



# COVID-19 en continuïteit van de federale openbare dienstverlening

Toepassing van de maatregelen op het vlak van personeel:  
opvolging 2023 van de aanbevelingen





Rekenhof

# COVID-19 en continuïteit van de federale openbare dienstverlening

Toepassing van de maatregelen op het vlak van personeel:  
opvolging 2023 van de aanbevelingen



1	Context	3
2	Initiële audit van 2022	3
3	Opvolgingsmethode	4
4	Uitgevoerde aanbevelingen	5
4.1	Planning van de activiteiten die essentieel zijn voor de uitvoering van opdrachten van openbare dienst	5
4.2	Ingezette middelen om opdrachten van openbare dienst uit te voeren	7
4.3	Evaluatie van de ingezette middelen en bijsturing van de HR-maatregelen	8
5	Conclusies	9

# COVID-19 en continuïteit van de federale openbare dienstverlening – Toepassing van de maatregelen op het vlak van personeel: opvolging 2023 van de aanbevelingen

*In januari 2022 onderzocht het Rekenhof de personeelsmaatregelen die de dertien FOD's/POD's en elf OISZ hadden getroffen om de continuïteit van de openbare dienstverlening te waarborgen tijdens de COVID-19-crisis.*

*Een kleine twee jaar later is het Rekenhof van oordeel dat van de twaalf aanbevelingen uit 2022 er vijf zijn uitgevoerd, zes in uitvoering zijn en één niet werd uitgevoerd.*

*Over het algemeen hebben de overheidsdiensten lessen getrokken uit de crisis. Ze hebben de aanbevelingen van het Rekenhof uitgevoerd of de nodige acties ondernomen om ze uit te voeren. Dankzij die maatregelen zullen ze beter op een eventuele volgende crisis kunnen reageren en tegelijk de continuïteit van de dienstverlening en de toegankelijkheid ervan voor iedereen kunnen garanderen.*

## 1 Context

Van bij het begin van de COVID-19-crisis in 2020 nam de federale regering maatregelen om de continuïteit van de federale openbare dienstverlening te verzekeren. De bedoeling was dat de federale overheidsdiensten “in staat zouden zijn de procedures waarvoor zij verantwoordelijk zijn binnen de gestelde termijnen af te handelen en de naleving van de termijnen voor de personeelsleden te waarborgen”.

## 2 Initiële audit van 2022

In zijn **initiële auditverslag** van januari 2022 aan het federale parlement<sup>2</sup> stelde het Rekenhof vast dat de meeste administraties amper voorbereid waren op een crisis. Slechts de helft had een “continuïteitsplan” (CP) en als er al een was, was dat in de meeste gevallen weinig bekend en weinig toegankelijk voor de personeelsleden.

1 FOD Beleid en Ondersteuning, *Koninklijk besluit van 22 april 2020 houdende bijzondere maatregelen voor de personeelsleden van het federaal openbaar ambt in het kader van de gezondheids crisis ten gevolge van het coronavirus COVID-19*, verslag aan de Koning, [www.ejustice.just.fgov.be](http://www.ejustice.just.fgov.be).

2 Rekenhof, *COVID-19 en continuïteit van de federale openbare dienstverlening – Toepassing van de maatregelen op het vlak van personeel*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, januari 2022, 59 p., [rekenhof.be](http://rekenhof.be).

Het Rekenhof stelde vast dat de federale administraties wel degelijk een beroep hadden gedaan op de COVID-19-maatregelen op het vlak van personeel, waardoor ze niet overbelast raakten. De onderbrekingen in de dienstverlening bleven heel beperkt en betroffen enkel minder prioritaire taken of taken die onmogelijk konden worden uitgevoerd door de lockdownmaatregelen en de regels van *social distancing*.

De meeste administraties hadden de continuïteitsdoelstellingen wel degelijk geëvalueerd, ook al ondervonden ze moeilijkheden om de vertragingen en dienstonderbrekingen te ramen en te kwantificeren.

De monitoring van de COVID-19-maatregelen op het vlak van personeel leidde tot beperkte corrigerende of aanvullende maatregelen. Gelet op het beperkte tijds kader van de audit, waarin enkel de periode van april tot december 2020 werd onderzocht, hadden ze vooral betrekking op de gezondheidssituatie of het welzijn van de telewerkers, en beperkten ze zich tot de eerste negen maanden van de pandemie.

Het Rekenhof kwam tot het besluit dat de continuïteit van de federale openbare dienstverlening tijdens de COVID-19-crisis was verzekerd. De toegenomen digitalisering en automatisering van de federale administraties mochten dan wel een stap vooruit betekenen, ze mochten niet ten koste gaan van de kwetsbare populaties die slachtoffer zijn van de digitale kloof. De toegang tot de diensten moest behouden blijven voor alle burgers, wat impliceerde dat een minimum aantal fysieke contactpunten toegankelijk moesten worden gehouden.

### 3 Opgvolgingsmethode

Het Rekenhof voerde op 14 juli 2023 een opvolging uit van de twaalf aanbevelingen die het in zijn initiële audit van 2022 had geformuleerd.

Op 12 juni 2023 heeft het via mail contact opgenomen met de geauditeerde entiteiten - dertien FOD's/POD's en elf OISZ - om na te gaan in welke mate zij de aanbevelingen hadden uitgevoerd, en daarvan een gedocumenteerde stand van zaken op te maken. Op 31 augustus 2023 vroeg het nog bijkomende informatie op. Het ontving alle antwoorden en de opgevraagde bijkomende informatie op 26 september 2023. De FOD Volksgezondheid verklaarde dat hij niet kon antwoorden op de vragen om informatie. De POD Wetenschapsbeleid antwoordde uitsluitend in verband met aanbeveling 1.




Het Rekenhof stuurde op 31 oktober 2023 een eerste versie van dit opvolgingsverslag naar de geauditeerde entiteiten en de beleidscellen van de ministers, met het oog op het tegensprekelijke debat. Hun eventuele commentaar werd verwacht tegen 30 november 2023. Van de 29 aangeschrevenen (24 FOD's en OISZ, en vijf beleidscellen) hebben er zestien geantwoord binnen de termijnen.

Het Rekenhof heeft die antwoorden onderzocht en er rekening mee gehouden in dit verslag.

Dit verslag is gebaseerd op een vereenvoudigde opvolging uitgaande van de verklaringen van de administraties en de documenten die ter ondersteuning daarvan werden verstrekt. Het Rekenhof heeft geen auditwerkzaamheden verricht (zoals gesprekken, tests en grondige analyse van documenten) om de kwaliteit van de ontvangen documenten en de getroffen maatregelen te beoordelen.

Het Rekenhof is nagegaan hoe elke aanbeveling werd uitgevoerd. Het kende daarbij een kleurcode toe aan elke aanbeveling afhankelijk van de mate waarin ze werd uitgevoerd.

Aangezien het om een transversale audit ging die betrekking had op zowel de FOD's/POD's als de OISZ, ging het Rekenhof ervan uit dat één van de drie niveaus van uitvoering was bereikt van zodra dit het geval was voor twee derde van de betrokken instellingen.

	Volledig uitgevoerd in minstens twee derde van de administraties
	Volledig uitgevoerd of in uitvoering in minstens twee derde van de administraties
	Niet uitgevoerd in meer dan een derde van de administraties

Het Rekenhof wijst er bovendien op dat de aanbevelingen in zijn initiële verslag waren gericht aan alle administraties zonder onderscheid. Ze waren echter algemeen van aard en niet van toepassing op alle administraties, vermits sommige ze al hadden uitgevoerd in het kader van het beheer van de COVID-19-crisis.

## 4 Uitgevoerde aanbevelingen

Het Rekenhof heeft de twaalf aanbevelingen die het in 2022 aan de FOD's/POD's en OISZ had gericht, onderzocht in een stand van zaken van september 2023.

Het onderzoek is opgedeeld in drie punten die overeenstemmen met de thema's uit het initiële auditverslag van 2022, met name de planning van de activiteiten die essentieel zijn voor de uitvoering van opdrachten van openbare dienst (punt 4.1), de ingezette middelen om opdrachten van openbare dienst uit te voeren (punt 4.2) en de evaluatie van de ingezette middelen en de aanpassing van de HR-maatregelen (punt 4.3).

Zoals hierboven vermeld, heeft de FOD Volksgezondheid aangegeven dat hij niet alle vragen om informatie kon beantwoorden. De POD Wetenschapsbeleid heeft enkel op de eerste aanbeveling gereageerd. De resultaten van de opvolging zijn daarom gebaseerd op 22 van de 24 antwoorden, behalve de eerste aanbeveling waarvoor een bijkomend antwoord werd verschaft.

### 4.1 Planning van de activiteiten die essentieel zijn voor de uitvoering van opdrachten van openbare dienst

#### Aanbeveling 1

Een algemeen CP opstellen in het Frans en het Nederlands om het hoofd te kunnen bieden aan alle soorten crisissen



Dertien administraties op de 23 hebben een continuïteitsplan (CP) of een gelijkaardig document in het Frans en Nederlands opgesteld. De andere administraties maken momenteel werk van het opstellen, vertalen of valideren van zo'n document. De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) en het eHealth-platform hebben enkel een CP in het Nederlands. Hun administrateur-generaal vindt het niet nodig er een te hebben in de twee talen, aangezien het personeel minstens passief tweetalig is.

Het Rekenhof merkt op dat de FOD BOSA een handleiding heeft opgesteld waarin een eenvoudige methodologie is beschreven voor het opstellen en uitvoeren van een CP. Die handleiding, die bedoeld is voor alle administraties en beschikbaar is sinds maart 2023, komt tegemoet aan de aanbevelingen van de audit van het Rekenhof en trekt lessen uit de COVID-19-crisis alsook uit de noodzaak om de continuïteit van de dienstverlening te verzekeren.

Voorts wijst de minister van Ambtenarenzaken erop dat een reserve bestaande uit vrijwillige en in geval van crisis mobiliseerbare ambtenaren zal worden samengesteld. De FOD BOSA zorgt daarvoor<sup>3</sup>.

#### Aanbeveling 2

Het CP ter beschikking stellen van alle personeelsleden en zorgen dat ze ervan op de hoogte zijn



Tien van de dertien administraties die een CP hebben, hebben het beschikbaar gesteld aan hun personeel. Twee hebben de intentie hun plan bekend te maken. Het RSVZ heeft zijn plan bekendgemaakt via zijn Beleidsraad, waardoor verspreiding ervan bij alle medewerkers mogelijk is, volgens hem, rekening houdende met de specifieke kenmerken van de regionale kantoren.

#### Aanbeveling 3

Een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de personeelsbehoeften uitvoeren om te zorgen dat de essentiële opdrachten (continuïteitsdoelstellingen) worden uitgevoerd in geval van crisis



Zeventien administraties voeren een kwalitatieve en kwantitatieve analyse uit van hun personeelsbehoeften om de uitvoering van essentiële taken te garanderen. De vijf administraties die dit nog niet hebben gedaan, zijn van plan dit heel binnenkort te doen, in 2023 en 2024.

#### Aanbeveling 4

In het CP de resultaten verwerken van de analyse van de personeelsbehoeften die samenhangen met de essentiële opdrachten



Van de dertien administraties die over een CP beschikken, hebben er slechts zes de resultaten van de analyse van de personeelsbehoeften erin verwerkt. De zeven andere die over een CP beschikken verklaren dat de verwerking aan de gang is en zal worden voltooid. Bij de andere zal dit gebeuren zodra het CP is goedgekeurd en sommige administraties zullen andere analyses, zoals de analyse van de personeelsbehoeften, uitvoeren.

#### Aanbeveling 5

Lessen trekken uit de COVID-19-crisis en indien nodig de dimensie van epidemie verwerken in het bestaande CP



Van de 22 administraties die hebben gereageerd, hebben er zestien lessen getrokken uit de COVID-19-crisis. Elf daarvan hebben deze lessen opgenomen in hun CP. Naar aanleiding van die crisis hebben ze ook het gamma risico's waarmee ze kunnen worden geconfronteerd uitgebreid.

<sup>3</sup> Koninklijk besluit van 12 oktober 2023 tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 januari 2007 houdende de mobiliteit en terbeschikkingstelling van personeel van het federaal administratief openbaar ambt en omzendbrief nr. 724 van 12 oktober 2023 houdende organisatie en inzet van een crisisreserve.

De Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (HVW) heeft onder meer een bijkomend scenario ontwikkeld om rekening te kunnen houden met de extra werklust in het geval van een aanzienlijke toename van het aantal sociaalverzekerden.

#### 4.2 Ingezette middelen om opdrachten van openbare dienst uit te voeren

##### Aanbeveling 6

De communicatie en de toegankelijkheid van de diensten aanpassen op basis van het meest kwetsbare publiek (digitale kloof)



Zestien administraties hebben inspanningen geleverd om hun communicatie met de burgers en de toegankelijkheid van hun diensten te verbeteren. De FOD Financiën beschikt over alternatieve en lokale dienstverleningskanalen, onder meer om burgers te helpen bij het invullen van hun belastingaangifte. De meeste administraties zorgen onder andere voor fysieke loketten, maar proberen ook de informatie op hun websites toegankelijker en hun brieven vlotter leesbaar te maken.

Drie administraties ontwikkelen hun communicatiestrategie. De RVA beschikt over een strategisch project 'Maatschappelijke Verantwoordelijkheid', waarvan één luik is gericht op het verkleinen van de digitale kloof en het helpen van kansarme burgers.

De FOD Werkgelegenheid heeft geen enkele maatregel genomen op dit vlak. De aanbeveling was niet gericht aan de KSZ en het eHealth-platform.

##### Aanbeveling 7

De werklust van de niveaus C en D meer in detail analyseren om na te gaan waar de werklust eventueel structureel te laag is



Twaalf administraties hebben de werklust van het personeel op de niveaus C en D onderzocht. Over het algemeen is het aandeel medewerkers op de niveaus C en D de afgelopen jaren gedaald; de administratieve taken die zij nu toegewezen krijgen, kunnen volgens de ontvangen antwoorden doorgaans via telewerk worden uitgevoerd. Er is dus geen risico meer op onvoldoende werkdruk.

Voor vijf administraties is de analyse aan de gang. Vier administraties hebben niet gereageerd op die aanbeveling; twee daarvan zijn van mening dat de aanbeveling niet op hen van toepassing is (FOD Justitie en FOD Buitenlandse Zaken). De KSZ en het eHealth-platform stellen dat de aanbeveling geen betrekking heeft op hen.

##### Aanbeveling 8

Een eenvormige communicatiestrategie aannemen voor alle administraties in verband met de heropening van de *front offices*



Voor de heropening van de *front offices* is er geen eenvormige communicatiestrategie ingevoerd voor alle administraties. De meeste geauditteerde instellingen zijn van oordeel dat elke administratie verantwoordelijk is om zelf een interne communicatiestrategie uit te stippelen.

De FOD Kanselarij, de POD Maatschappelijke Integratie, de FOD Buitenlandse Zaken, de KSZ en het eHealth-platform stellen dat die aanbeveling niet op hen van toepassing is.



De minister van Ambtenarenzaken geeft aan dat het netwerk van federale communicatoren COMMnetKern werkt aan een federale communicatiestrategie die streeft naar meer uniformiteit.

**Aanbeveling 9**

De toepassing van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt verduidelijken om de berekening van de telewerkvergoeding te uniformiseren



Het koninklijk besluit van 13 juli 2017 is gewijzigd en alle administraties passen het op dezelfde manier toe.

#### 4.3 Evaluatie van de ingezette middelen en bijsturing van de HR-maatregelen

**Aanbeveling 10**

De continuïteitsdoelstellingen monitoren in tijden van crisis



Tien administraties controleren aan de hand van vooraf bepaalde indicatoren permanent of ze hun doelstellingen al dan niet hebben verwezenlijkt. De meeste vermelden de opvolging van hun activiteiten en operationele doelstellingen zonder zich expliciet te richten op continuïteitsdoelstellingen of “essentiële” opdrachten. Voor de meeste administraties die over een CP beschikken, zal de monitoring van de continuïteitsdoelstellingen daarin worden geïntegreerd.

De KSZ en het eHealth-platform stellen dat die aanbeveling niet op hen van toepassing is.

**Aanbeveling 11**

Vertragingen en onderbrekingen van de dienstverlening kwantificeren en monitoren



Veertien administraties hebben de vertragingen en onderbrekingen gekwantificeerd en zullen dit in het geval van een crisis blijven doen. Acht zijn van plan vertragingen te kwantificeren bij het opstellen van hun toekomstig CP.

De FOD Werkgelegenheid identificeert welke processen in geval van een storing zo snel mogelijk moeten worden heropgestart, maar volgt geen vertragingen en dienstonderbrekingen op.

**Aanbeveling 12**

De processen meer automatiseren en digitaliseren, en de nodige controles verwerken in de IT-systemen en -procedures



Twintig administraties hebben een aantal van hun vakgebonden processen geautomatiseerd of gedigitaliseerd en de meeste zijn blijven investeren in digitalisering. Aangezien digitalisering een doorlopend proces is, beschouwt het Rekenhof de aanbeveling als uitgevoerd.

De FOD Werkgelegenheid stelt over geen extra middelen te beschikken om die aanbeveling uit te voeren.

## 5 Conclusies

Het Rekenhof is van oordeel dat van de twaalf aanbevelingen van zijn initiële audit van januari 2022 er eind november 2023 vijf zijn uitgevoerd, zes in uitvoering zijn en één niet werd uitgevoerd.

De aanbeveling waaraan geen gevolg is gegeven, betreft de goedkeuring van een eenvormige communicatiestrategie voor alle administraties rond de heropening van de *front offices*. Tenzij er een nieuwe crisis opduikt die de sluiting van alle administraties vereist, heeft die aanbeveling de minste impact op de overheidsdiensten, vooral omdat de meeste geauditeerde administraties dit als hun eigen verantwoordelijkheid beschouwen.

Over het algemeen hebben de betrokken administraties lessen getrokken uit de crisis en werken ze aan de invoering van een continuïteitsplan (CP). Met zo'n plan zouden ze beter gewapend moeten zijn om een mogelijke volgende crisis te beheren. Voorts lijkt het erop dat de meeste acties die nog nodig zijn om volledig tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof, al in uitvoering zijn. Het Rekenhof benadrukt de inspanningen van de FOD BOSA, die onder meer een handleiding heeft opgesteld met daarin een eenvoudige methodologie om een CP te ontwikkelen en in te voeren.

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar, in het Nederlands en het Frans op rekenhof.be.



**WETTELIJK DEPOT**

D/2024/1128/02

**COVERFOTO**

Shutterstock

**ADRES**

Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
1000 Brussel

**TEL.**

+32 2 551 81 11

**rekenhof.be**