

Nota voorgelegd aan de Ministerraad van 27 december 2018 (punt 8)

Naar een soepelere en meer geresponsabiliseerde personeelsplanning bij de federale overheidsdiensten

Toepassingsgebied: de FODs en PODs

De human resources planning is een proces dat tot doel heeft de personeelsbehoeften te bepalen die nodig zijn om de doelstellingen van de organisatie te realiseren en het beleid van allocatie van de personeelsmiddelen te definiëren en te implementeren om zo efficiënt mogelijk aan deze behoeften te voldoen.

Sinds 2015 is het beleid inzake personeelsplanning bij de federale overheid diepgaand gewijzigd. Voor het eerst in 2015 heeft de regering voor de personeelskredieten een meerjarentraject vastgelegd en heeft zij een proces ingevoerd dat het mogelijk maakt kredietoverschrijdingen te vermijden. Tegelijkertijd heeft de regering meer soepelheid geïntroduceerd in de opmaak en het gebruik van het personeelsplan, om zo de autonomie van organisaties op het vlak van HR-planning te versterken. De door het personeelsplan toegestane flexibiliteit is echter nog niet overal in de praktijk geïntegreerd. Om hieraan te verhelpen worden hierna de belangrijkste principes die deze evolutie karakteriseren hernomen en gecontextualiseerd.

De planning van de human resources vóór 2015 : een zwaar en moeizaam proces

Het personeelsplan, opgesteld door de mandaathouders van het directiecomité, definieerde de personeelsbehoeften die nodig waren om de opdrachten van de entiteit te realiseren en omvatte een lijst van wervings- en bevorderingsacties die moesten uitgevoerd worden om dit doel te bereiken. Het plan moest jaarlijks worden opgemaakt en berekend op basis van de voor het betrokken jaar toegewezen personeelsenveloppe.

Het personeelsplan moest, na advies van de inspecteur van Financiën, niet alleen het akkoord verkrijgen van de minister bevoegd voor de dienst maar ook het akkoord van de Ministers van Begroting en van Ambtenarenzaken, zodat deze een strikte controle konden uitvoeren op de naleving van het door de regering uitgestippelde beleid inzake besparing op de personeelskredieten en zij eventueel bepaalde voorwaarden konden opleggen aan de uitvoering van het plan. Dit goedkeuringsproces kon enkele maanden duren en werd soms pas afgerond op het einde van het jaar waarvoor het plan was opgesteld.

De uitvoering van het goedgekeurde plan impliceerde de geleidelijke realisatie van de actielijst van het plan, waarbij voorafgaandelijk de budgettaire haalbaarheid van de acties werd gecontroleerd via een intern controleproces dat werd ontwikkeld door de HR-dienst in overleg met de inspecteur van de Financiën. Veranderingen in de goedgekeurde acties of nieuwe acties die ondertussen prioritair waren geworden maar niet voorzien waren in het plan, konden slechts met moeite worden verwezenlijkt, ook al liet de enveloppe het toe, wat een ernstige belemmering vormde voor een dynamisch en efficiënt beheer van de human resources.

Om voorgaande redenen wordt het dispositief fundamenteel herzien in 2015.

Vanaf 2015

1. Doelstellingen van de regering

De regering legt een besparingsplan voor de personeelskredieten vast, maar wil tegelijkertijd de diensten weer meer **autonomie** geven om een **transparant** en **geresponsabiliseerd** HR-beleid te kunnen voeren zonder dat het besparingsobjectief evenwel in het gedrang komt.

Daartoe stelt de regering een kader vast, beschreven in omzendbrieven die ter goedkeuring aan de Ministerraad zijn voorgelegd, dat het volgende ten uitvoer legt:

- Een **mechanisme van personeelsveloppe**: een algemeen beheersmechanisme dat het management toelaat zijn opdrachten op een flexibele, transparante en verantwoorde wijze uit te voeren binnen een duidelijk afgebakende budgettaire perimeter
- Een gecentraliseerde en regelmatige **monitoring van het risico op overschrijding van de personeelskredieten** voor het gehele federale openbaar ambt (met inbegrip van de ION et de OISZ en de bijzondere korpsen) : gebaseerd op duidelijk gedefinieerde prestatie-indicatoren (KPI) en berekend overeenkomstig een uniforme methodologie die de personeelskosten met de personeelskredieten confronteert over een horizon van twee jaar.

Een **Taskforce** Monitoring van het personeel is belast met de opvolging van de evolutie van de personeelskredieten en -uitgaven, het bepalen en valideren van de methodologie op dit vlak, de vastlegging van de personeelsveloppes en de geleidelijke ontwikkeling van een jurisprudentie ter zake. Hij coördineert en evalueert de verschillende geproduceerde rapporten van monitoring van het risico en communiceert ze ter informatie aan de betrokken instanties, met name de Ministerraad, het College van de Voorzitters van de FODs en PODs en de Korpschef van de inspecteurs van Financiën.

2. Personeelsplan

Het koninklijk besluit van 7/11/2000 (art. 5) voorziet dat het personeelsplan opgemaakt wordt door het Directiecomité en goedgekeurd wordt door de bevoegde minister [1].

Vanaf 2015 vereist de nieuwe context niet langer een jaarlijkse indiening van het personeelsplan ter controle bij de Ministers van Begroting en van Ambtenarenzaken maar viseert hij daarentegen een valorisatie van de verantwoordelijkheid van elkeen die bij het proces betrokken is. Het personeelsplan van de FODs en PODs evolueert naar een strategische managementtool die:

- vertrekkend van de AS IS situatie, een redelijke raming definieert en motiveert van het aantal betaalde VTE's, uitgesplitst naar niveau/klasse en status, dat nodig is voor de realisatie van de aan de entiteit toegewezen opdrachten [1];
- de basisprincipes en de prioriteiten uiteenzet die de uitvoering van het plan en de affectatie van de beschikbare middelen kadren, conform de oriëntaties die de bevoegde minister heeft gegeven.

Het plan dat op deze wijze is opgemaakt en gevalideerd door de bevoegde minister omvat geen lijst met acties maar wel de richtlijnen en de in dalende volgorde vastgelegde operationele prioriteiten, die de voorzitter in staat stellen de nodige initiatieven te ontplooien om de behoeften in te vullen conform de oriëntaties van het plan.

De goedkeuring van het plan door de minister bevoegd voor de dienst impliceert dat de minister en het management van de dienst het eens zijn over een limiet, in aantal en kwaliteit, van de human

resources die niet mag overschreden worden en over de beheersoriëntaties die dienen nageleefd te worden.

Het personeelsplan vereist niet noodzakelijk een budgettaire evaluatie maar definieert de optimale perimeter van de human resources waarbinnen de voorzitter van de dienst, als operationele verantwoordelijke, de doelstellingen uitvoert waarmee hij belast is en zijn verantwoordelijkheid in alle autonomie opneemt, rekening houdend met de budgettaire realiteit [1]. Bedoelde budgettaire evaluatie gebeurt continu in het kader van de uitvoering van het personeelsplan zoals beschreven in punt 3.

Het goedgekeurde plan blijft geldig tot het wordt vervangen door een nieuw personeelsplan. Het kan daarom voor een lange periode worden opgemaakt.

3. De uitvoering van het personeelsplan

De operationele beslissingen die nodig zijn om het plan uit te voeren en de controle van hun budgettaire haalbaarheid vallen onder de verantwoordelijkheid van de operationele verantwoordelijke (de voorzitter of zijn afgevaardigde), met inachtneming van de modaliteiten inzake de administratieve en begrotingscontrole (advies van de inspecteur van Financiën).

Voor de operationele verantwoordelijke gaat het erom dat, telkens als het nodig is om structurele beslissingen te nemen om te voldoen aan de personeelsbehoeften op lange termijn, hij dit op een soepele en transparante manier kan doen op basis van een proces dat hem toelaat zijn budgettaire marge te identificeren en maximaal te gebruiken en terzelfdertijd het risico op overschrijding intern te beheren.

De instrumenten die dit proces ondersteunen zijn:

- de **personeelsenveloppe** als beheersmechanisme en
- de **monitoring van de operationele beslissingen**. Deze monitoring wordt berekend op basis van de resultaten van de monitoring van het risico op overschrijding van de personeelskredieten.

3.1. De personeelsenveloppe

Elke federale entiteit, gedefinieerd door haar missie en haar eigen operationele perimeter, beschikt over een personeelsenveloppe die elk jaar na de stemming over de begroting wordt vastgelegd en in een omzendbrief wordt gepubliceerd [2]. De enveloppe omvat het geheel van de personeelskredieten bestemd voor de financiering van de lopende lasten en de financiering van nieuwe resources. Het komt de operationele verantwoordelijke toe deze budgettaire middelen te gebruiken om de opdrachten van de entiteit te realiseren en de continuïteit van de dienstverlening te garanderen zonder uit het oog te verliezen dat de enveloppe steeds alle voorziene uitgaven moet kunnen blijven dekken.

3.2. De monitoring van het risico 2 maal per jaar voor de regering

De beslissingsinformatie die wordt aangeleverd door de monitoring van het risico op overschrijding van de personeelskredieten stelt de regering in staat om voor elke personeelsenveloppe het risico op ontslag in te schatten in relatie tot haar meerjarenbesparingsbeleid inzake de personeelskredieten.

Deze monitoring berekent inderdaad verschillende standaard prestatie-indicatoren die de personeelskosten vergelijken met de personeelsenveloppe. De meest volledige en meest betrouwbare is de **KPI III** vermits deze niet alleen de geraamde kosten van het bestaand effectief integreert maar ook de impact van toekomstige structurele evenementen betreffende werving, vertrek en bevordering die gekend zijn en door de HR-dienst zijn gecommuniceerd. De methodologie

die aan de basis van deze berekening ligt beoogt het minimaliseren van het risico op onderschatting van de personeelskost, gelet op het regeringsobjectief dat moet gedekt worden [3].

Het rapport van monitoring van het risico wordt twee maal per jaar opgemaakt door de **dienst Workforce Planning** van de FOD BOSA, een eerste keer op basis van de loonlasten van mei en een tweede keer op basis van de loonlasten van december.

Na controle door de betrokken HR-dienst en validatie door de Taskforce Monitoring van het personeel, is het beschikbaar voor de operationele verantwoordelijke en de inspecteur van Financiën om, indien nodig, te kunnen overgaan tot een monitoring van de operationele beslissingen.

3.3. De monitoring van de operationele beslissingen in een continue cyclus in de dienst

De **KPI III**-marge kan als minimaal worden beschouwd vermits ze enkel rekening houdt met de gekende uitgaven en besparingen en slechts een beperkte verantwoordelijkheid van de kant van de dienst impliceert daar zij noch het risicobeheer dat specifiek is voor elke entiteit noch het risico van niet-benutting van beschikbare budgettaire middelen integreert.

Het is aan de operationele verantwoordelijke om al dan niet zijn **eigen risicobeheer** te implementeren en in het licht hiervan de KPI III-marge aan te passen en te optimaliseren op basis van parameters die inherent zijn aan de dienst en die niet geëvalueerd zijn in de sepp-methodologie omdat dit een standaardmethodologie is [3].

De beschikbare marge voor nieuwe operationele beslissingen wordt geëvalueerd in **een KPI IV** en omvat de aanpassingen aan de KPI III-marge en de impact van de operationele beslissingen die reeds door de inspecteur van de Financiën in een vorige cyclus zijn goedgekeurd maar die niet werden opgenomen in de berekening van de KPI III omdat ze op dat moment nog niet de vereiste status van uitvoering hadden bereikt.

In functie van deze operationele marge en op basis van een intern proces van identificatie en opvolging van de personeelsbehoeften, bepaalt de operationele verantwoordelijke de nieuwe operationele beslissingen die hij nodig en prioritair acht en evalueert in **een KPI V** hun budgettaire conformiteit.

In deze context en conform artikel 6bis, §1, eerste lid van het KB van 2.10.1937, bepaalt hij "... welke vacant geworden betrekking wordt toegekend en volgens welke procedure..." [4] en legt zijn beslissing voor aan het voorafgaand advies van de inspecteur van Financiën die belast is met de controle op de uitvoering van het personeelsplan [5].

De **inspecteur van Financiën** evalueert in zijn advies de marge zoals ze werd aangepast en controleert de naleving van de doelstelling van het personeelsplan, de opportuniteit en de budgettaire haalbaarheid, voor het lopende jaar en het volgende jaar, van de voorgestelde operationele beslissingen.

Alleen de operationele beslissingen die voorafgaandelijk zijn goedgekeurd door de inspecteur van Financiën, kunnen uitgevoerd worden en vormen een vacant geworden betrekking in de zin van hogervermeld artikel 6bis, §1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2.10.1937.

Dit voorafgaand akkoord van de inspecteur van Financiën **mag niet verward worden met het visum** op het afschrift van het benoemingsbesluit, van de benoemingsbeslissing of van de overeenkomst dat bij de opdracht tot betaling van de eerste wedde wordt gevoegd in toepassing van artikel 7 van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken. Dit artikel 7 is sinds 23 juli 2007 opgeheven voor de FODs en PODs en de diensten die ervan afhangen.

[Naar een soepelere en meer geresponsabiliseerde personeelsplanning bij de federale overheidsdiensten](#)

De operationele verantwoordelijk kan, met het oog op het dichten van de kloof met het objectief van het personeelsplan, **op elk moment** deze monitoring initiëren van zodra er nieuwe elementen beschikbaar zijn.

Om de KPI IV-marge in alle vertrouwen te kunnen aanwenden moet aan de basis, in overleg met de inspecteur van Financiën, een proces van intern risicobeheer opgezet worden waarin de specifieke parameters waarmee rekening wordt gehouden geanalyseerd en opgevolgd worden en de goedgekeurde operationele beslissingen en hun status van uitvoering gemonitord worden.

Ondersteuning van de FOD BOSA

De FOD BOSA ondersteunt en ontwikkelt een soepeler en meer geresponsabiliseerd HR-beleid onder impuls van de Ministers van Begroting en van Ambtenarenzaken.

De Taskforce Monitoring van het personeel, die de vertegenwoordigers van de Ministers van Begroting en van Ambtenarenzaken, de voorzitter en de verantwoordelijken van de FOD BOSA samenbrengt, is belast met de uitvoering van dit beleid. Zijn experts zijn actief betrokken bij de coördinatie, uitvoering en validatie van de instrumenten van dit beleid:

- functionele en regelgevende richtlijnen
- de monitoring van de resources en de rapportering naar de Ministerraad
- informatie en overleg met de belanghebbende partijen.

Bovendien ontwikkelt de FOD BOSA voor alle diensten hulpmiddelen om het proces van planning en monitoring van de human resources te vergemakkelijken in overleg met de actoren in het veld.

De betrokken diensten kunnen contact opnemen met het team Workforce Planning van de FOD BOSA voor alle informatie- of ondersteuningsverzoeken over dit onderwerp (tf_pers_monitoring@bosa.fgov.be).

Bijlage : reglementaire basis

- [1] Koninklijk besluit van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst (artikels 5 et 6)
- [2] Jaarlijkse omzendbrief - Informatie inzake de federale monitoring van het risico op overschrijding van de personeelskredieten en de personeelsenveloppes
- [3] Omzendbrief nr. 670 - Informatie inzake de methodologie voor de berekening van de KPI's voor de monitoring van het risico op overschrijding van de personeelskredieten en de monitoring van de operationele beslissingen
- [4] Koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel (artikel 6bis, §1, 1^e lid)
- [5] Koninklijk besluit van 9 juli 2007 betreffende de controle op de uitvoering van het personeelsplan door de inspectie van Financiën

04/12/2018