

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Met voorliggende nota wordt daarom voorgesteld om niet alleen de bestaande richtlijnen inzake personeelsplanning te actualiseren maar ook om de inzet van externe capaciteit met de bijhorende afwegingen transparant te maken in een ruimer en geïntegreerd managementinstrument, namelijk de ‘capaciteits- en personeelsplanning (CPEP)’.

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

[illegible]

- Beleidsnota Bestuurszaken en Audit Vlaamse overheid 2024-2029¹: SD 1 'De Vlaamse overheid is een efficiënte, integere en performante organisatie' – OD 1.5 'De Vlaamse overheid dynamiseert de personeelsplanning':

- ## B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

- Pagina 2 van 17

A. CONTEXT

Entiteiten moeten daarom meer aangemoedigd worden tot een kritische reflectie omtrent de afhankelijkheid van consultancy en van andere externe tewerkstellingen en tot het maken van weloverwogen keuzes qua tewerkstellingsvorm (intern/extern, permanent/tijdelijk). Immers, de uitvoering van een taak of opdracht kan mogelijk even goed uitgevoerd worden door bijkomende dienstverlening af te nemen van een gemeenschappelijk dienstencentrum of door de interne capaciteit van een andere entiteit al dan niet tijdelijk in de eigen entiteit aan de slag te laten gaan⁷.

Ze geven daarnaast ook uitvoering aan de aanbeveling van het Rekenhof in het recente rapport over de personeelsbesparingen in de diensten van de Vlaamse overheid⁹ en aan de aanbevelingen van Audit Vlaanderen uit de thema-audit 'In- en uitstroom'.¹⁰

B. VISIE

In lijn met afspraken uit eerdere sectorale akkoorden¹² is in het regeerakkoord aangegeven dat alle taken en opdrachten in principe door de overheid zelf moeten worden uitgevoerd (eventueel door een andere overheidsdienst die de nodige kennis en kunde in huis heeft), tenzij bewezen wordt dat het kostenefficiënter en/of aangewezen is om die opdrachten uit te besteden.¹³

¹³ Vlaams Regeerakkoord_VR_2024-2029, p. 103.

2) Capaciteits- en personeelsplanning als managementinstrument

A. Personeelsplanning

Met 'personeelsplanning' wordt verwezen naar de inzet van de interne capaciteit. Dit is alle capaciteit die de entiteit zelf als personeelslid permanent of tijdelijk tewerkstelt²⁷, ongeacht de duurtijd of financieringsbron van deze tewerkstelling (Vlaamse begroting, externe financiering, samenwerkingsovereenkomst, projectfinanciering etc.).

De interne capaciteit wordt in drie groepen onderverdeeld:

1. Recurrente personeelsinzet: deze categorie vormt de kerngroep van het personeel van een entiteit en omvat alle duurzame tewerkstellingen van onbepaalde duur en alle tijdelijke tewerkstellingen met een voorziene duur van meer dan 1 jaar, ongeacht of zij statutair of contractueel worden tewerkgesteld²⁸.
2. Tijdelijke personeelsinzet: deze categorie omvat alle (contractuele) tewerkstellingen met een voorziene tewerkstellingsduur van maximaal 1 jaar²⁹.
3. Andere personeelsinzet: met deze categorie wordt verwezen naar een aantal specifieke personeelsgroepen³⁰.

Het lijnmanagement verantwoordt de keuzes over:

1. De verdeling van de recurrente personeelsinzet volgens de taken en opdrachten van de entiteit (op basis van de strategische en organisatiedoelstellingen of op basis van de hoofdprocessen).
2. De verdeling van de recurrente personeelsinzet volgens de belangrijkste parameters van de loonkost (rang, graad en statuut).
3. De verdeling van de recurrente personeelsinzet volgens financieringsbron.

Het Agentschap Overheidspersoneel stelt reeds de nodige ondersteunende rapportering (terugblik/ vooruitblik) ter beschikking. Deze zal in onderling overleg binnen de administratie verder verfijnd worden rekening houdende met de behoeften van de entiteiten en met de mogelijkheden binnen de beschikbare gemeenschappelijke toepassingen (Vlimpers, Orafin, etc.). Er zullen ook nog verdere methodologische afspraken gemaakt worden opdat de inhoud van deze tabellen bij alle entiteiten zo veel mogelijk naar dezelfde realiteit verwijst (inclusief de integratie van de specifieke werking van de continuïdendiensten³¹).

²⁷ Door middel van een juridische tewerkstellingsrelatie in de vorm van een statutaire aanstelling of een arbeidsovereenkomst (inclusief tijdelijke contracten van korte duur). Verdere toelichting is [hier](#) terug te vinden.

²⁸ Ook personeel die naar aanleiding van een betaald verlofstelsel of een terbeschikkingstelling langdurig voor de entiteit niet beschikbaar zijn om ingezet te worden, worden hierin meegeteld.

²⁹ Voorbeelden zijn seizoensarbeid, aanvullend en occasioneel personeel, jobstudenten en tijdelijke contracten. Indien na de inwerkingtreding van de federale wetgeving de Vlaamse Regering beslist om de flexijobs ook van toepassing te maken binnen de diensten Vlaamse overheid, zullen deze als tijdelijke personeelsinzet worden beschouwd, vermits de betrokken 'flexijobber' een arbeidsovereenkomst met de werkgever zal hebben.

³⁰ Het betreft meer bepaald:

1. Personeelsleden met een topsportstatuut

2. Personeelsleden aangeworven op basis van een overeenkomst met een externe financierende partij voor de uitvoering van een vooraf afgesproken project ('externe projectfinanciering'). Voorbeelden zijn projecten gefinancierd vanuit de financieringsprogramma's van de Europese Unie, zoals EFRO, ESF+, LIFE, etc.

3. Statutaire personeelsleden die op basis van een beslissing van de Vlaamse Regering in een uitdovend kader ter beschikking zijn gesteld aan een derde partij buiten de diensten Vlaamse overheid, zoals de terbeschikkingstelling vanuit het departement MOW aan de luchthavenexploitatie maatschappijen in Oostende en Antwerpen (VR 2015 0603 DOC.0215) en de terbeschikkingstelling vanuit Departement CJM aan provinciale instellingen (VR 2017 2212 DOC.1451).

³¹ In continuïdustiensten is het bv. noodzakelijk om uitstroomend proactief te vervangen en tijdens de vervangingsperiode (van 9 à 12 maanden) dubbel te lopen opdat de vervanger tijdig de nodige opleidingen zou kunnen volgen en de benodigde certificering kan behalen. Hierdoor is er gedurende deze vervangingsperiode een tijdelijke dubbele bezetting en loonkost.

B. Capaciteitsplanning

Het doel van capaciteitsplanning is om inzicht te krijgen in de verschillende types van externe capaciteit die ingezet wordt om te komen tot een optimale tewerkstellingsmix. Het behoort tot de keuze van de leidend ambtenaar om een goed evenwicht te vinden tussen de beschikbaarheid van interne en externe capaciteit.

Met externe capaciteit wordt naar alle aanvullende capaciteit verwezen die een entiteit naast het eigen personeel inzet om haar taken en opdrachten te realiseren. Het gaat zowel over principiële vervangbaarheid, als over know how die wordt binnengebracht. Het is hierbij belangrijk om externe capaciteit niet louter kwantitatief te beschrijven, maar ook te positioneren in functie van duurzaamheid, afhankelijkheid en organisatorische keuzes. Zowel structurele vormen van externe inzet als meer flexibele of tijdelijke inzet worden meegenomen.

Uit een brede waaier van externe personen waarop een entiteit een beroep kan doen, zijn op basis van bovenstaande definitie zeker volgende groepen weerhouden:

1. Alle personen tewerkgesteld bij een Eigen Vermogen³², in zoverre zij taken/opdrachten uitvoeren van de entiteit waarvan het afhangt, omdat de werking van een Eigen Vermogen (minstens gedeeltelijk) verweven is met de werking van de entiteit.
2. Alle personen gedetacheerd vanuit een ander publiekrechtelijk personeelsstatuut dan het Vlaams Personeelsstatuut (bv. het onderwijsstatuut), in zoverre zij effectief in een entiteit van de Vlaamse overheid aan het werk zijn en taken en opdrachten van deze entiteit uitvoeren³³.
3. Alle personen die vanuit een organisatie van buiten de diensten Vlaamse overheid aan een entiteit zijn ter beschikking gesteld op basis van een persoonsgebonden overeenkomst tussen de betrokken entiteit en een publiekrechtelijke organisatie of een privaatrechtelijke organisatie³⁴.
4. Alle uitzendarbeiders die bij een entiteit van de Vlaamse overheid langs een raamcontract vanuit een uitzendkantoor worden ingeschakeld om een tijdelijke vacature in te vullen³⁵.
5. Alle personen die op basis van een bestelling bij een raamcontract³⁶ of een gunning van een overheidsopdracht³⁷ bij een entiteit worden ingeschakeld om een bepaalde taak en/of opdracht tegen betaling uit te voeren in samenwerking met of in de plaats van deze entiteit (cf. 'co- of outsourcing'). De geraamde waarde van deze overheidsopdracht moet wel meer dan 30.000 euro excl. BTW bedragen. De verdere inhoudelijke afbakening zal gebaseerd worden op de Gemeenschappelijke woordenlijst Overheidsopdrachten³⁸ en is nog voorwerp van verdere besprekingen binnen de administratie.

³² Een Eigen Vermogen is een organisatiestructuur met eigen rechtspersoonlijkheid die aan een bestaande entiteit van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is toegevoegd. Zij worden aangestuurd door een beheerscommissie en stellen ook meestal³² ook eigen personeelsleden tewerk buiten het Vlaams Personeelsstatuut om.

Het betreft: 1. Natuurinvest (bij Agentschap Natuur en Bos); 2. Eigen Vermogen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (bij het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek); 3. Eigen Vermogen van het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (bij het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek); 4. Eigen Vermogen Flanders Hydraulics (bij Departement Mobiliteit en Openbare Werken); 5. Eigen Vermogen Xperta (bij Departement Mobiliteit en Openbare Werken) en 6. Eigen Vermogen Digitaal Vlaanderen (bij Agentschap Digitaal Vlaanderen).

³³ Voorbeelden zijn gedetacheerde leerkrachten en [contractuelen betaald door het Departement Onderwijs en Vorming](#) ('CODO's').

³⁴ Voorbeelden van privaatrechtelijke organisaties zijn Vlaanderen Connect. of Smals.

³⁵ Zie [Decreet betreffende de uitzendarbeid in de Vlaamse overheidsdiensten en de lokale besturen](#). Sinds de aanname van dit decreet is uitzendarbeid binnen de diensten van de Vlaamse overheid mogelijk. Op vraag van een entiteit werft het uitzendkantoor een kandidaat aan en stelt deze als juridische werkgever tijdelijk te werk in de entiteit van de Vlaamse overheid die als feitelijke werkgever optreedt.

³⁶ Beheerd door de Aankoopcentrale (Faciliteir Bedrijf), Agentschap Overheidspersoneel, Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken of het Vlaams Energiebedrijf.

³⁷ Al dan niet in samenwerking met een andere entiteit van de Diensten Vlaamse overheid.

³⁸ De [Gemeenschappelijke woordenlijst Overheidsopdrachten \(CPV\)](#) is een Europees classificatiesysteem voor overheidsopdrachten dat ervoor zorgt dat aanbestedende diensten en entiteiten dezelfde referenties gebruiken om het voorwerp van hun opdracht te beschrijven.

- Entiteiten zijn niet verplicht om externe consultants in het capaciteitsplan op te nemen vermits zij op basis van een andere beslissing van de Vlaamse Regering reeds jaarlijks moeten rapporteren over hun consultancy-uitgaven⁴⁰. In bijlage 1 is er een aanvullende lijst van externe capaciteit die eventueel bijkomend kan toegevoegd worden in het capaciteitsplan.

1. Kwalitatief: een beargumenteerde toelichting bij de inzet van externe capaciteit, waarin het lijnmanagement verduidelijkt *waarom* deze externe inzet noodzakelijk of aangewezen is. Daarbij wordt ingegaan op de aard van de taken of opdrachten, de vereiste expertise of flexibiliteit, de mate waarin deze inzet structureel dan wel tijdelijk is, en de overwegingen die gemaakt werden ten opzichte van inzet van eigen personeel.

- In de praktijk betekent dit dat de informatie die vandaag vaak verspreid over verschillende documenten en rapporteringen wordt aangeleverd, voortaan geïntegreerd wordt opgenomen in het capaciteitsplan. Op die manier worden de bestaande verantwoordings- en rapportage-elementen samengebracht in één samenhangend overzicht, zonder dat dit leidt tot een verhoging van de administratieve werklast voor het lijnmanagement.

3) Voorafgaande goedkeuring bij wijzigingen

In dergelijke situaties beslist het lijnmanagement autonoom op welke manier de beschikbare personeelsinzet wordt aangepast. Zo kan een entiteit bijvoorbeeld zelf intern bijkomende stimulansen aan het eigen personeel geven, personeel intern (al dan niet tijdelijk) verschuiven, extra capaciteit vanuit een andere entiteit inschakelen, taken intern herverdelen of de uitvoering van taken efficiënter maken (door bv. bijkomende IT-investeringen te initiëren). Een entiteit kan ook met de functioneel bevoegde minister in gesprek treden om bestaande taken te schrappen om interne capaciteit hierdoor te kunnen vrijmaken.

40 VR 2025 0407 DOC.0556.

A. Netto-personeelsuitbreidingen

1. Een netto-personeelsuitbreiding met een voorziene tewerkstellingsduur van 1 jaar of minder⁴⁴.
2. Een netto-personeelsuitbreiding naar aanleiding van een externe projectfinanciering⁴⁵. Bij een dergelijke aanwerving brengt de betrokken entiteit hiervan wel de minister bevoegd voor Bestuurszaken op de hoogte. Netto-personeelsuitbreidingen van de ondersteunende secretariaten (cf. 'Technische Bijstand') vereisen wel steeds een voorafgaand akkoord van de Vlaamse Regering.

Ten slotte wordt voor elke entiteit ook een maximumbezetting of plafond bepaald. Dit is het vastgelegde maximum van beschikbare personeelsinzet. In het geval dat dit recurrent overschreden wordt⁴⁷, is de betrokken entiteit verplicht om een nieuwe goedkeuring van de Vlaamse Regering te vragen om deze maximaal toegelaten personeelsinzet te verhogen en dit ongeacht of de betrokken entiteit dit zelf kan financieren of niet. Dit maximum of 'plafond' wordt voor elke entiteit bij de inwerkingtreding van de capaciteits- en personeelsplanning vastgelegd en komt overeen met het startpunt.

Analoog aan de aanpak bij de overgang van de besparingsronde 2014-2019 naar de laatste besparingsronde 2019-2024 wordt het startpunt bepaald op basis van het 'te behalen personeelsaantal' zoals vastgelegd bij de eindafrekening op 31/12/2024 van de laatste besparingsronde 2019-2024⁴⁸. Dit aantal is gebaseerd op de besparingsdoelstelling zoals door de vorige Vlaamse Regering was vastgelegd⁴⁹.

Dit impliceert ook dat de entiteiten die in de laatste besparingsronde bij de eindafrekening de opgelegde besparingsdoelstelling niet (volledig) hadden gerealiseerd, reeds van bij aanvang geconfronteerd zullen worden met een 'overtal' op het personeelsplan⁵⁰. Gezien de diverse redenen

⁵⁰ Dit is het geval bij volgende entiteiten: Opgroeien & Opgroeien Regie (nog 38 te besparen personeelsleden of -38), Agentschap Maritieme Dienstverlening & Kust (-37), Diensten van de Bestuursrechtscolleges (-32), Vlaamse Landmaatschappij (-17), FIT Agency (-10), Digitaal Vlaanderen (-6), VUTG (-5), AHOVOKS (-1) & Agentschap Landbouw & Zeevisserij (-1).

Wanneer één van deze elementen in de aanvraag ontbreekt, wordt deze als 'niet ontvankelijk' beschouwd en geldt de antwoordtermijn van 12 werkdagen niet.

4) Rapportering en evaluatie

Ook in de toekomst blijft de opmaak van deze ondernemingsplannen en bijhorende capaciteits- en personeelsplannen tot de autonomie en verantwoordelijkheid van de leidend ambtenaar behoren⁵⁹. Het is namelijk de bedoeling dat de opmaak niet op zichzelf staat maar als dynamisch managementinstrument zal worden gehanteerd en onderdeel zal uitmaken van een bredere, interne evaluatiecultuur. Volgens de geldende instructies bij de opmaak van de ondernemingsplannen⁶⁰ wordt het personeelsplan wel eenmaal per jaar als bijlage aan het ondernemingsplan toegevoegd⁶¹.

Daarnaast zijn de leidend ambtenaren verplicht om het personeelsplan van hun entiteit ook aan de representatieve vakorganisaties te bezorgen met een bijhorende toelichting, bespreking en overleg in het entiteitsoverlegcomité (EOC). Ze worden echter met voorliggende nota aangemoedigd om naast het personeelsplan, ook over het capaciteitsplan met de vakorganisaties in dialoog te gaan gezien de capaciteits- en personeelsplanning bedoeld is als één geïntegreerd managementinstrument.

Belangrijk is vooral dat intern en extern op een beredeneerde manier worden ingezet en dat er planmatig wordt omgegaan met de inzet van mensen en middelen. Ter ondersteuning van het planningsproces en van het dagelijks beheer van het capaciteits- en personeelsplan zal het Agentschap Overheidspersoneel in samenwerking met de overige gemeenschappelijke dienstencentra nagaan in hoeverre een stapsgewijze uitbouw van een gestandaardiseerde rapportering voor de betrokken entiteiten mogelijk is.

Daarnaast had de Vlaamse Regering op 30 oktober 2020 reeds vastgelegd dat alle entiteiten van de diensten van de Vlaamse overheid tegen 1 januari 2024 moesten aangesloten zijn op de module ‘arbeidsplaatsbeheer’ van het gemeenschappelijk personeelsregistratiesysteem Vlimpers⁶². Hierdoor zijn de meeste benodigde gegevens over de interne capaciteit in deze module alvast beschikbaar⁶³ en kunnen deze personeelsdata op basis van dit beleidskader verder bijgewerkt en geactualiseerd worden.

Om doordachte beslissingen over in-, out- en cosourcings van activiteiten te kunnen nemen, is er reeds enkele jaren geleden een leidraad voor de entiteiten uitgewerkt. Deze geeft een overzicht van de verschillende stappen die moeten worden gezet om tot een weloverwogen beslissing te komen bij de aanwending van de werkings- en personeelsmiddelen⁶⁴. Hoewel dit kader nog steeds een goede leidraad vormt om dergelijke afwegingen te maken, zullen we in deze regeerperiode dit kader eveneens evalueren naar toepasbaarheid, toekomstgerichtheid en gebruiksvriendelijkheid. Daarnaast blijven uiteraard ook de bindende richtlijnen inzake consultancy van toepassing.

Ten slotte worden entiteiten door de grotere aanwezigheid van externe inzet op de werkvloer meer dan voorheen geconfronteerd met een heterogene groep van tewerkgestelden om aan te sturen en in de dagdagelijkse werking beter te integreren. Dit leidt ook vaak tot praktische vragen en uitdagingen (bv. rond dataveiligheid en kennisborging, onthaalbeleid en prestatie management). Het Agentschap Overheidspersoneel zal in samenwerking met de overige gemeenschappelijke

⁵⁹ Conform artikel III.61 §1 van het Bestuursdecreet stelt de Vlaamse Regering jaarlijks een ondernemingsplan voor de departementen en de IVA's vast, op voorstel van het hoofd van deze entiteiten. Voor de publiekrechtelijk vormgegeven EVA's wordt dit jaarlijks door de Raad van Bestuur in samenspraak met de Vlaamse Regering vastgesteld.

60 VR 2020 0702 MED.0051.

⁶¹ Zoals hogerop toegelicht zal het noodzakelijk zijn om in de instructies voor het ondernemingsplan het vermelde 'personeelsplan' aan te passen naar het 'capaciteits- en personeelsplan'.

⁶² VR 2020 3010 DOC.1196.

⁶³ Met uitzondering van het Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen (FIT Agency), omdat deze entiteit nog steeds niet is aangesloten.

⁶⁴ De 'leidraad voor in-, out- en cosourcingsbeslissingen', als bijlage bij het sectoraal akkoord 2015-2016.

Ik zal jaarlijks aan de Vlaamse Regering mijn bevindingen overmaken wat betreft de naleving van deze verplichting. Dit gebeurt samen met een rapportering over de reële personeelsomvang op 31/12 van het voorgaande jaar.

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Dezelfde redenering kan ook gehanteerd worden ten aanzien van het gebruik van AI. Als meer bepaald alle betrokken entiteiten consistent zullen kunnen rapporteren over interne en externe tewerkstellingen, kan er in een volgende fase onderzocht worden waar VO-breed ingezet kan worden op AI als ondersteuning voor bepaalde kritieke functies.

⁶⁶ VR 2009 2404 DOC.0572 Procedure personeelsplannen

De Inspectie van Financiën oordeelt met toepassing van artikel 31 § 2 2° van het BVR VCO dat het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, voor dit dossier niet vereist is.

B. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Voorliggende nota heeft geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget, zodat het akkoord van de Vlaamse minister van Bestuurszaken niet vereist is.

Deze maatregel bundelt informatie die reeds vervat zit in bestaande beslissingen en rapporteringen van het lijnmanagement, waardoor er geen bijkomende personele impact is.

C. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Voorliggende nota heeft geen weerslag op de financiën van de lokale besturen, noch op personeelsvlak, noch op het vlak van de werkingsuitgaven, investeringen en schuld en de ontvangsten.

4. VERDER TRAJECT

Aan de entiteiten wordt gevraagd zich vanaf heden voor te bereiden op de toepassing van deze geactualiseerde regels zodat deze uiterlijk bij het ondernemingsplan 2027 worden toegepast. De nieuwe afspraken omtrent de akkoorden Bestuurszaken zijn wel onmiddellijk van toepassing. Het Agentschap Overheidspersoneel kan de entiteiten ondersteunen waar nodig bij de implementatie.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° Haar goedkeuring te geven aan voorliggende nota
- 2° De Vlaamse minister van Binnenland, Steden- en Plattelandsbeleid, Samenleven, Integratie en Inburgering, Bestuurszaken, Sociale Economie en Zeevisserij:
 - Te gelasten met de implementatie van deze nota.

De Vlaamse minister van Binnenland, Steden- en Plattelandsbeleid, Samenleven, Integratie en Inburgering, Bestuurszaken, Sociale Economie en Zeevisserij

Hilde CREVITS

////////////////////////////////////

Bijlage 3: Advies van Inspectie van Financiën