomen. Dat betekent echter niet dat de medische geschiktheid van andere contractuele personeelsleden (in dienst voor 1 januari 2002) niet uit het dossier zou blijken. In toepassing van de wet op het welzijn op het werk worden immers alle personeelsleden die behoren tot een zogenaamde risicogroep op geregelde tijdstippen opgeroepen voor medische geschiktheidsonderzoeken. De definitie van het begrip risicogroep is zeer ruim en omvat bijna alle technische personeelsleden (inbegrepen de arbeiders) en alle personeelsleden die een aanzienlijk deel van hun tijd werken aan beeldschermen; in de praktijk betekent dit dus dat ook een groot deel van de administratieve personeelsleden onder de definitie risicogroep vallen; beeldschermgebruikers moeten bijvoorbeeld - afhankelijk van hun leeftijd - om de 3 of om de 5 jaar een medisch geschiktheidsonderzoek ondergaan. Deze onderzoeken gebeuren door dezelfde EDPB die ook de aannemingsonderzoeken verricht en resulteren in "formulieren voor gezondheidsbeoordeling". Deze formulieren vermelden de medische geschiktheid of de medische beperkingen van het betrokken personeelslid voor de taak waarmee zij/hij is belast; de formulieren worden bezorgd aan het personeelslid, aan haar/zijn diensthoofd en aan de personeelsdirectie. Met deze formulieren is echter in het onderzoek geen rekening gehouden.

Wat betreft het attest van goed zedelijk gedrag wijst de deputatie er op dat geen enkele wettelijke bepaling het bestuur verplicht om in elk personeelsdossier een dergelijk attest op te nemen. In het vroegere administratief statuut van de provincie Limburg was opgenomen dat een per-



soneelslid "van onberispelijk gedrag" moet zijn; de kandidaten konden dit enkel bewijzen met een "bewijs van goed zedelijk gedrag".

Bij de redactie in 1995 van het nieuwe administratief statuut in uitvoering van de krachtlijnen werd deze bepaling vervangen door de bepaling dat een personeelslid een gedrag moet hebben dat in overeenstemming is met de vereisten van de functie. Deze wijziging gebeurde doelbewust omdat de vroegere formulering te algemeen was. De nieuwe formulering zoals opgenomen in het administratief statuut biedt het bestuur een veel ruimere appreciatiemogelijkheid; de formulering houdt ook in dat het afleveren van een attest van goed zedelijk gedrag *geen statutaire verplichting meer is, noch voor statutair noch voor contractueel personeel*. De wijziging gebeurde omdat een dergelijk attest slechts een relatieve waarde en een beperkte geldigheidsduur heeft en vanzelfsprekend geen garanties inhoudt naar de toekomst. Als het gedrag enkel zou kunnen beoordeeld worden aan de hand van een attest van goed zedelijk gedrag zou elk personeelslid dan ook op regelmatige tijdstippen een nieuw attest moeten afleveren; het goed gedrag is immers niet enkel een vereiste om in dienst te kunnen treden, het is evenzeer een vereiste om de hoedanigheid van (contractueel) personeelslid te kunnen behouden. Het schrappen van de algemene verplichting om steeds een dergelijk attest op te vragen strookt dan ook met de beginselen van administratieve vereenvoudiging.

De mogelijkheid bestaat dat in het besluit van de Vlaamse Regering houdende minimale voorwaarden voor de personeelsformatie en de rechtspositieregeling van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel het attest wel wordt voorgeschreven als een verplichting bij aanwerving; dit besluit is thans in voorbereiding en zal waarschijnlijk in de loop van dit jaar - in uitvoering van het provinciedecreet - in werking treden. Indien het attest effectief zal worden opgelegd als een aanwervingsvoorwaarde zal de provincie het statuut uiteraard in die zin moeten aanpassen en opnieuw attesten opvragen; dit gebeurt nu trouwens ook indien het op basis van wettelijke of reglementaire bepalingen is voorgeschreven, zoals bijvoorbeeld het geval is bij het aanvragen van eervolle onderscheidingen.

De deputatie is dan ook van oordeel dat bij de beoordeling door het Rekenhof van de volledigheid van de personeelsdossiers er ten onrechte vanuit is gegaan dat in elk dossier een attest van goed zedelijk gedrag moet opgenomen zijn, terwijl dit wettelijk niet is verplicht; gezien bovendien wat betreft de medische geschiktheid geen rekening werd gehouden met de formulieren voor gezondheidsbeoordeling vraagt de deputatie de bemerkingen over de volledigheid van de personeelsdossiers te schrappen of aan te passen.

Met achting  
Namens de deputatie

Marc Martens  
provinciegriffier

Gilbert Van Baelen  
gedeputeerde