

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

6 december 2007

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de personeelsaangelegenheden van Kind en Gezin

R E K E N H O F

Personeelsaangelegenheden van Kind en Gezin

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, december 2007



REKENHOF

Personeelsaangelegenheden van Kind en Gezin

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 4 december 2007

Inhoud

Gebuurkte afkortingn	4
Bestuurlijke boodschap	5
Samenvatting	6
Inleiding	10
1 Schets van het agentschap	12
1.1 Situering van Kind en Gezin	12
1.2 Leiding van het agentschap	13
1.3 Organisatie	13
1.4 Personeelsbestand	14
1.5 Personeelsstatuut	14
1.6 Rapport van de interne audit	15
2 Analyse van de interne beheersing	17
2.1 Internebeheersingsomgeving	17
2.1.1 Integriteit en ethiek	17
2.1.2 Houding aan de top	18
2.1.3 Organisatiestructuur	18
2.1.4 Deskundigheid	20
2.1.5 Personeelsbeleid en -beheer	21
2.2 Risicoboordeling	22
2.2.1 Doelstellingen	22
2.2.2 Risicoanalyse	23
2.3 Internebeheersingsactiviteiten	24
2.3.1 Machtigings- en goedkeuringsprocedures	24
2.3.2 Functiescheidingen	24
2.3.3 Verificaties en supervisie	25
2.3.4 Toegang tot bestanden en documenten	25
2.3.5 Afstemming van personeelsgegevens	26
2.4 Informatie en communicatie	27
2.5 Monitoring	28
2.6 Conclusie	29
3 Toetsing van personeelsprocessen	30
3.1 Personeelsbehoefteplanning	30
3.2 Werving en selectie	33
3.2.1 Objectiviteit van het selectiesysteem	34
3.2.2 Keuze voor contractuele tewerkstelling	34
3.2.3 Bijzondere en specifieke opdrachten	36
3.2.4 Nominatieve opvragingen	37
3.2.5 Indienstnemingsbesluiten voor contractuelen	38
3.2.6 Informatie over werving- en selectieproces	39
3.3 Opvolging van de prestaties	39
3.3.1 Samenstelling van de personeelsdossiers	40
3.3.2 Stage	40
3.4 Bezoldiging	41
3.4.1 Besluiten salarivaststelling	41
3.4.2 Vaststelling van de geldelijke anciënniteit	42
3.4.3 Vergoedingen, toelagen en andere voordelen	43
3.5 Conclusie	44

4	Algemene conclusie.....	46
5	Aanbevelingen.....	47
6	Reactie van de minister	48
	Bijlage: Antwoord van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	49

Gebruikte afkortingen

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 afhankelijk zijn
BBB	beter bestuurlijk beleid
BVR	besluit van de Vlaamse Regering
ISB	instellingsspecifiek besluit
ISB-KG	BVR van 26 november 2004 houdende de organisatie van Kind en Gezin en de instellings specifieke regeling van de rechtspositie van het personeel
IVA	intern verzelfstandigd agentschap
Kaderdecreet BB	kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003
MVG	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Oprichtingsdecreet 1984	decreet van 29 mei 1984 houdende oprichting van de instelling Kind en Gezin
Oprichtingsdecreet IVA	decreet van 30 april 2004 tot oprichting van de IVA met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin
Raamstatuut	Vlaams Personeelsstatuut 2006 - BVR van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid
SAP	systemen, applicaties en producten in de informatica; een business-softwareproduct van de gelijknamige onderneming
Selor	selectie – oriëntatie; selectiebureau van de overheid
Stambesluit VOI	BVR van 30 juni 2000 houdende de regeling van de rechtspositie van het personeel van sommige VOI's
VOI	Vlaamse openbare instelling
VPS 1993	Vlaams Personeelsstatuut 1993 - BVR van 24 november 1993 houdende organisatie van het MVG en de regeling van de rechtspositie van het personeel
VPS 2002	Vlaams Personeelsstatuut 2002 - BVR van 15 juli 2002 houdende organisatie van het MVG en de regeling van de rechtspositie van het personeel
VTE	voltijdse eenheden
VTO	vorming, training en opleiding

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft de personeelscyclus van Kind en Gezin onderzocht.

Uit het onderzoek blijkt dat Kind en Gezin zijn personeelsaangelegenheden in grote mate beheerst. Het agentschap heeft zich zodanig georganiseerd dat de personeelscyclus behoorlijk functioneert en de regelgeving grotendeels wordt nageleefd. Toch resteren een aantal knelpunten.

Kind en Gezin heeft voor zijn personeelsbeleid en -beheer nog geen strategische en operationele doelstellingen vastgelegd. Het kan dan ook niet systematisch de risico's beoordelen die het doelbereik bedreigen. De bestaande maatregelen zijn veeleer ad hoc geïnstalleerd. Ook een organisatiebreed personeelsbehoefteplan, gebaseerd op procesanalyse, ontbreekt nog. De decentralisatie van de HR-functie naar de provinciale afdelingen leidt tot efficiëntieverlies, wat deels het hoge aantal HR-medewerkers verklaart.

Het agentschap legt de regelgeving in bepaalde gevallen naast zich neer, met name bepaalde aanwervingsregels, de voorwaarden voor contractuele indienstneming en de toekenningsregels voor sommige toelagen. Andere tekortkomingen wijzen op een gebrek aan juridische knowhow of onvolkomen procedures, zoals de gebrekkige documentatie van het selectieproces en de inbreuken tegen de bevoegdheidsdelegatie inzake personeelszaken.

Samenvatting

Het Rekenhof heeft de personeelsaangelegenheden van Kind en Gezin onderzocht. Het ging na of het agentschap zijn personeelscyclus beheerst, in het bijzonder wat betreft de naleving van de reglementering. Het onderzoek werd gevoerd aan de hand van documenten, interviews en een steekproef van 120 personeelsdossiers.

Als gevolg van BBB is Kind en Gezin sinds 1 april 2006 een IVA met rechtspersoonlijkheid. De interneauditdienst bij Kind en Gezin onderzocht in 2004 de salarisadministratie en het dossierbeheer personeel. Dat leidde tot een aantal verbetertrajecten, waardoor de dienst in 2006 beide aangelegenheden onder controle achtte.

Om de interne beheersing van de personeelscyclus te onderzoeken, heeft het Rekenhof de *guidelines for internal control standards for the public sector* van Intosai gehanteerd. Overeenkomstig die richtlijnen bestaat interne beheersing uit vijf onderling verbonden componenten: (1) internebeheersingsomgeving, (2) risicobeoordeling, (3) internebeheersingsactiviteiten, (4) informatie en communicatie en (5) monitoring. Het Rekenhof heeft die componenten aan een sterkte-zwakteanalyse onderworpen. Vervolgens heeft het vier personeelsprocessen getoetst.

Analyse van de interne beheersing

Uit de analyse van de vijf internebeheersingscomponenten blijkt dat Kind en Gezin zijn personeelscyclus in grote mate beheerst, maar dat nog een aantal knelpunten resteren.

- (1) De *internebeheersingsomgeving* slaat op het algemene klimaat. Een sterke internebeheersingsomgeving impliceert een integere en ethische organisatie, een passende leiderschapsstijl, een transparante en efficiënte organisatiestructuur, deskundig personeel en een sterk HRM-beleid.

Bij Kind en Gezin zijn management en personeel zich bewust van het belang van integriteit en ethiek. Het integriteitsbeleid werd onderzocht door de interne audit en een adviserend integriteitscomité werd opgericht. Er bestaan verschillende deontologische codes. De houding aan de top is positief ten aanzien van interne beheersing, interne en externe audit. Het management respecteert de bevoegdheidsdelegatie en trekt individuele dossiers niet onnodig naar zich toe.

De organisatiestructuur van Kind en Gezin is uitgewerkt en gekend. De territoriale decentralisatie van personeelszaken naar de provinciale afdelingen zorgt echter voor efficiëntieverlies. Het aantal van 42 medewerkers of 39,3 VTE's is hoog ten opzichte van bepaalde benchmarks. Allicht is dat voor een deel te wijten aan de decentralisatie.

De actoren van de HRM-cyclus zijn deskundig. Er gebeuren weinig uitbestedingen aan derden. Kennisconcentratie en de opbouw van juridische knowhow vormen nog zwakke punten.

Kind en Gezin investeert sterk in zijn personeelsbeleid- en beheer. Er gaat veel aandacht naar het welbevinden van het personeel. Voor niet alle personeelsprocessen bestaan echter al kengetallen die het opvolgen, rapporteren en bijsturen ervan kunnen faciliteren. De kengetallen zijn nog niet exact gedefinieerd en worden nog onvoldoende gebruikt. Een project alternatief werken werd ingevoerd. Het naast elkaar bestaan van klassieke tijdsregistratie, alternatief werken en een tussenvorm levert gevoelens van ongelijkheid op.

- (2) Een allesomvattend strategisch beleidsplan HRM is nog niet verwezenlijkt, zodat niet alle doelstellingen gekend of gekwantificeerd zijn. De *beoordeling van de risico's* die het bereiken van de doelstellingen van de personeelscyclus bedreigen, staat bijgevolg nog in de kinderschoenen. De bestaande internebeheersingsactiviteiten zijn dan ook veeleer ad hoc geïnstalleerd. Er loopt wel een control self assessment van de loonproductie.
- (3) *Internebeheersingsactiviteiten* zijn de concrete maatregelen ondernomen om risico's het hoofd te bieden. Zo blijkt Kind en Gezin, hoofdzakelijk op grond van de bevoegheidsdelegatie, over sluitende machtigings- en goedkeuringsprocedures te beschikken. Er bestaan meestal voldoende functiescheidingen. Wel doet zich een risico op samenspanning voor in bepaalde provinciale afdelingen waar slechts twee dossierbeheerders personeel elkaar controleren en geen effectief hiërarchisch toezicht bestaat.

De toegang tot de personeelsdossiers is beveiligd, behalve in één provinciale afdeling. Er zijn geen aanwijzingen dat het personeelsstelsel SAP onjuiste gegevens zou bevatten. Wel rijst de vraag of de schrijfbevoegdheid in SAP niet aan te veel HRM-medewerkers is toebedeeld. Op het vlak van verificatie en supervisie is de relatie tussen de provinciale afdelingshoofden, de stafmedewerkers HR en de dossierbeheerders personeel niet uitgeklaard. De afstemming van de verspreide personeelsgegevens is grotendeels gerealiseerd door alle data in SAP te bundelen. Niettemin blijven de dossierbeheerders personeel de papieren verbindingsfiches gebruiken. De interneauditdienst heeft erop gewezen dat dit voor afwijkingen kan zorgen en dat de manuele tussenkomsten de kans op fouten vergroten.

- (4) Een goede doorstroming van *informatie en communicatie* onder de HRM-medewerkers, zowel van de centrale administratie als de provinciale afdelingen, is gegarandeerd door de vele overlegmomenten. Het intranet bevat zowel statische informatie over personeelsmateries als interactieve toepassingen. Voor registratie, bewaring, doorstroming en gegevensdeling bestaan uitgeschreven procedures, die gemakkelijk consulteerbaar zijn. Toch ontbreekt nog een procedure voor de contractuele aanwervingen in de provinciale af-

delingen, alsook voor de toekenning van een hogere salarisschaal in de functionele loopbaan. Bepaalde onderdelen van het elektronische procedurehandboek zijn wijzigbaar door onbevoegden.

- (5) Het internebeheersingssysteem wordt in de eerste plaats *gemonitord* door het management en de personeelsleden tijdens de normale operationele activiteiten. Daarnaast zijn er veel overlegmomenten, is er aandacht voor veranderingsprocessen en is de interneauditfunctie sterk uitgebouwd. Het gebruik van kengetallen voor de HRM-processen is echter nog niet optimaal en een systematische risicoanalyse ontbreekt.

Toetsing van personeelsprocessen

Het Rekenhof heeft vier essentiële personeelsprocessen in het bijzonder getest. De analyse van de internebeheersingscomponenten werd grotendeels bevestigd, al kwamen nieuwe onvolkomenheden aan het licht, hoofdzakelijk wat betreft de naleving van de regels.

- (1) Het Rekenhof ging na of Kind en Gezin een kwaliteitsvolle *personeelsbehoefteplanning* kent en hoe die wordt nageleefd. Uit het onderzoek blijkt dat het agentschap nog niet beschikt over een organisatiebreed personeelsplan dat steunt op procesanalyse. Wel bestaat sinds 2005 een beperkt personeelsplan voor o.m. de regioverpleegkundigen en de gezinsondersteuners, maar dat leverde geen verbeteringen of besparingen op. Bij de inwerkingtreding van BBB in 2006 heeft Kind en Gezin een opstartpersoneelsplan opge maakt. Jaarlijks keurt het directiecomité een aanwervingsplan goed dat past in dat kader en rekening houdt met de budgettaire ruimte. Als die aanwervingsplannen een aanpassing zouden inhouden van het opstartpersoneelsplan, door bv. het aantal VTE's per niveau of graad op te voeren, is het noodzakelijk de geëigende procedure te volgen, namelijk overleg in het entiteitsbasisoverlegcomité en goedkeuring door de administrateur-generaal.
- (2) Bij de toetsing van het *wervings- en selectieproces* stelde het Rekenhof o.m. vast dat de inhoud en de totstandkoming van de arbeidsovereenkomsten correct waren en dat de toegang tot de graden en functies steeds gerechtvaardigd was. Wel verliepen 2 van 28 contractuele aanwervingen uit een steekproef zonder mededinging. Als contractuelen slagen in een aanwervingsexamen algemene kwalificatie van Selor, biedt Kind en Gezin hen te gemakkelijk een vaste benoeming in hun functie aan door het systeem van nominatieve opvragingen. Het agentschap houdt geen rekening met beter gerangschikten en organiseert geen bijkomende selectieproef, wat in strijd is met de regelgeving en het gelijkheidsbeginsel.

Kind en Gezin kiest bewust voor contractuele tewerkstelling, terwijl de regelgeving verplicht statutair te werven voor permanente functies. Het aantal contractuelen is op vijf jaar tijd aanzienlijk toegenomen. De steekproef bevatte 37 contractuele indiensttredingen sinds 1 oktober 2000. 17 waren niet afdoende verantwoord. Bovendien

wordt de vercontractualisering nog in de hand gewerkt door het uitzonderingsregime van de bijkomende of specifieke opdrachten steeds ruimer te interpreteren. Zo heeft de Vlaamse Regering die uitzonderingssituaties sterk uitgebreid.

Ook stelde het Rekenhof een aantal tekortkomingen vast die wijzen op een gebrek aan juridische knowhow. Zo zijn in de personeelsdossiers nauwelijks stukken terug te vinden over het verloop en het resultaat van een selectie. De informatie is verspreid over diverse informatiebronnen, hangt af van de dossierbehandelaar of is gewoon vernietigd. Meestal wordt geen afzonderlijk besluit opgemaakt bij de indienstneming van een contractueel personeelslid. In de provinciale afdelingen beslist een stafmedewerker HR soms over een aanstelling, terwijl het afdelingshoofd bevoegd is.

- (3) Wat betreft de *opvolging van de prestaties* testte het Rekenhof o.a. de correcte registratie van de prestaties en de toekenning van de verloven. Het vond voor dit proces zo goed als geen tekortkomingen, met uitzondering van de stagedossiers, die soms te laat worden opgemaakt of niet zijn gedateerd. De personeelsdossiers bevatten de meest essentiële stukken. Van de 120 gecontroleerde dossiers waren er slechts 2 onvolledig.
- (4) Het Rekenhof controleerde of de uitbetaalde salarissen in overeenstemming zijn met de regelgeving. Het heeft in het *bezoldigingsproces* nauwelijks fouten vastgesteld. Het heeft evenmin verschillen opgemerkt tussen de centrale administratie en de diverse provinciale afdelingen. Kind en Gezin maakt echter niet systematisch salarisvaststellingsbesluiten op, zelfs niet als het voorgaande diensten moet valoriseren. Van de tien personeelsleden uit de steekproef, die zijn in dienst getreden na 1 oktober 2000 en waarvan het agentschap voorgaande ervaring moest beoordelen, heeft het slechts in één geval een besluit opgemaakt. De geldelijke anciënniteit wordt bovendien vaak vastgesteld door een dossierbeheerder personeel, terwijl het afdelingshoofd bevoegd is. In de steekproef bevonden zich overigens vier personeelsleden waarvan voorgaande diensten onterecht werden gevaloriseerd. Daarnaast stelde het Rekenhof een aantal inbreuken tegen de regelgeving vast bij de toekenning van vergoedingen, toelagen en andere voordelen, bijvoorbeeld de preventieadviseurstoelage en de tussenkomsten in het woonwerkverkeer.

Antwoord van de minister

Het antwoord van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van 30 oktober 2007 werd opgesteld na overleg met de leidend ambtenaar a.i. van Kind en Gezin. De minister betwistte de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof niet. Hij verwees naar een beleidsplan dat een aantal doelstellingen bevat die toelaten tegemoet te komen aan de meeste aanbevelingen van het Rekenhof en dat Kind en Gezin op 6 november 2007 zou bespreken.

Inleiding

Het Rekenhof heeft de personeelsaangelegenheden van Kind en Gezin onderzocht. Het onderzoek beoogde een antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag: beheerst Kind en Gezin zijn personeelsaangelegenheden? Daaronder wordt verstaan: heeft het agentschap zijn personeelsbeheer zodanig georganiseerd dat het de doelstellingen, in het bijzonder de naleving van de personeelsreglementering, optimaal bereikt? Die vraag werd beantwoord aan de hand van een beoordeling van het internebeheersingssysteem van de personeelscyclus en een test van vier personeelsprocessen⁽¹⁾.

Het onderzoek werd gevoerd aan de hand van interviews en allerhande documenten met een algemeen karakter⁽²⁾. Daarnaast heeft het Rekenhof 120 aselect gekozen personeelsdossiers gecontroleerd, zowel van de centrale zetel van Kind en Gezin als van de provinciale afdelingen. Daarbij hoorde ook een controle van de betaalde salarissen, vergoedingen en toelagen.

Bepaalde onderdelen van de personeelscyclus zijn eerder al beschreven en geanalyseerd door de interneauditdienst van Kind en Gezin. Die dienst deed in 2004 een audit van de salarisadministratie en het dossierbeheer personeel. In 2006 volgde een opvolgingsaudit. Het Rekenhof kon gebruik maken van die rapporten.

Als onderzoeksnorm heeft het Rekenhof de *guidelines for internal control standards for the public sector* van Intosai gehanteerd. Zij bieden voor de overheidssector een vertaling en verdieping van het COSO-rapport *Internal Control – Integrated Framework*, dat als toonaangevende standaard geldt voor de interne beheersing van een organisatie. Overeenkomstig de guidelines bestaat interne beheersing uit vijf onderling verbonden componenten: (1) internebeheersingsomgeving, (2) risicobeoordeling, (3) internebeheersingsactiviteiten, (4) informatie en communicatie en (5) monitoring. Het Rekenhof heeft die vijf componenten aan een sterkte-zwakteanalyse onderworpen.

Vervolgens heeft het Rekenhof vier essentiële personeelsprocessen getoetst, namelijk de personeelsbehoefteplanning, de werving en selectie, de opvolging van de prestaties en de bezoldiging van het personeel. In het bijzonder heeft het de rechtmatigheid van de betrokken verrichtingen getest. Voor de rechtmatigheidstesten golden als norm: het APKB, de algemene rechtsbeginselen uit het administratief recht en de beginselen van behoorlijk bestuur, het raamstatuut, het stambesluit VOI, het ISB-KG, de arbeidsovereenkomstenwet⁽³⁾ en alle andere regelge-

¹ Het verslag hanteert het begrip *interne beheersing* i.p.v. *interne controle*.

² Zoals de rapporten van de interne audit, de notulen van de raad van bestuur, het raadgevend comité, het directiecomité en de directieraad, interne nota's, dienstorders, enz.

³ Wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

ving die de rechtspositie van het personeel van Kind en Gezin beïnvloedt.

Omwille van de actualiteitswaarde rapporteert het Rekenhof niet over personeelsverrichtingen van voor 1 oktober 2000 (datum van inwerking-treding van het stambesluit VOI), tenzij het probleem voor die datum ontstond en nog steeds voortduurt.

Het Rekenhof kondigde het onderzoek op 11 april 2006 aan bij de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en bij het agentschap. De feitelijke bevindingen heeft het onderzoeksteam op 1 juni 2007 informeel besproken met het hoofd van het agentschap. Het Rekenhof bezorgde Kind en Gezin zijn voorlopige onderzoeksresultaten op 18 juli 2007. Kind en Gezin reageerde op 6 augustus 2007. Op 2 oktober 2007 werd het ontwerp van verslag aan de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin bezorgd, die antwoordde op 30 oktober 2007. Het antwoord van de minister is integraal opgenomen als bijlage.

Het verslag begint met een schets van Kind en Gezin. Vervolgens wordt in hoofdstuk twee dieper ingegaan op de vijf componenten van interne beheersing. Hoofdstuk drie geeft de resultaten van de testen weer. Het verslag sluit af met conclusies, aanbevelingen en een samenvatting van het antwoord van de minister.

1 Schets van het agentschap

1.1 Situering van Kind en Gezin

Door de staatshervorming van 1980 werd het beleid inzake kinderopvang toevertrouwd aan de gemeenschappen en werd het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn afgeschaft. Door het decreet van 29 maart 1984 werd Kind en Gezin opgericht als VOI. In het kader van BBB werd Kind en Gezin op 1 april 2006 omgevormd tot een IVA met rechtspersoonlijkheid⁽⁴⁾.

Het agentschap heeft als decretale missie voor elk kind zoveel mogelijk kansen te creëren. Zijn kerntaak omvat de regie van de kinderopvang en de organisatie van de preventieve gezinsondersteuning. Daarnaast neemt het agentschap taken op inzake crisisopvang van jonge kinderen, verstoorde opvoedingssituaties en hulpverlening bij kindermishandeling. Kind en Gezin is ook betrokken bij binnenlandse en interlandelijke adopties. Het agentschap voorziet niet zelf in kinderopvang en voert ook geen inspecties meer uit. Sinds het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden van de Vlaamse overheid (VIPA) als agentschap in werking is getreden op 1 januari 2007, is Kind en Gezin ook niet meer bevoegd voor de subsidiëring en financiering van infrastructuur van kinderopvangvoorzieningen.

Kind en Gezin is als IVA belast met taken van beleidsuitvoering. Het agentschap beschikt over operationele autonomie⁽⁵⁾, maar blijft onderworpen aan het gezag van de Vlaamse Regering. Een beheersovereenkomst moet nog worden afgesloten. Zolang het comptabiliteitsdecreet⁽⁶⁾ niet in werking is getreden, blijft Kind en Gezin als VOI van de categorie A onderworpen aan de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

In 2006 beliepen de inkomsten van Kind en Gezin 404,1 miljoen EUR, waarvan 295,5 miljoen EUR dotatie van de Vlaamse Gemeenschap (73%). De totale uitgaven beliepen dat jaar 404,7 miljoen EUR, waarvan 50,5 miljoen EUR (12,5%) verband hield met personeel⁽⁷⁾.

⁴ Decreet van 30 april 2004.

⁵ Dat houdt in dat het agentschap verantwoordelijk is voor de eigen organisatiestructuur, het organogram en de operationele processen, de uitvoering van het personeelsbeleid, de werkingsmiddelen en de interne beheersing.

⁶ Decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, subsidies en de controle door het Rekenhof.

⁷ Ca. 83% van alle uitgaven betreft subsidiëring van kinderopvang en preventieve gezinsondersteuning.

1.2 Leiding van het agentschap

Door BBB is de raad van bestuur bij Kind en Gezin vervangen door een raadgevend comité⁸.

De voormalige leidend ambtenaar van de VOI Kind en Gezin werd na een herplaatsingsprocedure aangesteld als hoofd van het agentschap. Met ingang van 1 september 2007 werd dit mandaat op zijn verzoek beëindigd en is de leiding van het agentschap in handen van een waarnemend administrateur-generaal. Met ingang van dezelfde datum besliste de Vlaamse Regering de functie van administrateur-generaal vacant te verklaren. In tegenstelling tot vóór BBB gaat het om een mandaatfunctie voor zes jaar, maar verlengbaar⁹. Het decreet van 22 december 2006 heeft ook in de functie van algemeen directeur voorzien, die de administrateur-generaal moet bijstaan. Die functie is nog niet ingevuld.

Het BVR van 2 maart 2007 heeft de beslissings- en beleidsstructuur bij Kind en Gezin vastgelegd. Het directiecomité, bestaande uit de leidend ambtenaar, de (toekomstige) algemeen directeur en de tien afdelingshoofden, is bevoegd voor intern overleg en voor beleidsdomeinafstemming. In dezelfde samenstelling vergadert de directieraad, die bevoegd is voor een aantal beslissingen inzake de rechtstoestand van het personeel.

1.3 Organisatie

De hoofdzetel van Kind en Gezin bevindt zich in Brussel. Er zijn ook provinciale afdelingen in Antwerpen, Gent, Leuven, Hasselt en Brugge.

Het organogram van Kind en Gezin kent sinds begin 2007 elf afdelingen: Algemene Diensten, Logistiek en Financiën, ICT/HRM, Preventieve Gezinsondersteuning, Kinderopvang, de vijf provinciale afdelingen en de afdeling Coördinatie (in de toekomst onder leiding van de algemeen directeur).

Met de hulp van een externe consultant werd eind 2006 het project *optimalisatie organisatie- en overlegstructuren* opgestart. Het project liep verder in 2007 en omvat de verdeling van de verantwoordelijkheden van de verschillende diensten en personen, de overleg-, samenwerkings- en besluitvormingsstructuren, de inzet van de middelen, de cultuur, enz.

⁸ Paritair samengesteld uit representatieve middenveldorganisaties, aangevuld met door de Vlaamse Regering aangewezen personen. In afwachting van een nieuwe samenstelling bestaat het raadgevend comité uit de leden van de vroegere raad van bestuur.

⁹ Voor een nieuwe termijn van zes jaar zonder mededinging. Daarna is aanstelling van dezelfde persoon na een nieuwe selectieprocedure niet uitgesloten.

1.4 Personeelsbestand

Naar aanleiding van BBB diende het personeel te worden overgedragen van de VOI naar het IVA. Aangezien die rechtsoptolger bijna identieke taken vervult, werd nagenoeg het volledige personeelsbestand overgeheveld. Alleen de 42 personeelsleden van de dienst Inspectie werden ondergebracht onder het Agentschap Inspectie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Het opstartpersoneelsplan dat Kind en Gezin door de inwerkingtreding van BBB diende op te maken, bepaalde op 1 juni 2006 het aantal beschikbare VTE's op 1.039,1.

Het personeelsbestand bestond op 1 januari 2007 uit 1.321 personeelsleden (978,3 VTE's), als volgt verdeeld:

	statutair	contractueel	totaal
niveau A	106	68	174
niveau B ⁽¹⁰⁾	565	251	816
niveau C	58	80	138
niveau D en E	76	117	193
totaal	805	516	1.321

Opvallend is dat Kind en Gezin bijna evenveel deeltijds als voltijds werkende personeelsleden telt. Op een totaal van 1.321 personeelsleden werken er 658 (49,8%) deeltijds.

1.5 Personeelsstatuut

Wat betreft het administratief en geldelijk statuut van het personeel, is Kind en Gezin onderworpen aan het APKB. De Vlaamse Regering is binnen dat kader bevoegd voor het statuut, voorheen op grond van het oprichtingsdecreet 1984, nu op basis van het kaderdecreet BB.

Het eerste administratief statuut kwam tot stand in 1987. Bij BVR van 16 mei 1995 kreeg Kind en Gezin, net zoals vele andere VOI's in die tijd, een geheel nieuw personeelsstatuut, dat inhoudelijk gelijkloep met het VPS 1993. In 2000 werd Kind en Gezin onder het stambesluit VOI gebracht, waardoor het personeelsstatuut van 1995 werd opgeheven, behalve voor de niet-strijdige onderdelen in afwachting van een instellingsspecifiek besluit (ISB). Dat ISB-KG kwam er bij BVR van 26 november 2004.

¹⁰ Tot niveau B behoort de grootste personeelsgroep van 692 regioverpleegkundigen (475 statutairen en 217 contractuelen), die aanstaande en jonge ouders begeleiden.

Naar aanleiding van BBB werd met ingang van 1 april 2006⁽¹¹⁾ het stambesluit VOI en het ISB-KG vervangen door het raamstatuut, behalve voor de materies die het raamstatuut niet regelt. Ook het delegatiebesluit van 10 oktober 2003 bevat nieuwe personeelsregels⁽¹²⁾.

De besluiten van de administrateur-generaal van 29 november 2001 en 16 mei 2006 delegeren heel wat personeelsbevoegdheden aan de betrokken afdelingshoofden, bv. het ondertekenen van benoemingsbesluiten en arbeidsovereenkomsten, de salarisvaststellingsbesluiten, de toekenning van vergoedingen en toelagen, enz. Voor HRM en loonadministratie is het betrokken afdelingshoofd bevoegd voor alle beslissingen, inclusief alle uitgaven en beslissingen over rekrutering en selectie⁽¹³⁾.

1.6 Rapport van de interne audit

Kind en Gezin had als VOI sinds eind 2001 een interneauditdienst. Ter uitvoering van het kaderdecreet BB besliste de Vlaamse Regering op 17 februari 2006 de eigenlijke interneauditopdrachten van Kind en Gezin toe te vertrouwen aan de centrale interneauditdienst van de Vlaamse administratie. De interneauditdienst van Kind en Gezin kan de specifieke internecontroleprocessen verder blijven uitvoeren onder toezicht van een begeleidingscomité ad hoc. Dat comité werd opgericht door het BVR van 2 maart 2007.

De interneauditdienst bij Kind en Gezin heeft in april 2004 verslag uitgebracht over twee aspecten van de personeelscyclus: de salarisadministratie en het dossierbeheer personeel. In het algemeen achtte de interneauditdienst de salarisadministratie *vrij goed onder controle*. Als aandachtspunten signaleerde de dienst o.a. de vele manuele tussenkomsten en de nog onvolkomen gedecentraliseerde structuur van de personeelsfunctie. In totaal formuleerde de dienst 27 concrete aanbevelingen. De diverse betrokken diensten hebben een actieplan samengesteld en de verschillende actiepunten geclusterd in zes projecten: intranet personeel, optimalisatie personeelssysteem SAP, procedurehandboek, veiligheid en integriteit personeelsgegevens, verantwoordelijkheden actoren en HRM-kader cel personeel.

¹¹ De datum van 1 april 2006 slaat op het raamstatuut eerste fase: dit waren de nieuwe regels inzake rechten en plichten, rekrutering en selectie, evaluatie, top- en middenkaderfuncties, tucht, verloven, ambtsbeëindiging, enz. De tweede fase van het raamstatuut, betreffende de administratieve loopbaan en het geldelijk statuut, had uitwerking vanaf 16 maart 2007.

¹² BVR van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de IVA's van de Vlaamse overheid. Zo is geregeld dat het hoofd van het agentschap delegatie heeft - met mogelijkheid tot subdelegatie - om de beslissingen te nemen over indienstneming, toewijzing van functie en salarisschaal, tijdelijke bijkomende beloningen, uitbetalingen, enz.

¹³ Rekening houdend met de bevoegdheden van de afdelingshoofden.

De voorgestelde verbeteringen werden doorgevoerd vóór het einde van 2005 en vormden het voorwerp van een opvolgingsaudit door de interneauditdienst van Kind en Gezin. In zijn rapport van maart 2006 concludeerde de dienst dat de meeste aanbevelingen zijn uitgevoerd en dat de salarisadministratie en het dossierbeheer personeel *onder controle* zijn in plaats van *vrij goed onder controle*.

2 Analyse van de interne beheersing

Het Rekenhof onderzocht het internebeheersingssysteem van de personeelscyclus van Kind en Gezin. In dit hoofdstuk maakt het Rekenhof een sterkte-zwakteanalyse van de vijf onderling verbonden componenten van interne beheersing⁽¹⁴⁾, namelijk: (1) internebeheersingsomgeving, (2) risicobeoordeling, (3) internebeheersingsactiviteiten, (4) informatie en communicatie en (5) monitoring. In hoofdstuk drie worden vier essentiële personeelsprocessen getest. Hierdoor wordt ook de analyse van het systeem getoetst aan de werkelijkheid.

2.1 Internebeheersingsomgeving

De internebeheersingsomgeving (*control environment*) slaat op de sfeer binnen een organisatie. Hoe sterk is de entiteit doordrongen van het belang van interne beheersing? Het algemene klimaat beïnvloedt immers de handelwijze van het personeel.

Een sterke internebeheersingsomgeving impliceert een integere en ethische organisatie, een passende leiderschapsstijl, een transparante en efficiënte organisatiestructuur, deskundig personeel en een sterk HRM-beleid.

2.1.1 Integriteit en ethiek

Elke organisatie dient zich in personeelsmateries integer en ethisch te gedragen. Een van de doelstellingen van interne beheersing is te voldoen aan alle toepasselijke wetten, regels en normen.

Het management van Kind en Gezin toont zich bewust van het belang van integriteit en ethiek. Zo vond in 2006 een interne audit van het integriteitsbeleid plaats⁽¹⁵⁾. Er bleken voor de personeelsprocessen maar weinig concrete integriteitsrisico's te bestaan. Ook besliste het directiecomité op 3 oktober 2006 een adviserend integriteitscomité op te starten⁽¹⁶⁾. Het moet o.m. voorzien in een organisatiebrede benadering van integriteit, een gemeenschappelijk begrippenkader en goede praktijken. Andere recente voorbeelden van de aandacht die het directiecomité besteedt aan ethisch beleid zijn de goedkeuring van een *richtlijn wagenpark* en *dienstwagens*, van een nota over de neutraliteit in het functioneren van de personeelsleden en van een actualisering van de procedures voor gsm-gebruik door de regioteamleden. Binnen Kind en Gezin bestaan overigens verschillende gedrags- of deontologische codes,

¹⁴ Cf. Intosai guidelines in de inleiding van dit verslag.

¹⁵ De interneauditdienst stelde vast dat een dergelijke audit sterk overeenkwam met een onderzoek naar de internebeheersingsomgeving.

¹⁶ Bestaande uit o.m. de afdelingshoofden, de woordvoerder, de opdracht houder HRM, een jurist, enz.

o.m. een specifieke code personeelsbeheer. Naast een privacyregeling bevat de code vooral een korte uitwerking van de bepalingen in het raamstatuut¹⁷). Sancties bij overtreding zijn er niet in opgenomen. Er loopt een project om alle codes te bundelen in één code voor de hele organisatie. De Academie, de vormingsdienst bij Kind en Gezin, plant opleidingen rond gedragscode personeelsgegevens en diversiteit.

Volgens Kind en Gezin zijn er specifiek in de personeelsprocessen in het verleden nog geen ethische problemen vastgesteld. De laatste jaren werd ook geen enkele tuchtprocedure gevoerd. Volgens het agentschap worden eventuele disciplinaire problemen opgelost tijdens de functioneringsevaluatie. Net als alle andere personeelsleden worden de medewerkers van de personeelscyclus systematisch geëvalueerd. Een minpunt is dat Kind en Gezin zijn medewerkers niet oplegt hun nevenactiviteiten te melden.

2.1.2 Houding aan de top

Het management moet het goede voorbeeld geven (*tone at the top*). Bij Kind en Gezin blijkt uit de stijl, visie en handelwijze van de leiding een positieve ingesteldheid tegenover interne beheersing. Tekenend voor de houding van de top is het bestaan - ook na BBB - van een eigen interne-auditfunctie. De leiding staat ook open voor externe audits.

Het management respecteert de bevoegdheidsdelegatie en trekt individuele dossiers niet onnodig naar zich toe. Voor een heel aantal personeelsmateries schakelt de administrateur-generaal overigens het directiecomité in, hoewel dat strikt juridisch niet verplicht is.

2.1.3 Organisatiestructuur

Een goede organisatiestructuur voor het personeelsbeheer veronderstelt een duidelijke delegatie en afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, alsook passende rapporteringslijnen. Het organogram van Kind en Gezin is in dat verband grotendeels transparant uitgewerkt en geformaliseerd.

Tijdens het onderzoek van het Rekenhof bleek dat Kind en Gezin zich vragen stelde bij de versnippering van de HRM-functie. Centraal was de HRM-functie verdeeld over drie verschillende organisatieonderdelen met telkens verschillende hiërarchisch verantwoordelijken. Naar aanleiding van het project *optimalisatie organisatie- en overlegstructuren*¹⁸) werd begin 2007 met de hulp van een externe consultant de centrale HRM-

¹⁷ Naast de bepalingen inzake de rechten, plichten, onverenigbaarheden en cumulatie van activiteiten in het raamstatuut is er ook de omzendbrief PEBE/DVO/2006/6 van 6 juli 2006 houdende een deontologische code voor de personeelsleden van de Vlaamse administratie.

¹⁸ Zie 1.3.

organisatie gewijzigd. Positief is dat sinds 1 april 2007 de HRM-medewerkers en de dossierbeheerders personeel zijn samengebracht in de afdeling ICT/HRM⁽¹⁹⁾. Zij ressorteren nu onder hetzelfde afdelingshoofd. De reorganisatie is nog niet beëindigd. De externe consultant zal een voorstel van structuur voor de afdeling ICT/HRM uitwerken.

Naast de centrale afdeling heeft elke provinciale afdeling een eigen HRM-functie, die bestaat uit een stafmedewerker HR en minstens twee dossierbeheerders. Zij ressorteren onder het gezag van het provinciale afdelingshoofd. De decentralisatie naar de provinciale afdelingen werd in 2000 doorgevoerd. Om verkokering tegen te gaan, is er wel regelmatig overleg en coördinatie. De vraag rijst of de decentralisatie van het dossierbeheer niet zorgt voor bevoegdheidsoverlappingsen of –lacunes, een verhoogde bureaucratie⁽²⁰⁾, of efficiëntieverlies⁽²¹⁾. Omdat een volledige centralisatie niet haalbaar werd geacht had Kind en Gezin de intentie vanaf januari 2007 te starten met een virtuele centralisatie van de provinciale HRM-medewerkers. De verschillende HRM-medewerkers zouden worden aangestuurd door één leidinggevende van de centrale administratie en dossiers behandelen voor de totale organisatie. Hun werkplaats zou in de provincie blijven. Dat plan werd evenwel niet gerealiseerd: Kind en Gezin heeft het teruggeschroefd naar aanleiding van het project *optimalisatie organisatie- en overlegstructuren*. Daardoor blijven de door Kind en Gezin zelf aangevoelde tekortkomingen van de decentralisatie bestaan.

In totaal werken 47 personeelsleden van Kind en Gezin in de personeelscyclus⁽²²⁾ of 43,4 VTE's. Het gaat om 22 HRM-medewerkers (in totaal 19,8 VTE's), inclusief de 5 provinciale stafmedewerkers HR, 20 dossierbeheerders personeel (19,5 VTE's), inclusief de coach van niveau A, en 5 medewerkers van de Academie (4,1 VTE's). Van de 47 zijn er 18 personen verbonden aan een provinciale afdeling.

Het aantal van 42 medewerkers of 39,3 VTE's (zonder de Academie) staat volgens het management in verhouding tot de uit te voeren taken. Onderzoek wijst uit dat in België in 2005 gemiddeld één HRM-professional 86 werknemers bediende. Die ratio of servicegraad van

¹⁹ De HRM-medewerkers houden zich voornamelijk bezig met *soft HRM* (selectie, evaluatie, loopbaanontwikkeling e.d.), de dossierbeheerders personeel met *hard HRM* (opvolging prestaties, bezoldiging, vergoedingen, e.d.).

²⁰ Er is meer nood aan communicatie en verificatie.

²¹ Kind en Gezin stelt zelf dat op dezelfde locatie werken de rol van de dossierbeheerders als generalist of specialist kan versterken. Het laat een kruisbestuiving van kennis en vaardigheden toe en kan leiden tot een verbeterde dienstverlening, flexibiliteit, coördinatie en communicatie. Bijkomend krijgen de betrokkenen ook meer het gevoel voor de hele organisatie te werken in plaats van voor een provincie.

²² Dit is zonder rekening te houden met de administrateur-generaal, de algemeen directeur en de afdelingshoofden.

1/86 komt neer op 1,16% van het personeelsbestand⁽²³⁾. Bij de overheid loopt die ratio op tot gemiddeld 1/66 of 1,52%. De literatuur gaat voor de privésector uit van een ratio van 1/75 of 1,33% voor een organisatie die sterk investeert in HRM⁽²⁴⁾. Kind en Gezin, met 1.321 personeelsleden, zou volgens die ratio's maximaal 15 à 20 voltijdse HRM-actoren tewerkstellen. Zelfs rekening houdend met het hoge aantal dossiers met deeltijdbanen bij Kind en Gezin, wat extra werk genereert, is 39,3 VTE's in de personeelscyclus dus hoog.

Het hoge aantal HRM-medewerkers kan voor een deel verklaard worden door de decentralisatie van het personeelsbeheer. In alle locaties moet immers een stafmedewerker HR aanwezig zijn, alsook minstens twee dossierbeheerders (opdat er steeds back-up is). Het project virtuele centralisatie moest leiden tot een beperkte afname van het aantal dossierbeheerders personeel, maar dat plan zal niet gerealiseerd worden. De interne auditdienst beval in zijn rapport van 2004 al aan om de werklast van de dossierbeheerders kritisch te beoordelen en te monitoren en daarvoor meetcriteria te ontwikkelen. Dat was bij de opvolgingsaudit in 2006 nog niet gebeurd.

2.1.4 Deskundigheid

Deskundige, competente en betrouwbare personeelsmedewerkers bezitten voldoende kennis en vaardigheden om correct, ethisch, zuinig, efficiënt en effectief te werken. Op dat punt scoren zowel de HRM-medewerkers als de dossierbeheerders personeel van Kind en Gezin goed.

Over het opleidingsniveau van de 47 medewerkers aan de personeelscyclus is het management van Kind en Gezin tevreden. De onderstaande tabellen geven de verdeling per niveau en per diploma weer.

	Hoofden	%
Niveau A	14	29,8
Niveau B	19	40,4
Niveau C	9	19,2
Niveau D	5	10,6
Totaal	47	100

²³ Voor kleine organisaties is dat 1/52 of 1,92%, voor organisaties met meer dan 500 werknemers 1/93 of 1,08%. Opvallend is dat in het eerste percentiel van de overheidsratio's de servicegraad oploopt tot 1/36 of 2,78%. Bron: onderzoek *Personeelspraktijk 2005* van SD WORX bij 296 Belgische werkgevers, waarvan 32 overheidsorganisaties.

²⁴ BAKKER, P. en BOSMA, M., *Nationaal Onderzoek Arbeidsmarkt 2004*, *PW Vakblad*, 7 november 2004; of: Market Analysis Summary, *Plan Administration – Benefits Business Plan*, www.bplans.com, hoofdstuk 4.0.

	Hoofden	%
Master	13	27,6
Bachelor	21	44,8
Secundair	13	27,6
Totaal	47	100

Van de 21 medewerkers op bachelorniveau zijn er 10 maatschappelijk assistent. Een aantal medewerkers bevindt zich op een hoger niveau na bevorderingsexamens.

De 47 personeelsactoren beschikken over heel wat ervaring in HRM-materies: de gemiddelde ervaring bedraagt 9,9 jaar. Velen van hen zijn trouwens al veel langer personeelslid van Kind en Gezin en kennen de organisatie dus goed. De gemiddelde personeelsmedewerker werkt al 16,3 jaar voor Kind en Gezin.

De competentie van de medewerkers blijkt ook uit het feit dat Kind en Gezin HRM-materies weinig tot niet uitbesteedt aan consultancybureaus, studiekantoren of externe onderzoekers. Dat was tot nu toe enkel het geval voor de opdracht inzake de organisatie-, beslissings- en overlegstructuur en voor de uitbouw van het intranet⁽²⁵⁾.

De juridische kennisopbouw vertoont echter nog zwaktes. Momenteel bevindt zich veel expertise over personeelsstatuut, loonadministratie en personeelsbegroting bij één HRM-medewerker.

2.1.5 Personeelsbeleid en -beheer

Kind en Gezin investeert sterk in zijn HRM-beleid. Dat blijkt o.m. uit de aanstelling van een opdrachthouder HRM en de uitbouw van een afzonderlijke cel HRM, die goed is bemand. De Academie beschikt over een globaal ontwikkelingsplan om te groeien naar een lerende organisatie. Voor heel wat functies zijn profielen uitgetekend en waar ze nog ontbreken, worden ze aangemaakt naar aanleiding van een vacature. Voor nieuwe medewerkers heeft het agentschap een introductietraject uitgetekend en plant het een vast systeem van peter- en meterschap. Het voert een loopbaanbeleid via o.m. het competentie management. Elk personeelslid krijgt een evaluatie. Ook startte Kind en Gezin met individuele ontwikkelingsplannen.

Om het doelbereik, de effectiviteit en efficiëntie van het HRM-beleid en -beheer te kunnen meten en opvolgen, heeft het agentschap een project geïntroduceerd dat alle HRM-processen en verrichtingen met kengetallen wil kwantificeren. De cijfermatige kennis is echter nog beperkt tot het proces van werving en selectie, de personeelsbewegingen en de

²⁵ Zie vraag nr. 7 van 16 november 2006 en vraag nr. 18 van 22 november 2006, *Vragen en Antwoorden*, Vlaams Parlement, nr. 4, januari 2007.

ziektedagen. De bestaande kengetallen worden nog onvoldoende gebruikt en zijn nog niet exact gedefinieerd. Wel zijn alle soorten en vormen van rapporteringen geïnventariseerd.

Kind en Gezin besteedt aandacht aan het welbevinden van het personeel. Het agentschap kende nog geen sociale conflicten. In 2004 organiseerde het een enquête onder het personeel. De betrokkenheid van de medewerkers was hoog, aangezien 874 van de 1250 vragenlijsten konden worden verwerkt. Uit de resultaten kwamen de volgende aandachtspunten naar voren: mentale belasting, besluitvormingsmarge, interne informatie en communicatie, bezoldiging en loopbaanmogelijkheden.

Kind en Gezin heeft in 1998 naast het klassieke systeem van tijdsregistratie het project alternatief werken (AW) ingevoerd. Het personeelslid in AW is niet onderworpen aan de diensturenregeling, hoeft niet te prikken of aanwezig te zijn tijdens de stamtijden en kan geregeld thuis werken. Het wordt opgevolgd aan de hand van zijn resultaten. Momenteel is AW ingevoerd in drie afdelingen, maar het agentschap wil het systeem veralgemenen zodra een aantal zwakke punten zijn weggewerkt, o.m. op het vlak van de kantoororganisatie, de ICT-voorzieningen en de mentale omgeving (cultuur). Een aantal deelaspecten zijn wel al organisatiebreed doorgevoerd. Zo bepaalt elk afdelingshoofd welke personeelsleden nog onderworpen zijn aan de diensturenregeling. Bij niet-naleving worden wel geen sancties meer opgelegd. Het naast elkaar bestaan van deze drie systemen (klassieke tijdsregistratie, AW en een tussenvorm) leidt echter tot ontevredenheid en een gevoel van ongelijke behandeling bij een aantal personeelsleden.

2.2 Risicobeoordeling

De personeelscyclus van Kind en Gezin kan slechts optimaal functioneren als het agentschap zich bewust is van de gevaren die het doelbereik bedreigen. Risicobeoordeling (*risk assessment*) houdt de identificatie en analyse in van die risico's en is de basis voor efficiënte en effectieve beheersingsmaatregelen.

Voor de risicobeoordeling is het in de eerste plaats noodzakelijk dat de doelstellingen zijn vastgesteld, zowel op organisatieniveau in een missieverklaring of strategisch plan, als op het lagere niveau van de personeelscyclus in operationele plannen.

2.2.1 Doelstellingen

Op het hoogste niveau zijn de organisatiedoelstellingen en de missie van Kind en Gezin terug te vinden in het oprichtingsdecreet IVA.

Daarnaast beschikt Kind en Gezin ook over een organisatiebreed strategisch plan. In de toekomst zal dat geïntegreerd worden in de beheersovereenkomst die nog moet worden afgesloten. De overeenkomst

schetst de krijtlijnen voor de werking van de organisatie en geeft de voornaamste uitdagingen weer, steeds gekoppeld aan indicatoren. De beheersovereenkomst komt in de plaats van het al afgelopen *strategisch kader 2001-2004*. Het directiecomité keurde op 16 januari 2007 een plan van aanpak goed voor de uitwerking van de vijfjaarlijkse (strategische planning, meerjarenplanning en beheersovereenkomst) en jaarlijkse planningscyclus (o.a. ondernemingsplan).

Voor een aantal kerntaken zijn de strategische doelstellingen uitgewerkt in operationele plannen. Voor de personeelscyclus is het de bedoeling een *strategisch beleidsplan HRM* op te stellen voor de periode 2007-2010. Ook loopt een omgevings- en SWOT-analyse⁽²⁶⁾ op de dienstverlening van HRM en tracht het agentschap aan de hand van jaarlijkse projecten bepaalde aspecten van het HRM-beleid verder te ontwikkelen.

De opdrachthouder HRM heeft in augustus 2006 wel een nota *cel HRM* opgemaakt, waarin de activiteiten en instrumenten van de personeelsdienst worden geschetst aan de hand van negen clusters van verantwoordelijkheidsgebieden⁽²⁷⁾. De nota bevat een hele reeks strategische en operationele doelstellingen voor de HRM-cel, zonder ze als zodanig te benoemen. Om als echte doelstellingen te kunnen dienen, zijn ze te weinig gedetailleerd of gekwantificeerd. De nota bevat evenmin risico's die het doelbereik kunnen bedreigen.

2.2.2 Risicoanalyse

Een adequate interne beheersing van personeelsprocessen vereist dat de entiteit de risico's heeft geïdentificeerd die verhinderen dat de doelstellingen niet of niet optimaal worden bereikt. Pas als die risico's gekend zijn, is het mogelijk passende internebeheersingsmaatregelen te nemen.

Voor de personeelscyclus bij Kind en Gezin zijn weinig doelstellingen geformuleerd. Het salarisadministratie- en dossierbeheerrapport van 2004 van de interneauditdienst stelde ook al een onvoldoende bewustzijn van risico's vast. In 2006 bleek maar beperkt iets veranderd te zijn aan de houding bij de personeelsmedewerkers aangaande risico-identificatie en -beheersing. De interneauditdienst voert zelf wel voor zijn auditplanning en bij de implementatie van de aanbevelingen door de diensten een risicoanalyse uit, maar een toetsing van de HRM-doelstellingen is onmogelijk. Gevolg is dat voor de personeelscyclus de internebeheersingsactiviteiten veeleer ad hoc of helemaal niet geïnstalleerd zijn.

²⁶ Analyse van de strenghts (sterktes), weaknesses (zwaktes), opportunities (kansen) en treaths (bedreigingen).

²⁷ Management van HR-strategie, in-, door- en uitstroom, performantie, competenties, organisatiestructuur, informatie, arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en vakbondsrelaties.

Recent besteedt de cel HRM wel aandacht aan een risicoanalyse van de loonproductie. Met een *control self assessment* werden de specifieke risico's, eventuele oplossingen en de controlemogelijkheden geïdentificeerd. Het streefdoel is om tegen eind 2007 een controlesysteem op te zetten.

2.3 Internebeheersingsactiviteiten

Internebeheersingsactiviteiten (*control activities*) zijn de concrete activiteiten ondernomen om risico's te voorkomen of binnen bepaalde grenzen te houden. Hieronder analyseert het Rekenhof de internebeheersingsactiviteiten die Kind en Gezin heeft ingesteld in de personeelscyclus. Het gaat om machtigings- en goedkeuringsprocedures, functiescheidingen, verificaties en supervisie, controle op toegang tot bestanden en documenten en afstemming van personeelsgegevens.

2.3.1 Machtigings- en goedkeuringsprocedures

Elke transactie moet op gepaste wijze geautoriseerd worden. In het algemeen is bij Kind en Gezin op grond van de delegatiebesluiten duidelijk welke personen welke beslissingen kunnen nemen in personeelsmateries. Ook specifiek in de personeelscyclus doen zich geen grote problemen voor op het vlak van machtigingen en goedkeuringen. Het systeem van bevoegdheidsdelegatie is sluitend en duidelijk.

2.3.2 Functiescheidingen

Om het risico op fouten, verspilling of onwettige daden te verminderen, mag geen individu of team over alle sleutelcontroles⁽²⁸⁾ van een transactie gaan. In een degelijke personeelsorganisatie zijn de specifieke taken toevertrouwd aan van elkaar gescheiden actoren. Het Rekenhof stelde vast dat in de personeelscyclus meestal voldoende functiescheiding aanwezig is. Alleen bij de uitbetaling van de salarissen en de controle daarop rijzen vragen over de nodige functiescheiding.

Als personeelssysteem gebruikt Kind en Gezin SAP. De dossierbeheerders personeel voeren niet enkel de gegevens in SAP in, ze controleren ook nadien de juistheid van de salarisberekeningen. Dat gebeurt door de output van SAP te vergelijken met papieren verbindingsfiches die alle relevante gegevens voor de salarisberekening bevatten. Op de centrale administratie spreken de dossierbeheerders dagelijks onder elkaar af wie welke taken op zich neemt. Daardoor wordt de gegevensinvoer regelmatig gecontroleerd door een andere dossierbeheerder en daalt het risico op samenspanning. In de provinciale afdelingen Vlaams-Brabant, Limburg en West-Vlaanderen zijn er echter maar twee dos-

²⁸ Met sleutelcontroles of *key-controls* worden bedoeld: kritieke punten in het proces waar het risico bestaat dat het doelbereik niet wordt gehaald.

sierbeheerders. Voor de gegevensinvoer in SAP en de salariscontroles verdelen de dossierbeheerders willekeurig de personeelsdossiers. Het Rekenhof wijst op een verhoogd risico op collusie tussen die dossierbeheerders, omdat er maar twee zijn, ze intensief met elkaar samenwerken en niet gecontroleerd worden door bijvoorbeeld de stafmedewerker HR. Op één provinciale afdeling gaven de dossierbeheerders zelf aan zich bewust te zijn van het risico. In de provinciale afdeling Antwerpen zijn er weliswaar drie dossierbeheerders die het werk willekeurig verdelen, maar de controle van de salarissen van de statutairen gebeurt altijd door dezelfde dossierbeheerder.

Zowel in de centrale administratie als in de provinciale afdelingen worden alle loonbrieven uit SAP twee keer per maand vergeleken met de verbindingsfiches. De controle van de salarissen kan evenwel gericht en efficiënter verlopen als alleen de salarissen die ten opzichte van de vorige maand zijn gewijzigd worden vergeleken met de fiches (via zogenaamde exceptielijsten).

2.3.3 Verificaties en supervisie

In elk personeelsproces dienen de verrichtingen op hun juistheid of echtheid te worden nagezien. Daarnaast is hiërarchisch toezicht noodzakelijk dat systematisch tussenbeide komt op kritische punten in het proces.

In sommige provinciale afdelingen maken de dossierbeheerders de ontwerpnota's, -besluiten en -brieven op en geven ze die voor ondertekening rechtstreeks aan het afdelingshoofd, in de regel zonder tussenkomst van de stafmedewerker HR. De afdelingshoofden ondertekenen de voorgelegde documenten dan na een summiere en eerder formele controle. Het afdelingshoofd consulteert praktisch nooit de onderliggende stukken. Omwille van een grondige verificatie en supervisie rijst de vraag of de inhoudelijke controle niet beter op een tussenniveau gebeurt, vooraleer een document naar het afdelingshoofd gaat.

Het Rekenhof stelt ook vast dat in de provinciale afdelingen de verhouding tussen de afdelingshoofden, de stafmedewerkers HR en de dossierbeheerders personeel niet is uitgeklaard. Hoewel het afdelingshoofd hiërarchisch bevoegd is, overleggen de dossierbeheerders vooral met de centrale administratie. De interneauditdienst merkte in 2004 op dat er onvoldoende sprake was van *accountability* en *responsability* van de provinciale afdelingshoofden. Bovendien sturen sommige provinciale stafmedewerkers HR de dossierbeheerders niet of nauwelijks aan en voeren ze geen inhoudelijk toezicht, terwijl anderen die rol wel opnemen.

2.3.4 Toegang tot bestanden en documenten

Alleen wie bevoegd is, mag toegang krijgen tot de personeelsgegevens. Uit het verslag van de interneauditdienst van 2004 bleek dat niet alle kasten en/of lokalen altijd goed waren gesloten. In 2006 zou dat verhol-

pen zijn. Het Rekenhof stelde vast dat het probleem zich nog stelt in de provinciale afdeling Vlaams-Brabant, waar het technisch onmogelijk is de kasten met personeelsdossiers slotvast te maken.

De toenemende afhankelijkheid van computer(informatie)systemen vereist specifieke internebeheersingsactiviteiten (*information technology control activities*). Het Rekenhof voerde geen EDP-audit uit⁽²⁹⁾. Er zijn geen aanwijzingen dat bepaalde gegevens in SAP onjuist zijn of verschillen van het materiële personeelsdossier. Niettemin rijst de vraag of de schrijfbevoegdheid in SAP niet aan te veel medewerkers is toebedeeld. Zo kunnen alle medewerkers van de HRM-cel gegevens in SAP wijzigen, terwijl voor een aantal van hen alleen leesbevoegdheid volstaat. Via een logboek kan wel worden nagegaan wie op welk moment een bepaalde wijziging heeft aangebracht. De *control self assessment* van de loonproductie stelde zich tot doel de specifieke automatiseringsrisico's af te dekken⁽³⁰⁾.

2.3.5 Afstemming van personeelsgegevens

De personeelsinformatie bevindt zich op verschillende plaatsen binnen Kind en Gezin. Dat is op zich geen probleem, maar het agentschap dient op regelmatige basis na te gaan of de diverse bestanden en documenten nog met elkaar overeenstemmen. Tengevolge van de aanbevelingen van de interneauditdienst heeft Kind en Gezin zoveel mogelijk gegevens, en zeker de masterdata⁽³¹⁾, samengebracht in SAP. Daardoor bestaat geen groot risico meer op incongruentie van de gegevens.

Een zorg blijft de vergelijking tussen enerzijds papieren verbindingsfiches en overzichtsfiches (voor afwezigheden, tijdsbesteding, verloven, opleidingsdagen) en anderzijds SAP. De interneauditdienst merkte op dat de verbindingsfiches veel manuele tussenkomsten vergen en de kans op fouten vergroten. Hoewel het de bedoeling was de fiches op termijn te laten verdwijnen, blijken de dossierbeheerders ze nog intensief te gebruiken.

Intussen is ook duidelijk dat de Ikaros-agenda⁽³²⁾ van de regioverpleegkundigen en gezinsondersteuners kan worden gelinkt aan SAP. Dit is echter nog niet gerealiseerd.

²⁹ *Electronic Data Processing.*

³⁰ Zie 2.2.2.

³¹ Zoals bv. de basisgegevens en de salarisschalen.

³² Ikaros (geïntegreerd *Kind Activiteiten Regio Ondersteuningssysteem*) helpt de regioteamleden hun preventieve zorgopdracht te vervullen. Het bestaat uit twee delen: de agenda met werkrooster en het kinddossier.

2.4 Informatie en communicatie

Informatie en communicatie zijn een essentieel onderdeel van het internebeheersingssysteem. Informatiedoorstroming doorheen heel de organisatie is immers nodig om de doelstellingen te kunnen bereiken. Alle transacties en gebeurtenissen moeten op een zodanige wijze worden geïdentificeerd, verzameld en gecommuniceerd dat de actoren hun taken optimaal kunnen uitvoeren⁽³³⁾. Daarom moeten het internebeheersingssysteem en alle gebeurtenissen volledig gedocumenteerd zijn.

De interneauditdienst van Kind en Gezin heeft in zijn verslag van 2004 over de salarisadministratie een aantal aanbevelingen gedaan voor de informatiedoorstroming. Uit de opvolgingsaudit in 2006 bleek dat de aanbevelingen grotendeels zijn gerealiseerd. Zo is het intranet personeel operationeel en zijn verschillende personeelsprocedures uitgewerkt.

Kind en Gezin heeft voldoende maatregelen uitgewerkt opdat de nodige informatie over de personeelscyclus de juiste personen bereikt. Voor registratie, bewaring, doorstroming en deling van zowel elektronische gegevens als documenten bestaan uitgeschreven procedures. Zowel langs het intranet en de maandelijkse salarisuittreksels als door persoonlijk contact met de dossierbeheerders krijgen de personeelsleden van Kind en Gezin voldoende informatie over personeelsmateries. De informatiedoorstroming onder de HRM-medewerkers op de centrale administratie wordt verzekerd door het wekelijks werkoverleg van de cel HRM en de dossierbeheerders, alsook door de wekelijkse stafvergaderingen (niveau A en B), interne werkgroepen en permanente overleggroepen met externen. De informatiedoorstroming tussen de provinciale afdelingen en de centrale cel HRM is verzekerd door maandelijkse overlegvergaderingen, waarop de opdrachthouder HRM, alle stafmedewerkers HR en zowel de centrale als de provinciale dossierbeheerders aanwezig zijn. Voor het domein informatie (IT, intranet en kengetallen) zijn verantwoordelijken aangeduid. Ook de verantwoordelijkheden voor het bijhouden, opvolgen en communiceren van personeelsreglementering zijn vastgelegd en gekend.

De procedures zijn eenvoudig raadpleegbaar op een gedeelde elektronische map. Samen vormen ze een procedurehandboek. Elke procedure bestaat uit een proceduretekst, een flowchart en een checklist. Meestal zijn directe hyperlinks gelegd naar de modelformulieren. De totstandkoming, de wijziging en het gebruik van de procedures vormen op zichzelf ook drie afzonderlijke procedures. Na intern werkoverleg, communicatie en mededeling aan de directieraad treedt een nieuwe of aangepaste procedure in werking. Een jurist van de HRM-cel controleert regelmatig op eventuele fouten. Alleen de procedurebeheerder en zijn plaatsvervanger hebben schrijfrecht voor de elektronische map. Het

³³ De informatie moet relevant, volledig, betrouwbaar, tijdig, actueel, accuraat en toegankelijk zijn.

Rekenhof heeft wel vastgesteld dat een aantal procedures kunnen worden gewijzigd door medewerkers die daartoe niet bevoegd zijn.

Hoewel er procedures zijn over tal van aangelegenheden⁽³⁴⁾, bestaat geen formele procedure voor de contractuele aanwervingen in de provinciale afdelingen⁽³⁵⁾. Nochtans vindt daar ongeveer de helft van de contractuele aanwervingen plaats. Daarnaast ontbreekt een formele procedure voor de toekenning van een hogere salarisschaal in het kader van de functionele loopbaan.

2.5 Monitoring

Monitoring houdt in dat de kwaliteit van het internebeheersingssysteem permanent wordt opgevolgd. In de eerste plaats is het management van Kind en Gezin daarvoor verantwoordelijk, maar positief is dat alle personeelsleden aan monitoring doen. De monitoring is geïntegreerd in de normale operationele activiteiten. Zo stelt een medewerker die een tekortkoming in een procedure opmerkt, een fiche op met het voorstel die procedure te wijzigen.

Ook de interneauditdienst staat het management van Kind en Gezin bij op het vlak van de monitoring. De dienst bestaat uit een hoofd interne audit en uit drie interne auditors (2,5 VTE). Maximum 20% van de auditopdrachten is gereserveerd voor ad-hocopdrachten op vraag van de administrateur-generaal. 80% wordt besteed aan interne consultancyopdrachten en aan audits die steunen op een eigen risicoanalyse. De dienst voert een achttal audits per jaar uit.

De wekelijkse en maandelijkse HRM-overlegvergaderingen vormen een forum om eventuele problemen en nieuwe risico's in de personeelscyclus te melden. Om de procedures actueel te houden, zijn *contentmanagers* aangeduid. Het project *optimalisatie organisatie- en overlegstructuren* wijst erop dat Kind en Gezin zelf nadenkt over het onderhoud van zijn internebeheersingssysteem⁽³⁶⁾.

Een minpunt is dat Kind en Gezin nog geen optimaal gebruik maakt van kengetallen en nog niet systematisch alle risico's van alle personeelsprocessen, activiteiten en verrichtingen identificeert met het oog op een eventuele remediëring ervan⁽³⁷⁾.

³⁴ Contractuele werving door de centrale administratie, arbeidsongevallen, reis- en maaltijdvergoedingen, pensioen, samenstelling personeelsdossier, uitdiensttredingen, allerlei verloven, ziekte, enz.

³⁵ Wel bestaan voor de provinciale afdelingen gemeenschappelijke selectiepakketten voor de werving van regioverpleegkundigen, de regioteamleden en de gezinsondersteuners.

³⁶ Zie 1.3.

³⁷ Zie 2.1.5 en 2.2.2.

2.6 Conclusie

Uit de analyse van de internebeheersingscomponenten kunnen voorlopige conclusies worden getrokken. Kind en Gezin blijkt zijn personeelscyclus in grote mate te beheersen. Toch kent het systeem nog een aantal zwaktes.

De internebeheersingsomgeving, als basis voor de andere componenten, legt een solide basis. Dat blijkt in de eerste plaats uit de grote investeringen in het HRM-beleid. Ook staat Kind en Gezin sterk op het vlak van integriteit en ethiek en *tone at the top*. Het management respecteert de bevoegdheidsdelegatie en staat open voor overleg. Verbetering is mogelijk op het vlak van de organisatiestructuur. Zo zorgt de territoriale decentralisatie van het personeelsbeheer naar de provinciale afdelingen voor efficiëntieverlies. Het aantal medewerkers aan de personeelscyclus is relatief hoog in vergelijking met bepaalde benchmarks. De HRM-medewerkers zijn deskundig, maar de juridische kennisopbouw vertoont nog zwaktes als gevolg van kennisconcentratie.

De risicobeoordeling op het niveau van de personeelsprocessen staat nog niet ver bij gebrek aan een strategisch plan HRM, al wordt daar wel aan gewerkt. Dat betekent dat de internebeheersingsactiviteiten veeleer ad hoc zijn georganiseerd. De delegatieregeling inzake personeelsmaterie is sluitend en duidelijk. Vaak is er voldoende functiescheiding en afdoende verificatie en supervisie. In sommige provinciale afdelingen bestaat wel een risico op collusie van de dossierbeheerders personeel. De afdelingshoofden en sommige stafmedewerkers HR nemen er hun toezichtsrol niet steeds ten volle op. De toegang tot personeelsinformatie is beveiligd, op één provinciale afdeling na. De verschillende personeelsinformatiebronnen, materieel en elektronisch, zijn onderling afgestemd. Wel kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de ruime schrijfbevoegdheden in SAP en het gebruik van papieren verbindingsfiches.

Informatie en communicatie zijn structureel ingebed in de personeelscyclus. Dat blijkt uit de uitbouw van het intranet, de opmaak van een elektronisch procedurehandboek en de vele overleg- en coördinatievergaderingen van de personeelsmedewerkers. Voor twee belangrijke processen ontbreken echter nog procedures. Ook moet Kind en Gezin vermijden dat onbevoegden de procedures kunnen wijzigen.

Monitoring tot slot is geïntegreerd in de normale operationele activiteiten. Niet-routinecontroles zijn in handen van een goed uitgebouwde interneauditdienst. De monitoring wordt echter nog te weinig gesteund door goed gedefinieerde kengetallen en een systematische risicoanalyse.

3 Toetsing van personeelsprocessen

Het Rekenhof heeft vier essentiële personeelsprocessen getest: de personeelsbehoefteplanning, de werving en selectie, de opvolging van de prestaties en de bezoldiging.

De toetsing gebeurde, naargelang het betrokken proces, aan de hand van systeemtesten of gegevensgerichte testen of een combinatie van beide. Met systeemtesten ging het Rekenhof na of de processen wel functioneren zoals voorgeschreven. Met gegevensgerichte testen drong het onderzoek door tot de eigenlijke onderliggende verrichtingen, activiteiten, transacties en gebeurtenissen.

Elk van de vier geselecteerde processen komt hierna aan bod. Telkens wordt uiteengezet wat werd getest, welke normen werden gehanteerd en wat de testbevindingen waren.

3.1 Personeelsbehoefteplanning

Kind en Gezin heeft er alle belang bij het juiste aantal mensen in dienst te hebben met de juiste competenties. Het Rekenhof testte of Kind en Gezin een kwaliteitsvolle personeelsbehoefteplanning⁽³⁸⁾ kent en hoe die wordt nageleefd.

In het verleden was een VOI gebonden aan een personeelsformatie, opgelegd bij BVR. Met het oog op een meer flexibele en dynamische planning besliste de Vlaamse overheid dat stelsel te vervangen door personeelsplannen. Voor het opstellen van een personeelsplan werd de PIP/PEP-methodologierichtlijn van 22 juni 1999⁽³⁹⁾ ingevoerd. Uitgangspunt daarbij zijn de processen van een entiteit, waaraan telkens de benodigde kwalificaties en personeelsaantallen verbonden worden. Sinds de invoering van BBB legt de managementcode⁽⁴⁰⁾ op dat elke entiteit moet beschikken over een actueel en intern gevalideerd personeelsplan, dat via degelijke methodieken tot stand is gekomen en dat de belangrijkste processen omvat. Het moet een overzicht bieden van alle functies die nodig zijn om met die processen een vooropgesteld doel te bereiken. Ter uitvoering van het BVR van 29 september 2006⁽⁴¹⁾ is de leidend ambtenaar, onder voorbehoud van de begrotingscontrole, volle-

³⁸ Personeelsbehoefteplanning is het voorbereiden, vormgeven en implementeren van een beleid rond de instroom, doorstroom en uitstroom van personeel.

³⁹ Procesimplementatie/personeelsplanning. De methodiek was enkel een leidraad en werd niet verplicht opgelegd.

⁴⁰ De managementcode is een instrument - maar geen juridische norm - waarmee de Vlaamse Regering na BBB het nieuwe topmanagement aanstuurt op het vlak van personeel en organisatie (P&O).

⁴¹ BVR tot vaststelling van de regels voor het algemene personeelsbeleid en het specifieke personeelsbeleid in de diensten van de Vlaamse overheid en in de VOI's.

dig verantwoordelijk voor het personeelsplan van de entiteit. Op grond van het syndicaal statuut moet Kind en Gezin wel over elke vaststelling of wijziging van een personeelsplan overleggen met de representatieve vakbonden in het entiteitsbasisoverlegcomité (EOC)⁽⁴²⁾.

Kind en Gezin beschikt momenteel niet over een organisatiebreed personeelsbehoefteplan dat tot stand kwam na procesanalyse. Wel is er een beperkt personeelsplan, namelijk voor de regioverpleegkundigen en gezinsondersteuners en voor de hulp aan meerlingengezinnen. Ook werd bij de inwerkingtreding van BBB een opstartpersoneelsplan opge maakt.

Beperkt personeelsplan

Het directiecomité keurde op 11 januari 2005 een specifiek personeelsplan goed voor de preventieve dienstverlening (door regioverpleegkundigen en gezinsondersteuners) en de dienstverlening aan meerlingengezinnen (door poetsvrouwen en kinderverzorgsters).

Het beperkt personeelsplan steunde op een analyse van de dienstverleningsprocessen waarin de betrokken functies voorkomen. Kind en Gezin voerde echter geen *process reengineering* uit: het agentschap beschouwde het verbeteringspotentieel van de betrokken processen als laag omdat ze al voortdurend zouden zijn verbeterd. Sinds het Strategisch Plan Preventieve Zorg van 1996 bestaat namelijk een gedetailleerd personeelsberekeningsmodel voor regioverpleegkundigen, dat al meermaals werd aangepast⁽⁴³⁾. Voor de gezinsondersteuners voor kansarme gezinnen en allochtone gezinnen is het contingent op grond van een aantal parameters vast bepaald⁽⁴⁴⁾. De personeelsinzet voor de hulp aan meerlingengezinnen fluctueert vrij in functie van hun aantal⁽⁴⁵⁾.

Aangezien Kind en Gezin zich baseerde op de bestaande, gekende processen, kon de analyse niet leiden tot een optimalisatie van de betrokken personeelseenheden. Daarmee is niet voldaan aan een van de normen van een kwaliteitsvolle personeelsbehoefteplanning: procesanalyse moet leiden tot toenemende performantie of op zijn minst moet de entiteit nagaan of (nog) verbeteringen mogelijk zijn. In de PIP/PEP-richtlijn staat dat bij het bepalen van het toekomstig werkvolume steeds moet worden gestreefd naar een verbetering van de productiviteit van de onderzochte processen. Kind en Gezin ging er te gemakkelijk van uit dat verbeteringen uitgesloten waren. Het gevolg daarvan was dat het aantal benodigde VTE's na de oefening exact gelijk was aan het aantal

⁴² Zie omzendbrief DVO/BZ/P&O/2007/1 van 25 januari 2007.

⁴³ Het benodigde contingent aan regioverpleegkundigen wordt jaarlijks herberekend, op basis van de recentste doelgroepparameters (aantal geboorten, kansarmoede, enz.). Voor het Vlaams en Brussels Gewest komt dit neer op een personeelsbehoefte van 478,98 VTE.

⁴⁴ Voor het Vlaams en Brussels Gewest momenteel 60,9 VTE.

⁴⁵ Begin 2005 waren dat er 45.

bestaande VTE's. De analyse leidde dus niet tot enige wijziging in de personeelssamenstelling en leverde evenmin tijdelijke of permanente besparingen op.

Opstartpersoneelsplan

In afwachting van een procesgebonden personeelsplan moet elke BBB-entiteit werken met een opstartpersoneelsplan. Dat plan is gelijk aan de personeelsbezetting en de vacatures bij de inwerkingtreding van het raamstatuut.

Het directiecomité van 19 september 2006 bepaalde op datum van 1 juni 2006 het aantal VTE's op 1.039,1. Het nam echter nog een marge voor *personele noden en opportuniteiten op korte termijn*. Het gaat over de toekomstige aanwervingen van o.a. een extra afdelingshoofd, hoofdadviseurs, junior en senior experten en bijkomende regioverpleegkundigen in het kader van de sociale Maribel⁽⁴⁶⁾. Na opmerkingen van de vakbonden werd tijdens de directieraad van 14 november 2006 het opstartpersoneelsplan nog verder verruimd. Er ging meer aandacht naar de doorstroommogelijkheden in alle niveaus. Vijf VTE's werden toegevoegd, zowel in de rangen B2, C2 als D2.

Aanwervingsplan

Kind en Gezin hanteert het opstartpersoneelsplan als ruim algemeen kader. De eigenlijke aanwervingen moeten passen binnen een jaarlijks aanwervingsplan, dat de personeelsbehoeften van de verschillende afdelingen vertaalt en door het directiecomité moet worden goedgekeurd. Het aanwervingsplan wordt getoetst aan het opstartpersoneelsplan en de budgettaire ruimte. Aangezien niet alle vragen kunnen worden ingewilligd, is in een systeem van prioritering voorzien⁽⁴⁷⁾. Ieder trimester wordt aan het directiecomité gerapporteerd over de uitvoering van het aanwervingsplan en maandelijks over de personeelsbezetting.

De toetsing van de jaarlijkse aanwervingsplannen aan het opstartpersoneelsplan moet nauwgezet gebeuren. Een aanwervingsplan zou namelijk een aanpassing kunnen inhouden van het aantal VTE's per niveau of per graad, of een wijziging kunnen impliceren van het aantal statutaire VTE's ten nadele van contractuele VTE's⁽⁴⁸⁾. Omdat het opstartpersoneelsplan daardoor (impliciet) wordt geactualiseerd, moet dezelfde pro-

⁴⁶ Dit is een tewerkstellingsprogramma in de non-profitsector met verminderde socialezekerheidsbijdragen.

⁴⁷ De bijkomende wervingen worden ingedeeld in zes categorieën volgens het niveau dat de betrekking vereist (Vlaamse Regering, de organisatie of het operationeel niveau). Subsidiair gelden nog een aantal criteria zoals het belang van functie, de datum van aanvraag e.d.

⁴⁸ Het opstartpersoneelsplan bevat personeelsaantallen ingedeeld per niveau, graad en aard van de betrekking. Het raamstatuut vereist overigens ook dat het aantal VTE's wordt ingedeeld naar functie en aard (mandaten, permanente functies en tijdelijke, specifieke of projectfuncties).

cedure worden gevolgd als voor de goedkeuring van het initiële plan, namelijk overleg in het entiteitsbasisoverlegcomité en uiteindelijk goedkeuring door de administrateur-generaal.

Niet alle aanwervingen steunen op het aanwervingsplan. Enerzijds hebben de provinciale afdelingen aanwervingsautonomie voor de contingentfuncties. Maandelijks wordt over de invulling van de contingenten wel gerapporteerd aan het directiecomité. Anderzijds zijn zuivere vervangingen zonder bijkomende budgettaire impact mogelijk door de *aanvragen tot wijziging personeelsmiddelen*. Daarover beslist de administrateur-generaal na advies van de cel HRM. Het directiecomité krijgt kennis van dergelijke beslissingen.

Eigenlijk personeelsplan

Kind en Gezin plant een organisatiebreed personeelsbehoefteplan dat steunt op een procesanalyse. Bedoeling is voort te bouwen op het project *optimalisatie organisatie- en overlegstructuren*⁽⁴⁹⁾. De oefening tot het her-denken van de organisatie is echter als zodanig niet te beschouwen als een PIP.

3.2 Werving en selectie

Het wervings- en selectieproces moet erop gericht zijn de nodige mensen met de passende competenties in dienst te nemen. Werving slaat op de arbeidsmarktcommunicatie, selectie leidt tot een keuze voor een bepaalde medewerker.

De provinciale afdelingen van Kind en Gezin zijn autonoom om de aanwervingen te doen van hun stafmedewerkers⁽⁵⁰⁾, regioverpleegkundigen, regioteamverantwoordelijken, meerlingenhulpers en gezinsondersteuners. Zoals hoger vermeld, bestaat voor de contractuelen geen procedure⁽⁵¹⁾. Voor de werving van stafmedewerkers wordt de afdeling in principe bijgestaan door de centrale administratie, al bestaat daarover evenmin een schriftelijke richtlijn.

Het Rekenhof testte in elk van de 120 dossiers van de steekproef of de aanwerving open en objectief verliep, of het principe van de statutaire aanstelling werd gerespecteerd en of het wervings- en selectieproces voldoende werd gedocumenteerd. Ook de toegang tot niveau, graad en functie⁽⁵²⁾ en de inhoud en totstandkoming van de arbeidsovereenkomsten werden bekeken, maar daarover heeft het Rekenhof geen opmerkingen. De andere onderwerpen komen hierna aan bod.

⁴⁹ Zie 1.3.

⁵⁰ Naast de stafmedewerkers HR zijn er stafmedewerkers databeheer, kinderopvang en gezinsondersteuning.

⁵¹ Zie 2.4.

⁵² O.m. op basis van het diploma of studiegetuigschrift.

3.2.1 Objectiviteit van het selectiesysteem

Het APKB en het raamstatuut bepalen dat werving en selectie moeten gebeuren op grond van een objectief wervingssysteem, dat naar vorm en inhoud de nodige waarborgen biedt voor gelijke behandeling, verbod van willekeur, onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Een objectief wervingssysteem impliceert dat steeds voorrang wordt gegeven aan de geschiktste kandidaat. De beste waarborg daarvoor is de titels en verdiensten van verschillende kandidaten met elkaar te vergelijken in het licht van de selectiecriteria. Een interne of externe oproep biedt de beste garantie dat voldoende kandidaten in aanmerking worden genomen voor vergelijking.

Voor statutaire aanwervingen doet Kind en Gezin een beroep op Selor. Contractuele aanwervingen beheert het agentschap zelf. De steekproef van het Rekenhof bevatte 28 contractuele personeelsleden die Kind en Gezin sinds 1 oktober 2000 aanwierf. Twee daarvan heeft Kind en Gezin aangeworven zonder verschillende kandidaten met elkaar te vergelijken⁽⁵³⁾.

3.2.2 Keuze voor contractuele tewerkstelling

Het aantal contractuelen van Kind en Gezin is op vijf jaar tijd aanzienlijk toegenomen⁽⁵⁴⁾. Het aandeel contractuelen in het personeelsbestand steeg van 26,3% naar 39,1%.

⁵³ In het ene geval had geen vergelijking plaats wegens de dringende invulling van de vacature, in het andere geval omdat de betrokken persoon werd aangeworven tijdens een sollicitatie voor een andere functie bij Kind en Gezin.

⁵⁴ Toename van het aantal contractuelen van 306 naar 516 van 2002 tot 2007 (dit is 68,6%).

Jaar	Totaal aantal personeelsleden (in hoofden)	Aantal contractuelen	Percentage contractuelen
2002	1162	306	26,3%
2003	1304	480	36,8%
2004	1286	479	37,2%
2005	1292	499	38,6%
2006	1406	590	41,9%
2007	1321	516	39,1%

Kind en Gezin kiest ervoor contractueel te werven. Uit het antwoord op een parlementaire vraag⁽⁵⁵⁾ blijkt dat het agentschap tussen 2001 en 2005 slechts één keer een beroep deed op Selor voor statutaire werving⁽⁵⁶⁾.

Nochtans is voor de overheid de statutaire tewerkstelling de regel. Contractuele tewerkstelling is slechts in een bepaald aantal gevallen toegelaten⁽⁵⁷⁾, namelijk om:

- uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften op te vangen⁽⁵⁸⁾;
- afwezige ambtenaren te vervangen;
- bijkomende of specifieke opdrachten te vervullen;
- taken uit te voeren die een bijzondere kennis of ruime ervaring op hoog niveau vereisen (hooggekwalificeerden).

Statutaire tewerkstelling is het principe voor betrekkingen die bestendig van aard zijn, de zogenaamde permanente opdrachten of kerntaken. Die sleutelfuncties vloeien voort uit de decretale opdrachten van Kind en Gezin en zijn in principe niet afhankelijk van de omvang van het werkaanbod.

In de steekproef van het Rekenhof bevonden zich 37 contractuele indiensttredingen die dateren van na 1 oktober 2000⁽⁵⁹⁾. Het Rekenhof ging telkens na of de aanwerving als contractueel verantwoord was. Als de arbeidsovereenkomst van de betrokkene steeds werd verlengd, onderzocht het Rekenhof alleen de motivering voor de eerste contractuele

⁵⁵ *Vragen en antwoorden*, Vlaams Parlement, nr. 11, september 2006.

⁵⁶ Nominatieve opvragingen zijn hierin niet inbegrepen. Zie 3.2.4.

⁵⁷ Daarnaast kan een contractuele werving voortvloeien uit een wettelijke verplichting (bv. bij een startbaan).

⁵⁸ Hetzij voor in de tijd beperkte acties (bv. projecten), hetzij voor een buitengewone toename van het werk. Als de bijkomende werkbelasting echter een aanhoudend en structureel gegeven is, betreft het een permanente taak die bestemd is voor vastbenoemden.

⁵⁹ Contractuelen die bovendien nog steeds in dienst waren op het ogenblik van het onderzoek.

indienstneming. Als initieel als verantwoording een uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoefte gold, dan ging het na of de dringende personeelsbehoefte nog steeds aanwezig was en geen structureel gegeven betrof. De onderstaande tabel geeft de situatie cijfermatig weer.

verantwoording		20
waaronder	bijkomende of specifieke opdracht ⁽⁶⁰⁾	8
	vervanging	5
	projectwerking	3
	tijdelijke en uitzonderlijke behoeften	4
geen verantwoording		17
totaal		37

Van de 37 contractuele aanwervingen waren er 20 duidelijk gemotiveerd. Dat impliceert dat het Rekenhof in 46% van de gevallen geen afdoende verantwoording voor niet-statutaire aanwerving vond. Telkens vervult de betrokken contractueel een taak die als een permanente opdracht kan worden beschouwd.

3.2.3 *Bijzondere en specifieke opdrachten*

De regelgeving staat contractuele indienstnemingen toe voor bijkomende of specifieke opdrachten. Het Rekenhof stelt echter vast dat dit begrip steeds ruimer wordt geïnterpreteerd.

De oude federale regelgeving beperkte bijkomende of specifieke opdrachten tot personeelsleden belast met schoonmaak of bediening in restaurants, seizoenpersoneel en studentenjobs. De Vlaamse Regering heeft die uitzonderingssituaties echter sterk uitgebreid. In het VPS 2002 bijvoorbeeld kwamen ook totaal andere functies voor⁽⁶¹⁾, zelfs generieke functies zoals deskundige, medewerker, adjunct van directeur, ingenieur, directeur of adviseur. Bijkomende en specifieke opdrachten zouden ruimer begrepen worden als permanente taken die niet bijdragen tot de realisatie van de doelstellingen, die gespecialiseerde opdrachten impliceren met een tijdelijk karakter of die een flexibel aanwervings- en/of ontslagbeleid vereisen.

Dat verruimde toepassingsgebied komt ook naar voren bij Kind en Gezin. Zo betreffen volgens het ISB-KG ook de volgende functies bijkomende en specifieke opdrachten: wetenschappelijk adviseur, informatieambtenaar, adviseur-arts, medische-kwaliteitscoördinator, deskundige bij de vormgevingscel, ontvangstcoördinator, communicatiedeskundige,

⁶⁰ Zie evenwel 3.2.3 wat betreft de uitholling van het begrip bijkomende en specifieke opdracht.

⁶¹ Zoals instellingshoofd, verbindingsagent, voorlichtingsambtenaar, gemeenschaps- en technologisch attaché, technisch beheerder, (hoofd)redacteur, ICT-manager en -adviseur, bouwmeester, enz.

speciaal hoofdassistent bij de drukkerij, technisch assistent bij de vormgevingscel en bemiddelaar⁽⁶²⁾. Dit zijn in essentie allemaal permanente functies. Daarmee worden typische overheidstaken via het stelsel van de bijkomende en specifieke opdrachten vercontractualiseerd.

3.2.4 Nominatieve opvragingen

Selor organiseert op geregelde tijdstippen statutaire aanwervingsexamens *algemene kwalificatie*⁽⁶³⁾. Iedere geslaagde krijgt in volgorde van rangschikking in principe minstens zes vacante betrekkingen bij de Vlaamse overheid aangeboden. Geïnteresseerden moeten worden uitgenodigd voor een bijkomend selectiegesprek met de lijnmanager. Op basis van de uitslag moet dan een nieuwe rangschikking worden opge maakt en de geschiktste kandidaat aangeworven.

In 2004 slaagden 21 contractuele personeelsleden van Kind en Gezin in een aanwervingsexamen algemene kwalificatie A1. Het agentschap heeft hun examendossiers nominatief opgevraagd bij Selor en hen statutair aangeworven in de functie waarin ze als contractueel waren tewerkgesteld. Dat gebeurde zonder dat Selor de vacatures bij Kind en Gezin had aangeboden aan de andere geslaagden van het algemene gedeelte en zonder dat Kind en Gezin een bijkomend selectiegesprek hield. Die werkwijze is in strijd met het gelijkheidsbeginsel: externen krijgen immers niet de kans om mee te dingen voor een statutaire betrekking bij Kind en Gezin⁽⁶⁴⁾. Ook het stambesluit VOI en het raamstatuut, die vergelijkende selecties opleggen, worden miskend.

Daarnaast respecteert Kind en Gezin niet altijd de rangschikking van de geslaagde internen bij het oproepen tot de stage. Zo riep het agentschap een personeelslid op de 1329^{ste} plaats pas op 1 februari 2005 op tot de stage, terwijl een ander personeelslid, gerangschikt op de 2301^{ste} plaats, al op 1 mei 2004 werd opgeroepen. Kind en Gezin heeft in 2002 ook een contractueel personeelslid statutair geworven nadat die slaagde in een vergelijkend aanwervingsexamen dat werd georganiseerd voor een betrekking bij de federale overheid⁽⁶⁵⁾.

In de praktijk gaat Kind en Gezin via het systeem van de nominatieve opvraging over tot een statutaire benoeming van contractuele personeelsleden in de functie waarin ze al zijn tewerkgesteld, op het moment dat er ruimte is voor een statutaire plaats op het personeelsplan. Daaruit

⁶² Bemiddelaar is de vroegere benaming voor gezinsondersteuner.

⁶³ De departementen en de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid zijn verplicht statutairen te werven via Selor. De IVA's met rechtspersoonlijkheid en de EVA's mogen dat doen, maar het is niet verplicht.

⁶⁴ Dat geldt ook voor contractuelen die geïnteresseerd zijn in een andere functie.

⁶⁵ Het betrof een examen georganiseerd voor de werving van industrieel ingenieurs bij het Ministerie van Landsverdediging.

blijkt eens te meer dat een groot deel van die contractuele functies permanent van aard zijn⁽⁶⁶⁾.

3.2.5 *Indienstnemingsbesluiten voor contractuelen*

De opmaak van een besluit (een ondertekende, gedateerde en gemotiveerde beslissing) vóór de eigenlijke indiensttreding van een personeelslid, is om verschillende redenen vereist.

- De beslissing tot indienstneming brengt een bindende belofte tot aanwerving tot stand. Een besluit formaliseert die beslissing.
- De indiensttreding van een personeelslid vormt een uitgave ten laste van de begroting van Kind en Gezin.
- Het besluit geldt als bewijs dat het bevoegde orgaan wel degelijk de beslissing tot aanwerving nam.
- De formele motiveringswet vereist dat de akte zelf (in casu het indienstnemingsbesluit) de overwegingen vermeldt die aan een individuele eenzijdige rechtshandeling met rechtsgevolgen ten grondslag liggen⁽⁶⁷⁾. De wet veronderstelt steeds een akte, een geschrift, als bewijs. In het ambtenarenrecht is het gebruikelijk dat zoiets bij besluit plaatsvindt.

Ook voor contractuele indienstnemingen is een besluit noodzakelijk. De administratieve rechtshandeling die de beslissing tot aanwerving inhoudt, is immers een *acte détachable*, af te scheiden van de ondertekening van de arbeidsovereenkomst⁽⁶⁸⁾.

Kind en Gezin maakt echter geen besluit op bij de indiensttreding van een contractueel personeelslid. Soms is wel een *voorstel tot dienststelling – luik B* aan het personeelsdossier toegevoegd. Dat is een modelformulier, in te vullen en te ondertekenen door het afdelingshoofd, dat in detail het voorstel van contract, werkvoorwaarden en dienststelling weergeeft. De voorstellen zijn echter in de voorwaardelijke wijs gesteld, zijn niet materieel gemotiveerd of verwijzen niet naar het selectiedossier. Bovendien zijn in de provinciale afdelingen sommige van die voorstellen niet ondertekend door een afdelingshoofd, terwijl op grond van de bevoegdheidsdelegatie alleen de afdelingshoofden (of de leidend ambtenaar) een dergelijk besluit kunnen nemen. Een stafmedewerker HR die tekent, gaat dus zijn bevoegdheid te buiten. Tijdens het directiecomité van 3 oktober 2006 werd nogmaals bevestigd dat binnen de provinciale afdelingen werkafspraken gelden, maar dat er geen spra-

⁶⁶ Zie 3.2.2.

⁶⁷ Een indienstnemingsbesluit moet formeel gemotiveerd zijn, maar dat betekent niet dat het besluit alle antecedenten van de aanstelling moet vermelden. Het volstaat bv. te verwijzen naar een voorafgaand selectieverslag, op voorwaarde dat daaruit blijkt waarom de gekozen kandidaat geschikter is dan de andere kandidaten.

⁶⁸ Dat geldt evenzeer voor verlengingen van tewerkstelling.

ke is van verdere subdelegatie. De eindverantwoordelijkheid over de genomen beslissingen ligt dus bij het afdelingshoofd. Als een stafmedewerker een dergelijke beslissing neemt bij tijdelijke afwezigheid van het afdelingshoofd, dan dient hij dit - zoals bepaald in het delegatiebesluit van 16 mei 2006 - duidelijk aan te geven door de eigen naam en hoedanigheid te vermelden vóór de formule “voor het afdelingshoofd, afwezig”.

3.2.6 Informatie over werving- en selectieproces

De interne beheersing van het proces van werving en selectie moet het zowel voor het management als voor de interne en externe audit mogelijk maken gemakkelijk na te gaan of bij elke aanwerving de toepasselijke regelgeving werd nageleefd. Het volstaat immers niet de regelgeving na te leven, dat moet op elk moment ook verifieerbaar zijn.

Het Rekenhof stelde vast dat in de personeelsdossiers nauwelijks stukken over de selectie terug te vinden zijn, zoals het oorspronkelijk vacaturebericht en de wijze van publicatie ervan, het ondertekend en gedagtekend proces-verbaal of selectieverslag of de oproepingsbrief. Kind en Gezin beschikt evenmin over afzonderlijke selectiedossiers die alle relevante stukken over een selectie bundelen.

De informatie over een bepaalde selectie is verspreid over allerlei informatiebronnen (archief, SAP, persoonlijke schijf van HRM-medewerkers, enz.). Vaak hangt het bewaren van de informatie af van de persoonlijke werkwijze van de HRM-medewerker. Vacatures die Kind en Gezin alleen bekend maakt op zijn website of die van de VDAB, verdwijnen bij het afsluiten van de selectie. Kind en Gezin maakt niet systematisch een verslag op van de publicatiebronnen van elke vacature. Soms wordt de lijst van kandidaten vernietigd na het afsluiten van de selectie wegens privacyredenen⁶⁹. Door het ontbreken van die stukken is het voor Kind en Gezin naderhand onmogelijk nog aan te tonen dat er voldoende mededinging plaatsvond.

Tot slot kan uit de selectieverslagen die wel beschikbaar zijn, niet altijd worden afgeleid dat de gekozen kandidaat wel degelijk geschikt is voor een bepaalde functie. Een globaal eindoordeel dat de keuze voor de kandidaat toelicht, ontbreekt in die gevallen.

3.3 Opvolging van de prestaties

Een correcte opvolging van de prestaties van de personeelsleden is zowel van belang voor de goede werking van Kind en Gezin als voor elke individuele medewerker.

⁶⁹ Aan de kandidaten wordt wel eerst gevraagd of ze willen opgenomen worden in het spontane sollicitantenbestand.

Het Rekenhof testte o.a. of het agentschap de personeelsdossiers goed bijhoudt, de prestaties correct registreert, de verloven correct toekent, de stage of de beëindiging van de arbeidsrelatie correct opvolgt, enz. Het heeft voor dit proces zo goed als geen tekortkomingen vastgesteld. Hierna volgen de belangrijkste bevindingen over de samenstelling van de personeelsdossiers en de stage voorafgaand aan de vaste benoeming.

3.3.1 Samenstelling van de personeelsdossiers

De interneauditdienst concludeerde in 2004 dat de samenstelling van de personeelsdossiers niet uniform was. Voor zover toch enige afspraken bestonden, werden ze nauwelijks gerespecteerd. Ook een aantal cruciale stukken (benoemingsbesluiten en geboorteattesten) ontbraken. Als reactie daarop kwam een procedure *samenstelling personeelsdossier* met checklists tot stand en werd gestart met de bijwerking van de dossiers. Uit de opvolgingsaudit van 2006 bleek dat de al aangepaste dossiers volledig waren en goed opgebouwd.

Omdat sommige stukken essentieel zijn voor de rechtspositie van een personeelslid, onderzocht het Rekenhof of de personeelsdossiers uit de steekproef de volgende documenten bevatten:

- (1) een benoemings- of bevorderingsbesluit of besluit houdende toelating tot de stage, zodat vaststaat in welke graad een statutair personeelslid zich bevindt;
- (2) de laatste arbeidsovereenkomst, noodzakelijk om de rechtsrelatie tussen een contractueel personeelslid en Kind en Gezin te bepalen;
- (3) het diploma of studiegetuigschrift dat toegang verleent tot het betreffend niveau (met uitzondering van de niveaus D en E);
- (4) een getuigschrift van goed zedelijk gedrag, zodat kan worden nagegaan of het personeelslid een gedrag heeft dat in overeenstemming is met de betrekking.

Van de 120 door het Rekenhof gecontroleerde dossiers waren slechts 2 dossiers of 1,6% onvolledig. Dat was telkens te wijten aan het ontbreken van een getuigschrift van goed zedelijk gedrag. Daarentegen staken in elk dossier de noodzakelijke besluiten, de laatste arbeidsovereenkomst en het diploma.

3.3.2 Stage

Enkel wie met goed gevolg een stage heeft volbracht, kan worden benoemd. Op het einde van de stage moet de hiërarchische meerdere en/of de begeleidingsambtenaar een samenvattend eindverslag opmaken.

De steekproef van het Rekenhof bevatte negen personeelsleden waarvan de stageperiode aanving na 1 oktober 2000. Het Rekenhof stelde

vast dat twee eindstageverslagen te laat waren opgesteld en twee andere stageverslagen niet gedateerd waren.

Het niet tijdig opstellen van het eindstageverslag heeft juridische gevolgen. Als het eindverslag niet binnen de dertig kalenderdagen vanaf de einddatum van de stage wordt opgemaakt, dan wordt de stage geacht gunstig te zijn. Als het betrokken personeelslid verder voldoet aan alle andere benoemingsvereisten, beschikt Kind en Gezin enkel nog over een gebonden bevoegdheid om tot vaste benoeming over te gaan.

3.4 Bezoldiging

Het Rekenhof ging in elk van de 120 personeelsdossiers van de steekproef na of de uitbetaalde salarissen in overeenstemming waren met de regelgeving. De volgende salariscomponenten werden o.m. getest: de toekenning van salarisschaal, salaristrap en salarisbedrag⁽⁷⁰⁾, het gewaarborgd loon en de socialezekerheidsinhoudingen. De volgende vergoedingen en toelagen werden getest: haard- en standplaatstoelage, vakantiegeld, eindejaarstoelage, prestatietoelagen⁽⁷¹⁾, zaterdag-, zondag- en nachtprestaties, preventieadviseurtoelagen, kastoelagen, fietsvergoedingen en tussenkomsten woon-werkverkeer.

Met uitzondering van een aantal punctuele opmerkingen – die hierna aan bod komen – heeft het Rekenhof geen fouten vastgesteld. Het heeft evenmin verschillen opgemerkt tussen de centrale administratie en de diverse provinciale afdelingen.

3.4.1 Besluiten salarisvaststelling

Om dezelfde redenen als bij een aanstelling moet Kind en Gezin een besluit opmaken als het een salaris van een personeelslid of een wijziging daarin vaststelt. Twee situaties kunnen zich voordoen:

- Kind en Gezin heeft een gebonden bevoegdheid: soms staat het salaris automatisch vast, omdat het personeelsstatuut het overeenstemmend salaris eenduidig vaststelt (bv. geen voorgaande ervaring, onbetwistbare voorgaande overheidsdiensten of bij gewone geldelijke verhogingen of biënnales).
- Kind en Gezin heeft een discretionaire bevoegdheid: het dient nog te oordelen over de dienstigheid of de aard van voorgaande diensten (bv. bij de beoordeling van het nut van een vroegere ervaring in de privésector). Om het gedeelte boven het basissalaris te bepalen, dient het dan nog een uitdrukkelijke beslissing te nemen.

⁷⁰ Afhankelijk van geldelijke en schaalanciënniteit, voorgaande prestaties en allerlei verlopen. Ook heeft het de juiste toepassing van het prestatieregime (bv. wegens deeltijdse prestaties of loopbaanonderbreking, ziekte e.d.) en het indexmechanisme gecontroleerd.

⁷¹ Managementstoelage, functioneringstoelage, projectleiderstoelage e.d.

Een schriftelijk besluit moet ongetwijfeld worden opgemaakt in de gevallen waarin de overheidswerkgever nog een appreciatieruimte heeft. Dat kan zowel voorkomen bij indiensttreding als later in de loopbaan. Maar ook bij een louter declaratoire beslissing is het omwille van de rechtszekerheid wenselijk een besluit op te stellen dat het salaris vaststelt⁽⁷²⁾. Dankzij een besluit is de precieze geldelijke toestand van elk personeelslid op elk moment gekend en is een juiste reconstructie van de geldelijke loopbaan mogelijk. Bovendien vereenvoudigt het de interne beheersing en externe controle.

In de steekproef van het Rekenhof bevonden zich tien personeelsleden⁽⁷³⁾ met voorgaande ervaring waarvan Kind en Gezin de dienstigheid of aard moest beoordelen. In slechts één geval werd een besluit opgemaakt. Dat is allicht te wijten aan het feit dat het procedurehandboek daar niet in voorziet. Zo is in de procedure samenstelling personeelsdossier niet bepaald dat een salarissvaststellingsbesluit moet worden opgenomen⁽⁷⁴⁾. Ook de procedure voor de valorisatie van de voorgaande diensten maakt geen melding van een dergelijk besluit.

3.4.2 Vaststelling van de geldelijke anciënniteit

De geldelijke anciënniteit dient te worden vastgesteld overeenkomstig de regels inzake de valorisatie van voorgaande diensten⁽⁷⁵⁾. Ook dient voorgaande tewerkstelling steeds gestaafd te worden met een attest.

In de steekproef vond het Rekenhof vier personeelsleden waarvan voorgaande diensten onterecht zijn gevaloriseerd⁽⁷⁶⁾.

Zowel uit de procedures als uit de praktijk blijkt dat de dossierbeheerders personeel autonoom handelen. Dat is echter in strijd met het delegatiebesluit, dat de afdelingshoofden bevoegd maakt om de salarissvaststellingsbesluiten te nemen⁽⁷⁷⁾. De salarisfiches ondervangen dit probleem niet, want die zijn vaak niet ondertekend, worden niet meer doorgestuurd aan het afdelingshoofd en zijn ook niet altijd bruikbaar⁽⁷⁸⁾.

⁷² Niet noodzakelijk bij een biënnale.

⁷³ In dienst getreden na 1 oktober 2000.

⁷⁴ Wel bv. een benoemingsbesluit of een besluit bevordering in salarisschaal.

⁷⁵ Zoals bepaald in het stambesluit VOI, het raamstatuut en de omzendbrief DVO/BZ/P&O/2007/8 van 21 maart 2007.

⁷⁶ Het betreft de onterechte valorisatie van voorgaande diensten ten belope van respectievelijk 26 jaar en 4 maanden, 11 jaar en 11 maanden, 1 jaar en 2 maanden en ten slotte 6 maanden.

⁷⁷ Zij het beperkt tot zes jaar geldelijke anciënniteit. Boven de zes jaar is de administrateur-generaal bevoegd.

⁷⁸ Bv. de vermelding *niet-actief* wil niet zeggen *non-actief*, en dus geen opbouw van anciënniteit, maar betekent wel dat de betrokkene niet meer wordt aangerekend op een contingent wegens meer dan drie maanden ziek of wegens loopbaanonderbreking.

3.4.3 Vergoedingen, toelagen en andere voordelen

Toelagen voor de preventieadviseurs

Het directiecomité stelde op 18 mei 2004 twee preventieadviseurs deeltijds aan⁽⁷⁹⁾. De preventieadviseurs, die houder zijn van een getuigschrift veiligheid, hebben recht op een toelage. Aangezien de twee preventieadviseurs van Kind en Gezin de functie slechts deeltijds opnemen, diende het agentschap de toelage pro rata te berekenen. Toch betaalt het de toelage volledig uit, stellende dat de twee preventieadviseurs voltijds bij Kind en Gezin werken en daardoor ook permanent aanspreekbaar zijn in de functie van preventieadviseur.

Eindejaarstoelage van de opdrachthouders

De opdrachthouders worden uitbetaald in de salarisschalen A280 of 281. De eindejaarstoelage voor die salarisschalen bedraagt volgens het stambesluit VOI en het raamstatuut 53% van het brutosalaris van de maand november. De schalen A280 en A281 zijn qua eindejaarspremie immers uitdrukkelijk genoemd als schalen die overeenkomen met de rangen A4 tot A2 en dus beperkt tot 53%. Aan de opdrachthouders betaalde Kind en Gezin in december 2005 echter een eindejaarstoelage ten belope van 59%, wat overeenkomt met het eindejaarstoelagepercentage voor salarisschalen in rang 1. Volgens Kind en Gezin was die fout te wijten aan een informaticatechnisch probleem: bij het automatisch berekenen van de eindejaarstoelage zou het systeem verkeerdelijk teruggrijpen naar de organieke schaal in rang A1 in plaats van naar de opdrachthoudersschaal. Het agentschap heeft de fout in het systeem intussen rechtgezet en de te veel betaalde bedragen teruggevorderd.

Machtiging derdebetalersregeling woon-werkverkeer

Net zoals de interneauditdienst van Kind en Gezin stelde het Rekenhof vast dat de dossierbeheerders personeel autonoom de opdracht ondertekenen waarmee de NMBS, De Lijn of de MIVB de kostprijs van een abonnement voor het woon-werkverkeer van een personeelslid kunnen laten betalen door Kind en Gezin. Aangezien een dergelijke opdracht het aangaan van een financiële verbintenis impliceert, dienen de dossierbeheerders daarvoor gemachtigd te zijn. Op grond van het bestaande delegatiebesluit is dat niet het geval.

Toeslag eerste klasse

Krachtens het stambesluit VOI en het raamstatuut moet Kind en Gezin de kosten van een abonnement voor het woon-werkverkeer volledig ten laste nemen. Het supplement voor een treinabonnement in eerste klas-

⁷⁹ Overigens kunnen alleen ambtenaren aangesteld worden als preventieadviseur. Met ingang van 1 oktober 2002 duidde Kind en Gezin nochtans twee contractuelen aan. Intussen is één daarvan wel statutair.

se blijft echter ten laste van de ambtenaar. Aan één personeelslid betaalde Kind en Gezin tussen maart 2003 en april 2006 wel een toeslag eerste klasse terug (bedrag van 769,50 EUR).

Kastoelage

Een personeelslid met financiële verantwoordelijkheid die verrichtingen uitvoert, kan een kastoelage krijgen van 71,50 EUR per maand (te indexeren). Het personeelslid moet dan wel conform het stambesluit VOI en het raamstatuut driemaandelijks, na vervallen termijn, een schuldvordering indienen, samen met de rekening en de verantwoording over het afgelopen kwartaal⁸⁰). Bovendien is de toelage maar verschuldigd als het bedrag van de financiële verrichtingen voor het beschouwde kwartaal de som van 7.400 EUR bereikt. Een personeelslid uit de steekproef krijgt echter een kastoelage, hoewel uit het dossier niet blijkt dat trimesteriële schuldvorderingen werden ingediend. Zodoende is het onmogelijk na te gaan of het bedrag van de financiële verrichtingen voor de betrokken kwartalen wel de drempel van 7.400 EUR bereikte. Het lijkt erop dat Kind en Gezin de kastoelage automatisch uitkeert zonder rekening te houden met schuldvordering of minimumbedrag aan verrichtingen.

3.5 Conclusie

Het Rekenhof testte vier essentiële personeelsprocessen: de personeelsbehoefteplanning, de werving en selectie, de opvolging van de prestaties en de bezoldiging. Uit de toetsing blijkt dat Kind en Gezin de processen in grote mate beheerst. Zo worden de salarissen, vergoedingen en toelagen zo goed als foutloos uitbetaald en bevinden zich in de personeelsdossiers de meest essentiële stukken. Wel doen er zich in alle processen nog tekortkomingen voor, hoofdzakelijk op het vlak van het naleven van de regelgeving.

Kind en Gezin beschikt nog niet over een organisatiebreed personeelsbehoefteplan dat tot stand kwam na procesanalyse. Het opstartpersoneelsplan van 2006 wordt wel nauwgezet opgevolgd. Niettemin dient het agentschap ervoor te zorgen dat een gewijzigd (opstart)personeelsplan, bv. na goedkeuring van het jaarlijks aanwervingsplan, de reglementair voorziene totstandkomingsprocedure doorloopt.

In bepaalde gevallen legt Kind en Gezin de regelgeving naast zich neer. Dat bleek uit de toekenning van bepaalde toelagen en vergoedingen en uit het wervings- en selectieproces. Zo negeert het agentschap het principe van de statutaire aanstelling. Ook zorgt de steeds ruimere interpretatie van het begrip bijkomende en specifieke opdrachten voor een verdere contractualisering van de tewerkstelling. Contractuele perso-

⁸⁰ Daarvan is in het ISB-KG niet afgeweken, hoewel het stambesluit VOI dat mogelijk maakte.

neelsleden worden via een nominatieve opvraging ook te gemakkelijk bij Kind en Gezin benoemd, met uitsluiting van externe kandidaten en zonder een bijkomend gesprek. Voor een klein aantal contractuele aanwervingen is er onvoldoende mededinging.

Andere tekortkomingen zijn eerder te wijten aan een gebrek aan knowhow of onvolkomen procedures. Soms wijzen ze op lacunes in de opbouw van juridische kennis. Zo is het wervings- en selectieproces onvoldoende gedocumenteerd en ontbreekt vaak de formele motivering van de selectiekeuze. Stageverslagen worden soms te laat opgemaakt of zijn niet gedateerd. Kind en Gezin maakt niet systematisch salarisvaststellingsbesluiten op en maakt voor de contractuelen evenmin indienstnemingsbesluiten op. In een beperkt aantal gevallen werden voorgaande diensten onterecht gevaloriseerd. Ook heeft het Rekenhof inbreuken tegen de bevoegdheidsdelegatie vastgesteld. Zo ondertekenen de dossierbeheerders autonoom de opdracht voor de derdebetalersregeling woon-werkverkeer zonder daarvoor gemachtigd te zijn. Zij stellen ook de geldelijke anciënniteit vast, terwijl het afdelingshoofd daarvoor bevoegd is. In de provinciale afdelingen beslist soms de stafmedewerker HR over een aanstelling in plaats van het afdelingshoofd.

4 Algemene conclusie

Het Rekenhof concludeert dat Kind en Gezin zijn personeelsaangelegenheden in grote mate beheerst. Het heeft zich zodanig georganiseerd dat de personeelscyclus behoorlijk functioneert en de reglementering grotendeels wordt nageleefd. Zo worden de personeelsleden vrijwel altijd correct bezoldigd. Op een aantal punten zijn echter nog verbeteringen mogelijk.

Kind en Gezin heeft een solide *internebeheersingsomgeving*. Het tekende bv. een stevig HRM-beleid uit, maar een organisatiebreed personeelsbehoefteplan dat steunt op procesanalyse ontbreekt nog. De leiding is zich bewust van haar voorbeeldrol. Toch legt zij bepaalde aanwervingsregels, de voorwaarden voor contractuele indienstneming en de toekenningsregels voor bepaalde toelagen naast zich neer. De personeelsactoren zijn deskundig, maar de juridische knowhow vertoont nog zwaktes. De territoriale decentralisatie van de HR-functie naar de provinciale afdelingen zorgt voor efficiëntieverlies. Het aantal medewerkers aan de HRM-cyclus is relatief hoog in vergelijking met bepaalde benchmarks.

Voor de personeelscyclus heeft Kind en Gezin nog geen strategische en operationele doelstellingen vastgelegd. Het *beoordeelt* niet systematisch de *risico's*. Daardoor zijn de *internebeheersingsactiviteiten*, zoals bv. machtigings- en goedkeuringsprocedures en functiescheidingen, veeleer ad hoc geïnstalleerd. De maatregelen werken meestal wel, want het Rekenhof stelde bijna geen fouten of vergissingen vast. De delegatieregeling, die o.m. de bevoegdheden in personeelszaken verdeelt, is sluitend, maar wordt niet nageleefd als een dossierbeheerder personeel over de geldelijke anciënniteit beslist of de opdracht voor de derdebetalersregeling woon-werkverkeer ondertekent. Hetzelfde geldt als een provinciale stafmedewerker HR een contractueel personeelslid aanstelt.

Kind en Gezin investeert sterk in *informatie en communicatie* over personeelsmateries. Dat blijkt o.m. uit het sterk uitgebouwde intranet en het elektronische procedurehandboek. De personeelsdossiers bevatten de meest essentiële informatie. Toch ontbreken nog bepaalde procedures, bv. voor de contractuele aanwervingen in de provinciale afdelingen. Het wervings- en selectieproces is onvolledig gedocumenteerd en er worden meestal geen salarisvaststellingsbesluiten opgemaakt.

Monitoring van het internebeheersingssysteem vindt zowel plaats tijdens de dagelijkse operationele activiteiten als door de goed uitgebouwde interneauditdienst. Wel zijn de kengetallen nog niet exact gedefinieerd en ontbreekt een systematische risicoanalyse van de personeelsprocessen.

5 Aanbevelingen

- Kind en Gezin dient voor zijn HRM-beleid en -beheer strategische en operationele doelstellingen te bepalen.
- Het agentschap moet een organisatiebreed personeelsbehoefteplan opstellen op basis van procesanalyse. Het moet daarbij procesverbeteringen en eventuele besparingen voor ogen houden.
- Het internebeheersingssysteem van de personeelscyclus moet steunen op een risicobeoordeling. Die beoordeling moet de basis vormen voor de internebeheersingsactiviteiten.
- Permanente functies moeten worden ingevuld door vastbenoemden. Contractuele aanwervingen moeten voldoen aan de wettige uitzonderingsvoorwaarden.
- De wervings- en selectieprocedure dient op een objectieve wijze te verlopen. Deze procedure moet voor internen en externen op dezelfde manier worden toegepast. De aanwerving van een contractueel personeelslid dient te steunen op een besluit dat is ondertekend door de leidend ambtenaar of een afdelingshoofd. De formele motivering mag niet ontbreken. De informatie over het selectieproces moet beter bewaard worden. De stageverslagen dienen tijdig te worden opgemaakt, ondertekend en gedateerd.
- Op organisatieniveau dient Kind en Gezin de territoriale decentralisatie van de HRM-functie verder te onderzoeken en eventueel te heroverwegen. Ook dient het na te gaan of het aantal HRM-medewerkers in verhouding staat tot de uitgevoerde taken. In de provinciale afdelingen dient het de rol van de provinciale afdelingshoofden en stafmedewerkers HR uit te klaren en te uniformiseren, alsook het risico op collusie tussen dossierbeheerders personeel aan te pakken.
- Op het vlak van het personeelsbeheer dient Kind en Gezin te overwegen de verbindingsfiches af te schaffen en de schrijfbewoegdheden in SAP in te perken. Het dient voldoende juridische knowhow op te bouwen en kennisconcentraties te vermijden. Het elektronische procedurehandboek moet alle processen en verrichtingen dekken. Onbevoegden mogen ze niet kunnen wijzigen. Goed gedefinieerde kengetallen moeten voor alle processen bijgehouden worden en effectief gebruikt.
- Salarisvaststellingsbesluiten moeten bij voorkeur standaard deel uitmaken van het bezoldigingsproces. Kind en Gezin moet voorgaande prestaties rechtmatig valoriseren. De beslissing kan enkel genomen worden door een afdelingshoofd of de leidend ambtenaar. Toelagen, vergoedingen en andere voordelen mogen alleen worden toegekend onder de voorwaarden en volgens de procedure zoals bepaald in de regelgeving.

6 Reactie van de minister

Het antwoord van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van 30 oktober 2007 werd opgesteld na overleg met de leidend ambtenaar a.i. van Kind en Gezin. De minister betwistte de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof niet.

De minister antwoordde dat Kind en Gezin op 6 november 2007 een beleidsplan zou bespreken waarin voor het HRM-beleid en -beheer strategische en operationele doelstellingen zijn bepaald. Dat beleidsplan zou ook een gestructureerde risicobeoordeling met bijhorende interne-beheersingsactiviteiten mogelijk maken.

Het beleidsplan HRM bevat volgens de minister verder een aantal doelstellingen die toelaten tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof. Zo zou het beleidsplan bijvoorbeeld bepalen dat Kind en Gezin een personeelsplan moet opmaken op basis van processen. Ook zou Kind en Gezin de permanente functies herdefiniëren.

Bijlage: Antwoord van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

30 oktober 2007

Ontwerpverslag Personeelsaangelegenheden van Kind en Gezin

Geachte heren,

Ik dank u voor uw brief van 2 oktober, waarbij u mij als bijlage het ontwerpverslag, hierboven vermeld, bezorgt.

Daarbij nodigde u mij uit mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen mee te delen. Na overleg met de leidend ambtenaar a.i. van Kind en Gezin bezorg ik u de hierna volgende reactie:

Het Rekenhof concludeert uit het onderzoek dat “Kind en Gezin zijn personeelsaangelegenheden in grote mate beheerst. Kind en Gezin heeft zich zodanig georganiseerd dat de personeelscyclus behoorlijk functioneert en de regelgeving grotendeels wordt nageleefd”.

Het Rekenhof beveelt aan om voor het HRM-beleid en -beheer strategische en operationele doelstellingen te bepalen. Kind en Gezin zal op het Directiecomité van 6 november een beleidsplan bespreken waarin strategische organisatiedoelstellingen en een operationele meerjarenplanning opgenomen zijn. Dit beleidsplan zal het mogelijk maken om ook de risicobeoordeling, zoals bedoeld door het Rekenhof, te structureren en de internebeheersingsactiviteiten systematisch toe te passen gebaseerd op de risicobeoordeling.

In het beleidsplan HRM zijn een aantal doelstellingen voorzien die toelaten tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof.

- Het opmaken en opvolgen van een personeelsplan op basis van de processen en de noden van het agentschap om de opdracht en doelstellingen te realiseren: functies, aantallen, niveaus en rangen bepalen, contingenten bepalen; dit personeelsplan vervangt het momenteel gehanteerde opstartpersoneelsplan.

- Aan de hand van dit personeelsplan zal Kind en Gezin ook de permanente functies binnen het Agentschap herdefiniëren.

- De dienst HRM zal een draaiboek voor rekrutering en selectie uitwerken, dat tegemoet komt aan de punctuele opmerkingen op het vlak van aanwervingsbesluiten, salarisvaststellingsbesluiten, correcte toepassing van de delegatieregels in alle gevallen, opmaken en bewaren van informatie over het selectieproces en de stages.

- Op basis van de studie rond de optimalisatie van de organisatie- en overlegstructuren, zal de rol van de provinciale stafmedewerkers ten aanzien van de dossierbeheerders herbekeken worden, onder andere om het risico op collusie uit te sluiten. Aan de hand van een te ontwikkelen scorekaart voor de courante HR-dienstverlening zal het Agentschap eveneens de verhouding van het aantal HR-medewerkers ten aanzien van de uitgevoerde taken herbekijken. Een backupfunctie voor de juridische knowhow zal hierin meegenomen worden.

- De te ontwikkelen scorekaart voorziet ook in de definiëring van kengedaten voor de HR-processen en de verdere uitbouw van alle procesbeschrijvingen in het elektronische procedurehandboek. De verdere uitbouw van e-HRM zal de rol van de verbindingsschakels evalueren en de bevoegdheden in SAP nauwkeurig definiëren.

Bij voorbaat dank ik u voor de aandacht die u aan deze reactie wilt besteden.

Met vriendelijke groeten,
Steven Vanackere
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin