



# Bevraging autonomie personeelsbeleid resultaten

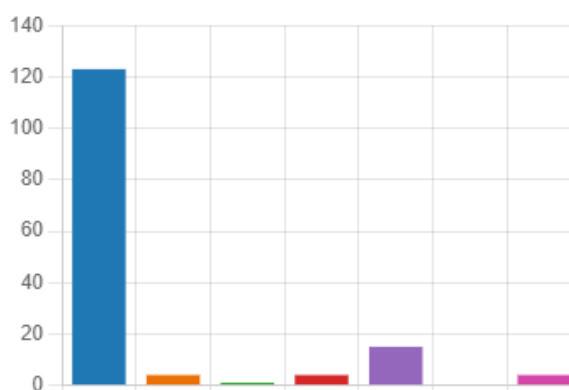
Vlaanderen werkt aan een nieuw kaderbesluit<sup>1</sup> voor het personeelsbeleid van de lokale besturen. Men wenst een modernisering van de huidige besluiten over de rechtspositieregeling, waarbij zoveel mogelijk ruimte wordt gelaten voor autonomie. Met dit onderzoek willen we meer zicht krijgen op die nood aan autonomie. We doen dat aan de hand van een bevraging bij de algemeen directeurs. We hebben onder meer gebruik gemaakt van bestaande, gevalideerde instrumenten<sup>2</sup>. De huidige analyse is gebaseerd op de antwoorden van 151 deelnemers aan de bevraging. Een dergelijke grote steekproef maakt deze bevraging zeer representatief.

We danken alle deelnemers uitdrukkelijk voor hun antwoorden<sup>3</sup>!

## 1. Bestuur

### Type bestuur?

<span style="color: blue;">●</span> Gemeente	123
<span style="color: orange;">●</span> OCMW	4
<span style="color: green;">●</span> Provincie	1
<span style="color: red;">●</span> Intercommunale	4
<span style="color: purple;">●</span> Welzijnsvereniging	15
<span style="color: brown;">●</span> Ziekenhuis	0
<span style="color: pink;">●</span> Andere	4



81% van de antwoorden komen van gemeenten en 10% van welzijnsverenigingen. De overige bestuurstypes zijn goed voor 9%.

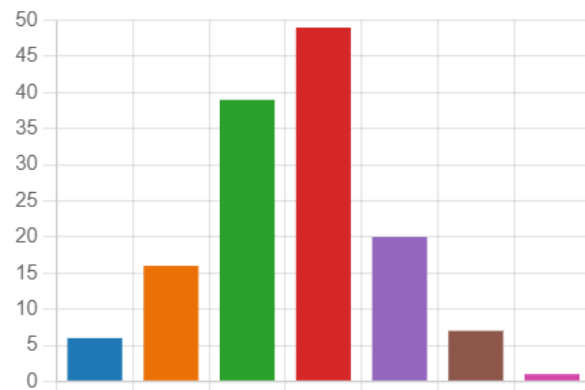
<sup>1</sup> Met het kaderbesluit bedoelen we het huidige besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 houdende de rechtspositieregeling van het gemeentepersoneel en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 november 2010 houdende de minimale voorwaarden voor sommige aspecten van de rechtspositieregeling van bepaalde personeelsgroepen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

<sup>2</sup> In het bijzonder: Peeters & Janvier, 2008; Peeters e.a., 2010a & 2010b; en <https://www.auditvlaanderen.be/leidraad-organisatiebeheersing-voor-lokale-besturen>

<sup>3</sup> Over de antwoorden op de afsluitende open vragen wordt niet publiek gerapporteerd. Deze worden aangewend voor intern gebruik.

## Aantal personeelsleden?

1-49	6
50-99	16
100-199	39
200-499	49
500-999	20
1000-4999	7
5000<	1



65% van de antwoorden komen van besturen met 100 tot 499 personeelsleden. 19% van grotere besturen en 16% van kleinere.

## Huidig aandeel statutairen t.o.v. contractanten? (schatting %)

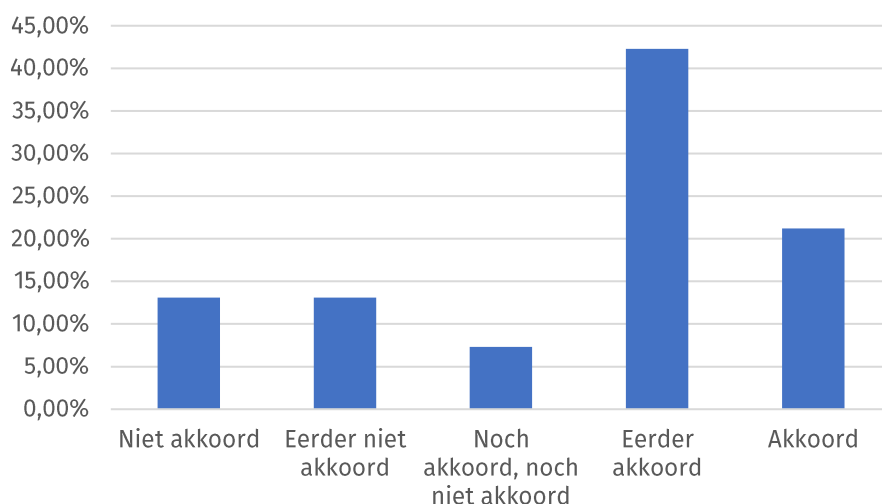
Het gemiddeld aandeel statutairen bij de respondenten bedroeg 29,66%. Het gemiddelde in Vlaanderen bedroeg in 2021 30,71%<sup>4</sup>. Wat dit aspect betreft lijkt onze onderzoekspopulatie goed overeen te stemmen met het Vlaamse gemiddelde.

<sup>4</sup> <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/overheidspersoneel/personeel-lokale-besturen>

## 2. Capaciteit voor personeelsbeleid.

Bestuurskracht is cruciaal om autonomie te kunnen invullen. 62% van de besturen is akkoord of eerder akkoord met de stelling dat ze over de nodige capaciteit beschikken om zelfstandig een personeelsbeleid te ontwikkelen. 31% is niet akkoord met die stelling.

### Ons bestuur beschikt over de nodige capaciteit (mensen en middelen) om volledig zelfstandig een eigen personeelsbeleid te ontwikkelen.



De capaciteit om zelfstandig een eigen personeelsbeleid te ontwikkelen vertoont een vrij sterke lineaire samenhang met het aantal personeelsleden<sup>56</sup>. Zo blijkt bij besturen met minder dan 100 personeelsleden een meerderheid niet akkoord met de stelling dat de capaciteit voor een eigen personeelsbeleid aanwezig is. Bij besturen met minder dan 500 personeelsleden blijft ongeveer één derde niet akkoord. Echt grote besturen geven bijna nooit aan over onvoldoende capaciteit te beschikken.

<sup>5</sup> We maken gebruik van de Pearson correlatiecoëfficiënt ( $r$ ). Deze correlatiecoëfficiënt is een maat voor de sterkte van de lineaire samenhang tussen twee variabelen. De waarde kan variëren van  $-1$  tot  $1$ . Een correlatiecoëfficiënt van  $+1$  of  $-1$  betekent dat er een volledig lineair verband is tussen de beide variabelen. Een correlatiecoëfficiënt van  $0$  wil zeggen dat er totaal geen lineaire samenhang is. Een correlatiecoëfficiënt van  $.1$  is zwak,  $.3$  matig en  $.5$  sterk.

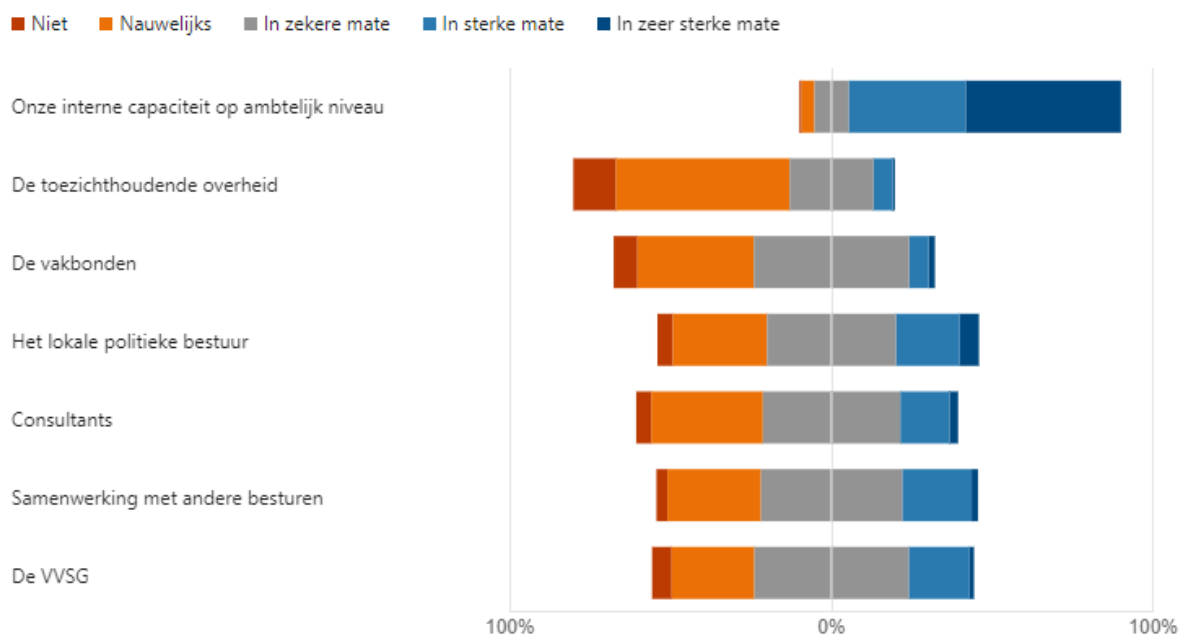
<sup>6</sup>  $r = .35$

### 3. Invulling autonomie

Vervolgens gaan we na hoe besturen omgaan met hun autonomie. Meer bepaald gaan we na of het personeelsbeleid binnen, dan wel buiten de organisatie ontwikkeld wordt, waarop de rechtspositieregeling gebaseerd werd en wanneer ze gewijzigd wordt.

#### a. Bronnen voor het personeelsbeleid

**In welke mate doet uw bestuur voor het ontwikkelen van het personeelsbeleid een beroep op:**

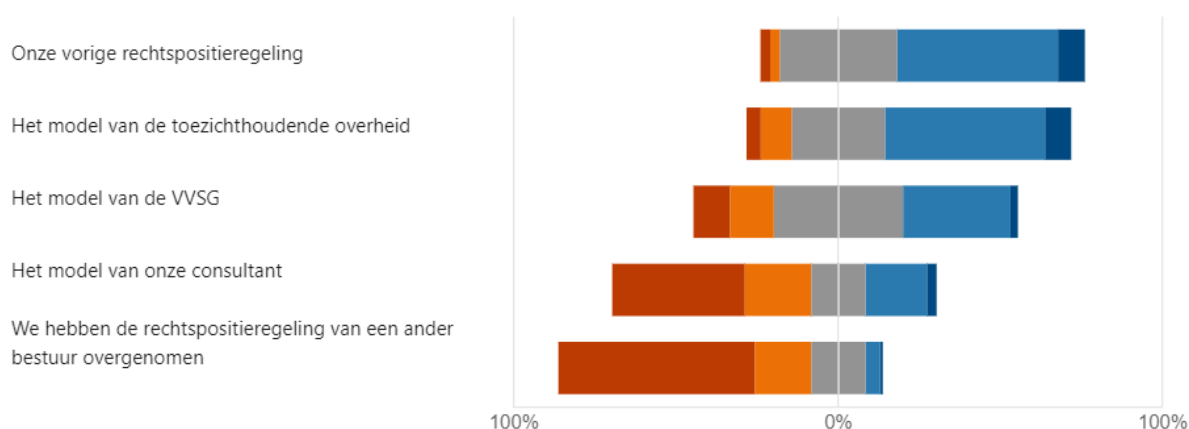


Besturen geven aan dat het personeelsbeleid vooral tot stand komt op basis van de interne capaciteit. 96% van de besturen geeft aan dat dat in zekere tot zeer sterke mate het geval is. 85% in sterke of zeer sterke mate. In mindere mate is men van mening dat het personeelsbeleid wordt vormgegeven door respectievelijk de lokale politiek, samenwerking met andere besturen, de VVSG en consultants. De impact van de vakbonden en de toezichhoudende overheid wordt nog minder groot geacht.

## b. Bronnen rechtspositieregeling

### Onze rechtspositieregeling is gebaseerd op:

■ Niet ■ Nauwelijks ■ In zekere mate ■ In sterke mate ■ In zeer sterke mate



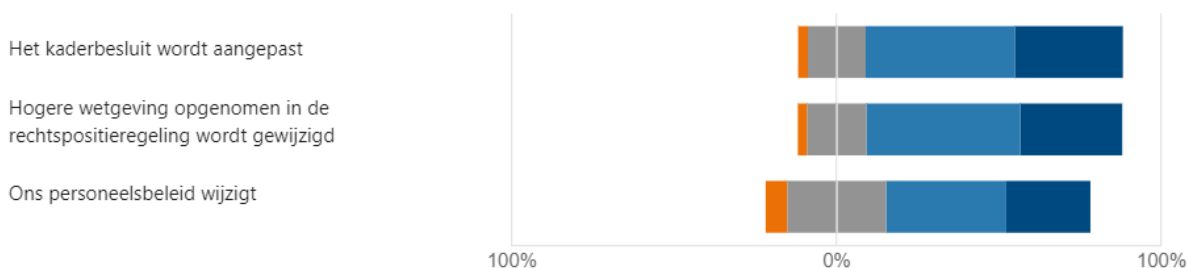
Besturen geven aan dat de huidige rechtspositieregeling vooral gebaseerd is op de vorige rechtspositieregeling en het model van de toezichthoudende overheid. Modellen van consultants of rechtspositieregelingen van andere besturen worden veel minder vermeld als bron.

De bevinding dat de rechtspositieregeling in belangrijke mate is gebaseerd op het model van de toezichthoudende overheid lijkt niet in overeenstemming met het feit dat besturen aangeven niet of nauwelijks een beroep te doen op de toezichthoudende overheid voor het ontwikkelen van het personeelsbeleid. Al is een personeelsbeleid natuurlijk veel ruimer dan een rechtspositieregeling.

## c. Aanpassing rechtspositieregeling

### Onze rechtspositieregeling wordt aangepast wanneer:

■ Niet ■ Nauwelijks ■ In zekere mate ■ In sterke mate ■ In zeer sterke mate



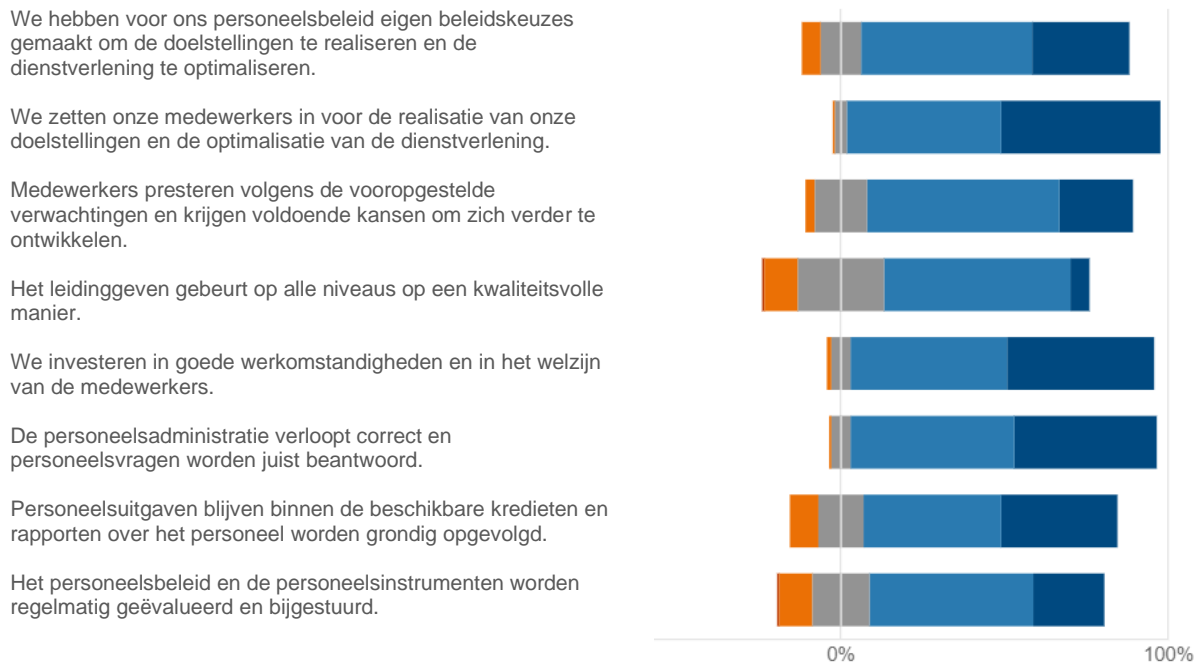
De rechtspositieregeling wordt vooral gewijzigd omwille van aanpassingen aan wetgeving: door aanpassing van het kaderbesluit of hogere wetgeving. Wijzigingen van het eigen personeelsbeleid zijn minder belangrijk. Dat duidt op een perceptie bij de besturen dat een eigen personeelsstrategie minder doorweegt tegenover het implementeren van wat extern opgelegd wordt.

#### 4. Resultaten van het personeelsbeleid

Autonomie en verantwoordelijkheid gaan hand in hand. Verantwoordelijkheid opnemen voor het eigen personeelsbeleid veronderstelt dat men daarvoor over de nodige maturiteit beschikt en het eigen personeelsbeleid onder controle heeft. Dat wordt nagegaan aan de hand van de doelstellingen voor personeelsbeleid uit de 'Leidraad Organisatiebeheersing' van Audit Vlaanderen<sup>7</sup>.

**Duid hieronder aan in welke mate u akkoord gaat met onderstaande stellingen:**

■ Niet akkoord ■ Eerder niet akkoord ■ Noch akkoord, noch niet akkoord ■ Eerder akkoord ■ Akkoord



Gemiddeld is men eerder akkoord met de stellingen die wijzen op een adequaat personeelsbeleid. Bovengemiddeld scoren respectievelijk het doelgericht inzetten van medewerkers, investeren in werkomstandigheden en welzijn, personeelsadministratie en het maken van eigen beleidskeuzes. Iets lagere scores gaan naar budgettering en rapportage, en prestatie management. De laagste scores worden dan weer gegeven aan respectievelijk de evaluatie en bijsturing van het personeelsbeleid, en leidinggeven.

De mate van gerapporteerde controle over het personeelsbeleid hangt vrij sterk lineair samen met het aantal personeelsleden<sup>8</sup>. Besturen met minder dan 100 personeelsleden laten een gemiddelde score optekenen van 3,81<sup>9</sup> over alle items. Bij besturen met minder dan 500 personeelsleden is de gemiddelde score 4,03 of iets meer dan 'eerder akkoord'. Grote besturen met minstens 500 personeelsleden scoren hier gemiddeld 4,39 over alle items.

<sup>7</sup> [www.auditvlaanderen.be/aanpak-organisatiebeheersing](http://www.auditvlaanderen.be/aanpak-organisatiebeheersing)

<sup>8</sup>  $r = .31$

<sup>9</sup> Verwerking: Niet akkoord=1; Eerder niet akkoord=2; Noch akkoord, noch niet akkoord=3; Eerder akkoord=4; Akkoord=5.

Tot slot dienen we nog te vermelden dat we geen lineaire samenhang hebben gevonden tussen de mate waarin men zegt te beschikken over voldoende capaciteit voor het personeelsbeleid en de mate waarin men aangeeft het personeelsbeleid te beheersen<sup>10</sup>. De perceptie dat men al dan niet over voldoende capaciteit beschikt om zelfstandig een personeelsbeleid te ontwikkelen gaat dus niet lineair samen met de perceptie dat het personeelsbeleid meer dan wel minder ontwikkeld is. Mogelijk hebben nog andere variabelen een invloed op het verband tussen de beide variabelen, waardoor er geen lineaire samenhang waargenomen wordt.

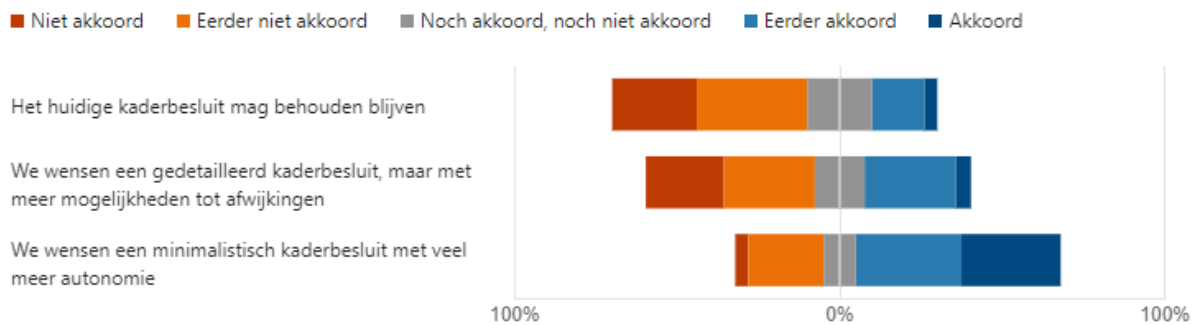
---

<sup>10</sup>  $r=.07$

## 5. Behoeftte aan autonomie

De missie om te zorgen voor meer autonomie zit vervat in het regeerakkoord 2019-2024: *“We moderniseren de ‘rechtspositieregeling’ voor het overheidspersoneel met het oog op het efficiënt inzetten van personeel in de lokale besturen maar ook met het oog op mobiliteit van personeel in en tussen overheidsniveaus en de private sector. Hierbij laten we de lokale autonomie zoveel mogelijk spelen”*. Hoe meer autonomie hoe beter dus? We gaan na hoe besturen algemeen aankijken tegen autonomie en vervolgens bekijken we de autonomie op niveau van de personeelsinstrumenten.

### a. Algemene behoefte aan autonomie in het kaderbesluit:



60% van de besturen is tegen het behoud van het huidige kaderbesluit. 52% wenst evenmin een gedetailleerd besluit met mogelijkheden tot afwijkingen. 63% wenst een minimalistisch kaderbesluit met veel meer autonomie, zoals de Vlaamse regering ook wenst.

Algemeen lijkt bijna twee derde de besturen het autonomiestreven van de Vlaamse regering te ondersteunen. Ook hier zien we weer een zeer sterk verband met het aantal personeelsleden<sup>11</sup>. Besturen met minder dan 100 personeelsleden zijn gemiddeld eerder voorstander van het behoud van het huidige kaderbesluit of van meer mogelijkheden tot afwijken en zijn geen voorstander van een minimalistisch kaderbesluit. Hun score bedraagt gemiddeld 2,88<sup>12</sup>. Bij besturen met meer dan 100 personeelsleden is het omgekeerde patroon zichtbaar. Zeker besturen met minstens 500 personeelsleden zijn gemiddeld akkoord met een minimalistisch kaderbesluit. Op dat laatste item bedraagt hun score gemiddeld 4,45.

### b. Behoeftte aan autonomie per personeelsinstrument

Autonomie blijft echter een abstract gegeven. Om alles wat concreter te maken werd de behoefte aan autonomie per personeelsinstrument nagegaan. Om respondenten ertoe aan te zetten langer na te denken over hun antwoord werd niet gevraagd naar de behoefte aan meer autonomie, maar werd gevraagd of de huidige beleidsruimte volstaat.

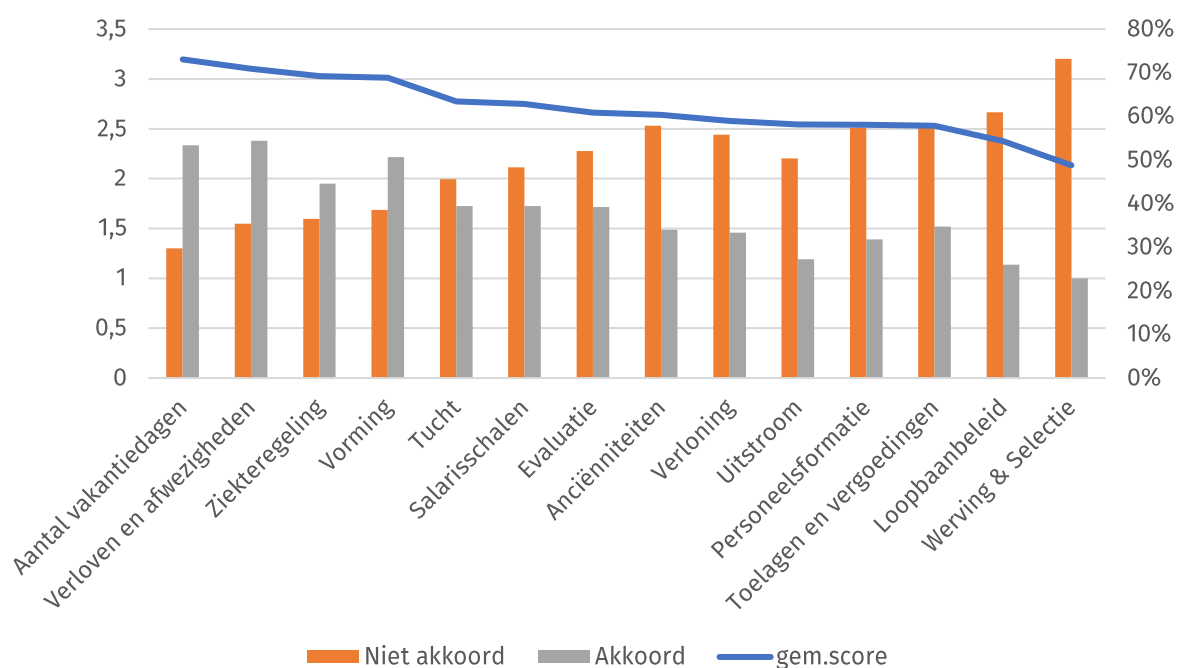
<sup>11</sup>  $r = .42$

<sup>12</sup> Verwerking: Niet akkoord=1; Eerder niet akkoord=2; Noch akkoord, noch niet akkoord=3; Eerder akkoord=4; Akkoord=5.



Meer bepaald werd de volgende stelling voorgelegd:

**“Voor ons bestuur volstaat de beleidsruimte in het huidige kaderbesluit én we hebben geen behoefte aan méér autonomie voor”<sup>13</sup>.**



Vooraf voor ‘aantal vakantiedagen’, ‘verloven en afwezigheden’, ‘ziekteverregeling’ en ‘vorming’ vinden besturen dat de huidige beleidsruimte volstaat. De gemiddelde score op die items is telkens hoger dan de neutrale score van 3<sup>14</sup>. Behalve voor de ziekteverregeling gaat ook telkens een meerderheid van de besturen akkoord dat de beleidsruimte volstaat.

De gemiddelde score over alle items heen bedraagt 2,73. Gemiddeld genomen is men het dus niet eens dat de huidige beleidsruimte volstaat en wenst met meer autonomie. We zien scores in de buurt van dat gemiddelde voor ‘salarisschalen’ en ‘tucht’<sup>15</sup>. Bij die items is er geen meerderheid akkoord of niet akkoord dat de beleidsruimte volstaat.

Minder tevreden over de beleidsruimte is men bij ‘evaluatie’, ‘anciënniteiten’, ‘verloning’, ‘uitstroom’, ‘personeelsformatie’, ‘toelagen en vergoedingen’ en ‘loopbaanbeleid’<sup>16</sup>. Voor deze items is telkens een meerderheid van de besturen van mening dat de beleidsruimte niet volstaat.

Het minst tevreden is men over de beleidsruimte voor ‘werving en selectie’<sup>17</sup>. Bijna drie kwart is niet akkoord of eerder niet akkoord dat de huidige beleidsruimte volstaat.

<sup>13</sup> De scores worden berekend op basis van: Niet akkoord=1; Eerder niet akkoord=2; Noch akkoord, noch niet akkoord=3; Eerder akkoord=4; Akkoord=5. Voor de berekening van het percentage ‘Akkoord’ en ‘Niet akkoord’ worden respectievelijk de categorieën ‘Niet akkoord’ en ‘Eerder niet akkoord’, en ‘Eerder akkoord’ en ‘Akkoord’ samengevoegd.

<sup>14</sup> De respectievelijke scores bedragen 3,19 ; 3,10 ; 3,03 en 3,01.

<sup>15</sup> de respectievelijke scores bedragen: 2,77 en 2,75.

<sup>16</sup> de respectievelijke scores bedragen: 2,66; 2,64; 2,58; 2,54; 2,54 en 2,38.

<sup>17</sup> de score: 2,13

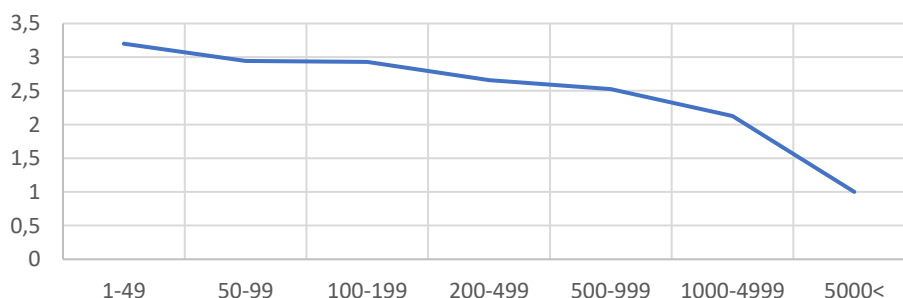
Om verder inzicht te krijgen in de betekenis van deze scores werden twee personeelsinstrumenten opgenomen waarbij de besturen recent een hoge mate van autonomie hebben verworven: 'personeelsformatie' en 'evaluatie'. Het decreet van 3 juni 2016 schafte immers de personeelsformatie af voor de gemeenten, de provincies en de ocmw's en het decreet van 22 december 2017 maakte evaluatie niet langer verplicht<sup>18</sup>.

Besturen zijn niet meer verplicht een personeelsformatie op te stellen én hebben een hoge mate van vrijheid inzake evaluatie. De appreciatie van de beleidsruimte voor evaluatie bedraagt 2,66. Die voor de personeelsformatie bedraagt 2,54. Telkens is er ook een meerderheid niet akkoord of eerder niet akkoord dat de beleidsruimte volstaat. Dat contrasteert uiteraard met de feitelijke vaststelling dat besturen voor deze instrumenten niet of nauwelijks beperkt worden in hun autonomie door de decreet lokaal bestuur en het huidige besluit over de rechtspositieregeling. Het geeft aan het hele afwijzen van de huidige beleidsruimte en streven naar autonomie iets surreëls. Als we deze items als ijkpunt beschouwen zien we dus eigenlijk slechts een objectieve afwijzing van de huidige beleidsruimte op vlak van loopbaanbeleid en werving & selectie. Daar bedroegen de respectievelijke scores 2,38 en 2,13. Beduidend lager dan de 2,66 van evaluatie en 2,54 van personeelsformatie. De scores op de andere instrumenten zijn hoger of verschillen nauwelijks van ons ijkpunt. Enkel voor loopbaanbeleid en werving & selectie nemen we dus een objectief grotere behoefte aan autonomie waar.

Deze vaststelling sluit aan bij conclusies van eerder onderzoek waarbij vastgesteld werd dat ondanks de toegenomen beleidsvrijheid die mogelijk gemaakt werd door het rechtspositiebesluit, besturen hier weinig gebruik van maken<sup>19</sup>. Besturen percipiëren de eigen beleidsruimte als beperkt en streven daarom naar meer autonomie, terwijl de sleutel ligt in het meer inzicht verwerven en gebruik gaan maken van de autonomie die men al heeft. Hier lijkt duidelijk een taak te liggen voor de hogere overheid om de aanwezige beleidsruimte veel zichtbaarder te maken.

Ook op niveau van de personeelsinstrumenten zien we een aanzienlijk verschillend antwoordenpatroon naargelang het aantal personeelsleden<sup>20</sup>.

De beleidsruimte in het huidige kaderbesluit volstaat volgens  
aantal personeelsleden



<sup>18</sup> Als het systeem van periodieke evaluaties behouden blijft, moet men de bepalingen van het Besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 houdende onder andere de minimale voorwaarden voor de rechtspositieregeling wel volledig blijven respecteren.

<sup>19</sup> Peeters & Janvier, 2008; Peeters e.a., 2010a & 2010b

<sup>20</sup>  $r = .25$

Besturen met minder dan 50 personeelsleden zijn gemiddeld van mening dat de huidige beleidsruimte volstaat. Hoe groter het bestuur, hoe minder dat het geval is en hoe meer men de kaart trekt van meer autonomie. Deze vaststelling sluit aan bij de vaststellingen over de algemene behoefte aan autonomie.

## **6. Conclusie**

Deze conclusie zijn gebaseerd op de antwoorden van 151 algemeen directeurs of verantwoordelijken voor het personeelsbeleid bij lokale besturen. Bij de meeste lokale besturen is de capaciteit om zelfstandig een eigen voor personeelsbeleid te ontwikkelen aanwezig. Het personeelsbeleid is vooral het resultaat van de interne capaciteit op ambtelijk niveau. Ook blijkt dat besturen hun personeelsbeleid goed onder controle hebben. We stellen telkens wel een sterke samenhang vast tussen het aantal personeelsleden, en de aanwezige capaciteit voor en de beheersing van het personeelsbeleid. De ruimte voor autonomie is algemeen wel aanwezig, maar de bestuurskracht van kleine, middelgrote en grote besturen is niet dezelfde.

Algemeen ondersteunen bijna twee derde van verantwoordelijken voor het personeelsbeleid het autonomiestreven van de Vlaamse regering, maar ook is er weer een zeer sterk verband met het aantal personeelsleden. Bij besturen met minder dan 100 personeelsleden is men eerder voorstander van het behoud van het huidige kaderbesluit of van meer mogelijkheden tot afwijken. Men is er veel minder voorstander van een minimalistisch kaderbesluit. Bij grotere besturen is het andersom. En hoe groter het bestuur, hoe meer autonomie men wenst te krijgen om een eigen personeelsbeleid te voeren.

De algemene grote behoefte aan autonomie verdwijnt echter bij een analyse van de verschillende personeelsinstrumenten. Men bewijst dus wel lippendienst aan een algemeen en vaag autonomiestreven, maar als het concreet wordt is de behoefte aan meer autonomie gedifferentieerder. Op slechts twee instrumenten nemen we een objectief grotere behoefte aan autonomie waar: loopbaanbeleid en werving & selectie. Op vlak van salarisschalen, tucht, evaluatie, anciënniteiten, verloning, uitstroom, personeelsformatie, toelagen en vergoedingen en loopbaanbeleid is de autonomiebehoefte veel minder uitgesproken aanwezig. Op vlak van aantal vakantiedagen, verloven en afwezigheden, ziekteregeling en vorming vindt men gemiddeld dat de huidige beleidsruimte volstaat. En ook hier zien we een duidelijke behoefte aan een rechtspositieregeling die beleidsruimte biedt aan grote besturen en een houvast voor kleinere besturen.

## **7. Onze conclusie**

ACV Openbare Diensten komt tot de volgende vaststellingen op basis van deze bevraging bij verantwoordelijken voor het personeelsbeleid bij lokale besturen:

- Bij de meeste lokale besturen bestaat de perceptie over de capaciteit te beschikken om een kwalitatief personeelsbeleid te voeren én ook over een kwalitatief beleid te beschikken. Bij kleinere besturen is dat echter soms niet het geval. Zij hebben nood aan nog meer ondersteuning.
- De algemene grote behoefte aan autonomie verdwijnt bij een analyse van de verschillende personeelsinstrumenten. Men bewijst dus wel lippendienst aan een algemeen en vaag autonomiestreven, maar als het concreet wordt is de behoefte aan meer autonomie gedifferentieerder. Op slechts twee instrumenten nemen we een objectief grotere behoefte aan autonomie waar: loopbaanbeleid en werving & selectie.

- Meer vrijheidsgraden bieden in de wetgeving zal er niet voor zorgen dat lokale besturen daadwerkelijk een autonoom personeelsbeleid ontwikkelen. We stellen opnieuw vast dat men vaak een behoefte aan autonomie aangeeft, waar men eigenlijk reeds over een grote mate van autonomie beschikt. Als men werk wil maken van een autonoom beleid moeten besturen op de eerste plaats meer inzicht verwerven en gebruik gaan maken van de bestaande autonomie. Hier lijkt duidelijk een taak te liggen voor de hogere overheid om de aanwezige beleidsruimte veel zichtbaarder te maken.
- Meer autonomie heeft ook nadelen en die worden volledig genegeerd door de Vlaamse regering. Er dreigt een onderlinge concurrentie te ontstaan tussen lokale besturen, de synergie van een gemeenschappelijke regeling dreigt verloren te gaan, de regelingen worden veel minder transparant omdat ze zullen gaan verschillen, de rechtszekerheid voor het personeel verminderd, overkoepelend sociaal overleg wordt uitgehold, een algemene functieclassificatie en loonbeleid worden onmogelijk gemaakt. Al die nadelen werden niet in overweging genomen omdat men zich heeft blindgestaard op een surreëel autonomiestreven.