

REKENHOF

Regie der Gebouwen

Personeelsbeheer

Dit verslag, goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 25 augustus 2010 en voorgelegd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, is enkel in elektronische versie beschikbaar op www.rekenhof.be.

Samenvatting

Het Rekenhof heeft de personeelscyclus van de Regie der Gebouwen onderzocht aan de hand van de beheersomgeving (het bestaan van strategische doelstellingen, een internecontrolesysteem, een integriteitsbeleid, vormingsmogelijkheden van het personeel enz.) en de belangrijkste personeelsprocessen (werving en selectie, vaststelling en betaling van de lonen, toelagen en vergoedingen, loopbaanbeslissingen, beëindiging van de loopbaan). Het heeft daarbij individuele personeelsdossiers gecontroleerd en onderzocht of deze procedures de naleving van de regelgeving op het vlak van human resources voldoende waarborgen.

De analyse van de beheersomgeving wijst uit dat de Regie der Gebouwen met het opstellen van een managementplan de eerste stappen heeft gezet om tot een gedegen interne beheersing van de personeelscyclus te komen. Wel zouden nog procedurehandboeken moeten worden opgesteld die de taken en bevoegdheden van het HRM-personeel duidelijk aflijnen. Het geringe aantal HRM-personeelsleden met een academische vorming vormt een probleem en de ervaring op het vlak van HRM die dit ouder personeelsbestand vandaag bezit, zal de komende jaren grotendeels verdwijnen door de vele oppensioenstellingen.

Hoewel de Regie het selectie- en wervingsproces globaal goed beheert, zou ze bij spontane sollicitaties op een objectievere en transparantere manier tewerk moeten gaan. De procedures om de prestaties te registreren en de lonen vast te stellen, verlopen correct. Wel gebruikt de Regie hierbij verschillende geïnformatiseerde systemen naast elkaar, waardoor dezelfde manuele inputs vaak moeten worden overgedaan.

Voor de berekening van de productiviteitspremies van de ingenieurs baseert de Regie zich op elementen die hiervoor niet in aanmerking komen, zoals de onderhoudswerken voor de gebouwen die de Regie zelf betreft of de kredieten bestemd voor de aankoop van informaticahardware. Bovendien wordt de premie aan alle ingenieurs uitbetaald, hoewel de regelgeving dit laat afhangen van de toekenning van een bijzondere opdracht door de toezichthoudende minister. De vraag dringt zich op of deze regelgeving nog relevant en actueel is.

De toekenning van toelagen voor een bijzondere opdracht aan enkele personeelsleden roept ook vragen op. Bij twee personeelsleden heeft deze opdracht niet zozeer betrekking op een bijzondere taak, maar werd ze gewoon toegewezen omdat een bepaalde functie vacant was. In deze gevallen moest een andere toelage – die reglementair aan meer beperkingen onderhevig is – worden toegekend. Bij nog twee andere personeelsleden zijn de taken die uit de bijzondere opdracht voortvloeien al jaren geleden voltooid.

Het Rekenhof beveelt aan de uitbetaling van alle premies en toelagen over te laten aan de CDVU, die hierop als externe instantie een bijkomende controle kan uitoefenen.

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Inleiding | 4 |
| Voorwerp van het onderzoek | 4 |
| Regie der Gebouwen | 4 |
| Context | 5 |
| Methodologie | 5 |
| Verloop van het onderzoek | 6 |
| Hoofdstuk 1 Analyse van de beheersomgeving..... | 7 |
| Hoofdstuk 2 Selectie en werving..... | 9 |
| 2.1 Personeelsplan..... | 9 |
| 2.2 Procedures van werving en selectie | 9 |
| 2.3 Controle van de personeelsdossiers..... | 10 |
| Hoofdstuk 3 Vaststelling en betaling van de wedde | 11 |
| 3.1 Procedure en instrumenten | 11 |
| 3.2 Controle van de personeelsdossiers..... | 11 |
| Hoofdstuk 4 Vergoedingen en toelagen betaald door de Regie..... | 12 |
| 4.1 Productiviteitspremie | 12 |
| 4.2 Toelage voor bijzondere opdracht | 14 |
| Hoofdstuk 5 Conclusie en aanbevelingen | 16 |

Inleiding

Voorwerp van het onderzoek

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd van het personeelsbeheer bij de Regie der Gebouwen en heeft daarbij in de eerste plaats het systeem van interne beheersing van de belangrijkste personeelsprocessen onderzocht. Vervolgens voerde het een rechtmatigheidscontrole uit op individuele personeelsbeslissingen in verband met de werving en de selectie, de vaststelling en berekening van salarissen en premies alsook de bevorderingen.

Regie der Gebouwen

De Regie werd opgericht bij de wet van 1 april 1971¹. Volgens deze wet bestaat haar opdracht erin “...de terreinen, gebouwen en aanhorigheden ervan, die noodzakelijk zijn voor de diensten van de Staat, voor de door de Staat beheerde openbare diensten, voor de uitvoering van de internationale verplichtingen van de Staat inzake immobiliën, alsmede voor de huisvesting van sommige categorieën van het door de Staat bezoldigd personeel, ter beschikking van de Staat te stellen”².

In naam en voor rekening van andere publiekrechtelijke rechtspersonen of concessiehouders van Belgische of buitenlandse overheidsdiensten kan de Regie eveneens overheidsopdrachten van werken en diensten aangaan, studieopdrachten verrichten en contracten afsluiten met het oog op de bouw, de renovatie, de restauratie, de verhuring en het beheer van gebouwen³.

Ten slotte is de Regie belast met de studie en de voorbereiding van de bezettings-, kwaliteits- en veiligheidsnormen van de gebouwen die ze beheert, in overleg met de gebruikers ervan.

De Regie der Gebouwen omschrijft haar huidige opdracht als volgt: “De Regie der Gebouwen zorgt voor de kwalitatieve kantoorhuisvesting van de federale ambtenaren en het instandhouden van het federale architecturale patrimonium.”

De instelling heeft een gedecentraliseerde structuur. Naast het hoofdbestuur, dat de centrale diensten omvat, zijn er zeven buitendiensten (twee in Vlaanderen, twee in Wallonië, twee in Brussel, alsook één voor de internationale instellingen). De laatste jaren kent het personeelsbestand een sterk dalende trend, van 1.589 personeelsleden in december 2005, 1.400 in februari 2009 tot 1.267 in december 2009 (in fysieke eenhe-

¹ Wet van 1 april 1971 houdende de oprichting van een Regie der Gebouwen.

² Artikel 2, 1^e lid van de wet van 1 april 1971. De Regie verricht haar opdracht in naam en voor rekening van de Staat. Zij is dus geen eigenaar van de gebouwen die zij beheert.

³ Artikel 2bis van de wet van 1 april 1971.

den). Ongeveer twee derde van de personeelsleden werkt in de buitendiensten.

Vanaf 1 februari 2008 staat de Regie onder leiding van een nieuwe administrateur-generaal. De minister van Financiën oefent het toezicht uit over deze instelling van openbaar nut van categorie A⁴.

Context

De Regie der Gebouwen kampt met een verouderde leeftijdspiramide waardoor er een leegloop is van technische kennis en expertise.

In 2005 heeft ze een veranderings- en moderniseringsproces opgestart, dat ze noodzakelijk achtte binnen een politiek-strategische context waarbij de federale overheid steeds vaker als huurder optreedt dan als eigenaar van haar kantoorgebouwen. Hierdoor verschuift haar vroegere kernopdracht, namelijk de constructie en de renovatie van het overheidspatrimonium, naar het tweede plan en wordt in toenemende mate de nadruk gelegd op het aanbieden van een integraal *facility management*⁵ aan alle overheidsklanten.

Het hierop voortbouwende managementplan van juli 2008 wil de aanzet geven tot de hertekening van enkele essentiële processen, zoals het portfoliomanagement en de interne controle⁶. Op het vlak van personeelszaken is één van de strategische doelstellingen de opmaak van een nieuw personeelsplan. Dit plan opteert voor een vermindering van het personeelsbestand van 1.250 naar 1.047 VTE⁷ tussen nu en 2013.

Methodologie

In overeenstemming met de INTOSAI-richtlijnen voor normen van interne beheersing in de publieke sector werd deze audit uitgevoerd door middel van een systeemgerichte controle. Dit houdt in dat het systeem van interne beheersing van de personeelscyclus wordt beschreven, geanalyseerd en getest. In de praktijk werd nagegaan of de Regie der Gebouwen over een degelijke administratieve organisatie en interne controle beschikt om zich in te dekken tegen de risico's verbonden aan de per-

⁴ Artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

⁵ Dit houdt in dat de Regie eerder ondersteunende diensten wil aanbieden dan louter het beheer van de huisvesting.

⁶ De beleidsnota van de voogdijminister voor het begrotingsjaar 2009 geeft toelichting bij deze processen: *“Het portfoliomanagement moet toelaten op een betere wijze in te spelen op de prioriteiten van onze klanten en nauwer de voortgang te kunnen opvolgen. De interne controle moet toelaten de laatste twijfel weg te nemen dat de Regie der Gebouwen op een integere en deontologisch correcte manier binnen gedocumenteerde procedures zijn missie kan uitvoeren.”*

⁷ VTE: voltijds equivalent.

soneelscyclus (fouten tegen de regelgeving, vergissingen, fraude, inefficiëntie,...).

Het Rekenhof lichtte de belangrijkste personeelsprocessen door: (1) werving en selectie, (2) vaststelling en betaling van de lonen, toelagen en vergoedingen, (3) bevorderingen en evaluaties en (4) ontslagen en pensioneringen.

Verloop van het onderzoek

Het onderzoek werd aangekondigd bij de administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen en de minister van Financiën in een brief van 25 maart 2009. Het werd ter plaatse uitgevoerd van april tot juli 2009.

Het voorontwerp van verslag werd op 23 december 2009 toegestuurd aan de administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen, die reageerde in een brief van 22 januari 2010. Het hieraan aangepaste ontwerpverslag werd op 17 maart 2010 naar de toezichthoudende minister (minister van Financiën) gestuurd. Het antwoord van de minister, verstuurd in een brief van 19 mei, werd in dit verslag verwerkt.

Hoofdstuk 1

Analyse van de beheersomgeving

In 2005 formuleerde de Regie haar kernwaarden (klantgerichtheid, flexibiliteit en efficiëntie) en reorganiseerde de instelling grondig.

In dezelfde lijn legde het managementplan van juli 2008 een aantal strategische doelstellingen vast, zoals de implementatie van het nieuwe organisatiemodel, het tijdig consulteerbaar maken van de vereiste financiële gegevens en het ontwikkelen van de interne controle. Op het gebied van HR zijn de belangrijkste doelstellingen het invullen van de personeelsenveloppe, het uitwerken van een ontwikkelingsbeleid en het creëren van een aanwervingsplan. Deze doelstellingen worden verder gekoppeld aan specifieke projecten, zoals de installatie van een interne controlesysteem.

De strategische doelstellingen zijn uitgewerkt aan de hand van een SWOT-analyse⁸. Op het vlak van personeelszaken worden het gebrek aan interne controle, het competentieverlies door pensioneringen en het personeelsverloop als zwaktes aangeduid. Het gebrek aan middelen en een krappe arbeidsmarkt worden als bedreigingen voor de toekomst ervaren. Daarentegen vormen de aanwezige competenties binnen de Regie een sterkte en wordt het vertrek van 50 % van de personeelsleden als een opportuniteit aanzien.

Eind 2007 ging de Regie der Gebouwen van start met een integriteitsbeleid. Uitgaand van het federaal deontologisch kader⁹ dat ook van toepassing is binnen de Regie, werd een omzendbrief uitgevaardigd over het ontvangen van relatiegeschenken. Verdere stappen in het integriteitsbeleid worden voorbereid door een actiegroep 'Integriteit'.

De verhoogde aandacht voor integriteit binnen de Regie komt er vooral door de fraudegevallen die enkele jaren geleden aan het licht kwamen. In deze context is het dan ook begrijpelijk dat vooral het integer handelen in de relaties met de immobiëlesector en de bouwwereld aan de orde is, terwijl integriteit van het HR-personeel ten aanzien van de personeelsprocessen nog niet aan bod is gekomen.

Om een degelijke interne controle te waarborgen, is het essentieel dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk zijn afgelijnd in de organisatiestructuur. Hoewel de HRM-dienst in verschillende secties is onderverdeeld, met elk zijn eigen opdrachten, ontbreekt het op het niveau van de verschillende functies aan een concrete aflijning van taken en bevoegdheden. Voor de functies van niveau B, C en D bestaan er

⁸ Een SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) -analyse is een analyse in verband met de sterktes, zwaktes, opportuniteiten en bedreigingen van een organisatie.

⁹ Artikel 8, §3 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel.

weliswaar functiebeschrijvingen, maar het zijn slechts generieke beschrijvingen. Er werden geen controle- of autorisatiebevoegdheden vastgelegd.

Binnen de dienst HRM en de Opleidingsdienst werken 39 personeelsleden. Liefst 31 ervan bekleden een functie van niveau C of D (geen diploma hoger onderwijs vereist). Slechts zeven personeelsleden, waarvan drie juristen, situeren zich op het niveau A (masterdiploma). Eén personeelslid bezit een bachelordiploma. Ook de leeftijdspiramide is zorgwekkend: 26 personeelsleden zijn ouder dan 50. Voorts zijn er tien veertigers en drie dertigers. Aangezien twaalf personeelsleden ouder zijn dan 55 kan binnen vijf jaar een eerste uitstroom worden verwacht. Bovendien werden de laatste vijf jaar slechts twee personeelsleden aangeworven. Er is momenteel wel nog voldoende HRM-ervaring aanwezig.

Er wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de HRM-medewerkers. Eén van de strategische doelstellingen van het managementplan omvat de uitwerking van een 'ontwikkelingsbeleid', waarbij het belang van de ontwikkelcirkels¹⁰ wordt beklemtoond.

Het Rekenhof stelt vast dat de eerste stappen in de uitbouw van een gedegen beheersomgeving zijn gezet. Zo is er een managementplan dat de doelstellingen van de organisatie vastlegt en de risico's voor de realisering ervan analyseert. Wel is de invulling in concrete projecten nog niet voltooid. Ook is er aandacht voor een integriteitsbeleid.

Binnen de HRM-dienst ontbreekt het wel aan procedurehandboeken met een duidelijke aflijning van taken en bevoegdheden. Dit zou nochtans een oplossing kunnen bieden voor het verwachte verlies aan HRM-ervaring door de vele opensioenstellingen van de komende jaren.

Eveneens kan het geringe aantal personeelsleden met een academische vorming problematisch zijn.

In haar antwoord wijst de Regie erop dat, voor een betere aflijning van de taken en bevoegdheden, er in het kader van de recent opgestarte ontwikkelcirkels zal worden gewerkt aan meer gepersonaliseerde functiebeschrijvingen.

¹⁰ Deze zijn pas recent opgestart: op 1 maart 2009 voor de personeelsleden van niveau B, C en D, en op 1 maart 2010 voor de personeelsleden van niveau A.

Hoofdstuk 2

Selectie en werving

2.1 Personeelsplan

Het meest recente personeelsplan van de Regie der Gebouwen zoals opgenomen in het managementplan van juli 2008 werd niet goedgekeurd door de Inspectie van Financiën.

Dit personeelsplan, in 2005 ontwikkeld aan de hand van een rekenmodel van een consultingbureau, bepaalde eerst een personeelsbehoefte van 1.128 VTE, wat in het managementplan werd geactualiseerd tot 1.047 VTE. Dit streefdoel zou al in december 2013 worden gehaald. Wegens de huidige leeftijdspiramide zullen er immers de volgende vijf jaar 520 VTE pensioneringen zijn, terwijl het aantal aanwervingen tot 314 VTE beperkt zou blijven.

De Inspectie van Financiën verleende haar goedkeuring niet aan het ontwerp van personeelsplan omdat de totale werkingskost van de Regie te hoog zou blijven in verhouding met haar effectieve realisaties op het vlak van investeringen en onderhoud. Bovendien zou een te groot gedeelte van het personeelsbestand werkzaam zijn in ondersteunende diensten. De Regie moest nagaan hoe haar productiviteit zich situeert ten opzichte van andere vergelijkbare administraties, alvorens ze een aangepast personeelsplan kon voorleggen.

Door deze weigering kon de Regie de geplande acties met betrekking tot wervingen en bevorderingen voorlopig niet uitvoeren, hoewel de Ministerraad een aantal specifieke machtigingen gaf. Ondertussen tekende de minister van Financiën, als toezichhoudend minister van de Regie, beroep aan tegen de beslissing van de Inspectie van Financiën bij de minister van Ambtenarenzaken¹¹. Die keurde het personeelsplan uiteindelijk goed op 20 oktober 2009¹², mits een aantal voorwaarden¹³.

2.2 Procedures van werving en selectie

De selecties- en wervingsprocedures bij de Regie der Gebouwen roepen weinig vragen op. Zo biedt de hiërarchische structuur voldoende controlepunten om fouten op te sporen. Wel zou de schriftelijke vastlegging

¹¹ Toepassing van artikel 17 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

¹² Deze goedkeuring werd slechts geruime tijd na afsluiting van de audit meegedeeld aan het Rekenhof, hoewel het Rekenhof in de voorbereidende briefwisseling had vastgesteld dat het ontbreken van een goedgekeurd personeelsplan de werking negatief beïnvloedt. Dit wijst op zijn minst op een gebrekkige communicatie binnen de HRM-dienst.

¹³ Elke bevordering of werving in een nieuwe functie zal aan de inspecteur van Financiën moeten worden gemotiveerd. Meer in het bijzonder moet worden aangetoond dat de functie kadert in de uiteindelijke doelstructuur van de Regie.

ervan in een procedurehandboek de transparantie vergroten en de controleverantwoordelijkheden duidelijker afbakenen.

Om problemen met de privacywetgeving te vermijden, verdient het aanbeveling alle selectiedocumenten in afzonderlijke selectiedossiers te bewaren in plaats van in de personeelsdossiers.

Voorts kan het opvragen van tewerkstellingsattesten bij vorige werkgevers best uiterlijk bij de indiensttreding gebeuren, zodat de weddefiches of arbeidsovereenkomsten onmiddellijk de correcte geldelijke anciënniteit vermelden. Het gebeurt immers geregeld dat de vereiste documenten maanden na aanwerving worden opgevraagd, met rechtsonzekerheid en vele regularisaties tot gevolg.

2.3 Controle van de personeelsdossiers

Het Rekenhof heeft de werving onderzocht van alle personeelsleden die de Regie vanaf 1 januari 2007 heeft aangeworven.

Bij meer dan de helft van de selecties voor schoonmaak- en restaurantpersoneel werd gebruik gemaakt van spontane sollicitaties. Hoewel de regelgeving voor de organisatie van eigen selecties¹⁴ geen specifieke procedure oplegt, moeten spontane sollicitaties toch met omzichtigheid worden behandeld. Omwille van het gelijkheidsbeginsel moet in principe elke vacature openbaar worden gemaakt, zodat alle potentiële kandidaten gelijke kansen krijgen. Wanneer om efficiëntieredenen ervoor wordt geopteerd niet tot publicatie over te gaan en gebruik te maken van spontane sollicitaties, verdient het aanbeveling om elke spontane sollicitatie in een databank op te nemen, zodat (makkelijker) kan worden aangetoond dat bij de selectie van de sollicitanten werd uitgegaan van objectieve criteria.

¹⁴ Artikel 5, 3^e lid, 2^o, van het koninklijk besluit van 25 april 2005 tot vaststelling van de voorwaarden voor de indienstneming bij arbeidsovereenkomst in sommige overheidsdiensten.

Hoofdstuk 3

Vaststelling en betaling van de wedde

3.1 Procedure en instrumenten

De HR-dienst gebruikt voor het personeelsbeheer een aantal informatietoepassingen, ondermeer voor de loonadministratie, de verlofaanvragen en het prikkloksysteem. Hierdoor bestaan er minder risico's bij de opvolging van de prestaties en de vaststelling van de wedde omdat er door het wegvallen van heel wat handmatige routineuze handelingen minder kans is op materiële vergissingen.

Het ontbreken van een geïntegreerd systeem dat de gegevens van de verschillende softwarepakketten aan elkaar koppelt, is wel een minpunt aangezien hierdoor dezelfde manuele inputs vaak moeten worden overgedaan en de kans op materiële vergissingen opnieuw stijgt.

3.2 Controle van de personeelsdossiers

Het Rekenhof ging na of de gegevens die de Regie doorstuurde naar de CDVU¹⁵, correct werden verwerkt bij de berekening en betaling van de wedden. Er werden geen onregelmatigheden vastgesteld.

¹⁵ Centrale Dienst der Vaste Uitgaven, de berekenings- en betalingsinstantie van de wedden van de personeelsleden van de meeste federale overheidsdiensten.

Hoofdstuk 4

Vergoedingen en toelagen betaald door de Regie

4.1 Productiviteitspremie

Krachtens het koninklijk besluit van 14 januari 1969¹⁶ keert de Regie productiviteitspremies uit aan alle burgerlijke ingenieurs. Deze premie bestaat uit twee delen: een premie voor bijzondere opdracht en een verantwoordelijkheidspremie.

In de praktijk verloopt de berekening van de verantwoordelijkheidspremie anders dan voorgeschreven: terwijl het koninklijk besluit de vaststelling en berekening van de premie voor elke ingenieur afzonderlijk vastlegt als een bepaald percentage van de door hem uitgevoerde werken of studies, dat vervolgens vermenigvuldigd wordt met een coëfficiënt die afhangt van de omvang en de complexiteit van de ontwerpen en de werken, telt de Regie per kwartaal alle in aanmerking te nemen werken en studies op. Deze totalen worden dan vermenigvuldigd met het gemiddelde van de coëfficiënten die in de regelgeving worden vermeld, en tot slot gedeeld door het aantal ingenieurs.

Problematisch hierbij is dat alle uitgaven onder basisallocatie 521.03 ('Verbruiksuitgaven in verband met het betrekken van de lokalen en uitgaven voor het herstellen en onderhouden van gebouwen en lokalen') als 'werken' worden bestempeld. Ook alle kosten voor het onderhoud van de gebouwen die door de Regie zelf worden betrokken, worden op deze basisallocatie aangerekend. Aangezien dit geen verband houdt met het operationeel takenpakket waarvoor ingenieurs in dienst worden genomen, gebeurt de berekening op een onregelmatige basis. Ook het feit dat de Regie alle informatica-uitgaven (basisallocaties 522.02, 550.03 en 550.10) als 'werken' beschouwt, roept vragen op. Deze aanpak kan verantwoord zijn wanneer de ingenieurs specifieke software ontwikkelen en/of beheren om werken van de Regie op te volgen en te budgetteren. De basisallocatie 550.03 bevat echter ook kredieten voor de aankoop van hardware, waaronder pc's, maar ook kopieerapparaten, waarvoor geen tussenkomst van een burgerlijk ingenieur vereist is.

In haar antwoord kondigt de Regie aan de verschillende basisallocaties die in rekening worden gebracht bij de berekening van de premies kritisch te zullen bekijken, zeker wat betreft de opname van de informatica-uitgaven. Ook de minister sluit zich hier bij aan.

¹⁶ Koninklijk besluit betreffende de productiviteitspremies ten gunste van de burgerlijke ingenieurs bij het Ministerie van Openbare Werken. Dit besluit is van toepassing op de Regie der Gebouwen krachtens artikel 5 van het koninklijk besluit van 13 augustus 1990 tot vaststelling van de modaliteiten van overdracht van bepaalde personeelsleden van het Ministerie van Openbare Werken en van het Wegenfonds aan de Regie der Gebouwen.

Het Rekenhof ging ook na of de voorgeschreven procedure en berekeningswijze werden gevolgd bij uitbetaling van de ingenieurspremies in het derde en vierde kwartaal van 2008.

De premie voor bijzondere opdracht wordt zonder meer toegekend aan alle ingenieurs van de Regie die een activiteitenverslag indienen. Nochtans bepaalt de regelgeving¹⁷ uitdrukkelijk dat dit voor niet-leidinggevende ingenieurs enkel mogelijk is wanneer de minister de bijzondere opdracht individueel heeft vastgesteld. Overigens geven de activiteitenverslagen enkel de courante activiteiten weer zonder dat er sprake is van bijkomende opdrachten.

Deze premie wordt ook aan drie informatici betaald. Dat zij een diploma burgerlijk ingenieur bezitten, volstaat niet om de toekenning van de premie te verantwoorden, want volgens het koninklijk besluit van 14 januari 1969 is de premie enkel bestemd voor personeelsleden die het ambt van ingenieur uitoefenen.

In haar antwoord beweert de Regie dat de bijzondere opdracht wel degelijk door de minister wordt vastgesteld. Ze verwijst hiervoor naar een ministerieel besluit van 10 december 2009 waarbij het meest recente organogram van de Regie werd goedgekeurd. Dit organogram kan echter hoogstens worden beschouwd als een algemene taakomschrijving maar niet als de toekenning van een bijzondere opdracht.

Voor de betaling van de premie aan informatici verwijst de Regie naar de artikelen 22 en 23 van het koninklijk besluit van 14 januari 1969. Deze artikelen regelen enkel de toekenningsmodaliteiten, terwijl het concrete toepassingsgebied van het koninklijk besluit in artikel 1 wordt omschreven. Het behoudt de premie voor aan personen 'die het ambt van ingenieur uitoefenen', wat alleen maar kan betekenen dat zij de graad van ingenieur moeten bekleden.

In zijn antwoord stelt de toezichthoudende minister dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 14 januari 1969 niet meer in overeenstemming zijn met de wijzigingen aan de graden en functies bij de Regie en dat het volledige systeem moet worden geactualiseerd.

Tot slot werd in één geval vastgesteld dat het surplus van de productiviteitspremie boven 10 % van de brutojaarbezoldiging werd overgedragen naar het volgende kalenderjaar, hoewel een dergelijke overdracht enkel binnen een kalenderjaar is toegelaten¹⁸.

¹⁷ Artikel 6 van het koninklijk besluit van 14 januari 1969.

¹⁸ Artikel 28 van het koninklijk besluit van 14 januari 1969.

4.2 Toelage voor bijzondere opdracht¹⁹

De Regie kent aan zes personeelsleden een toelage voor bijzondere opdracht toe op grond van het onspecifiek geformuleerde artikel 17, § 3, van de wet van 1 april 1971²⁰. Elke bijzondere opdracht wordt nader omschreven in het ministerieel toekenningsbesluit.

Een statutair personeelslid werd aangewezen voor de bijzondere opdracht van coördinator van de afdeling Internationale Instellingen. Volgens het ministerieel besluit houdt de opdracht op te bestaan “...op het moment van de statutaire aanduiding van een afdelingshoofd voor de afdeling Internationale Instellingen”. Uit het managementplan van de Regie blijkt echter dat op termijn geen sprake meer zal zijn van een aparte dienst Internationale Instellingen, waardoor de aanduiding van een afdelingshoofd dus nooit zal plaatsvinden. Ook de bijzondere opdracht van coördinator van de Brusselse buitendiensten zou ten einde lopen op het moment dat de titularis van deze functie zijn taak als coördinator hervat, terwijl deze ondertussen op pensioen is gegaan.

Omdat deze twee bijzondere opdrachten niet zozeer betrekking hebben op het uitoefenen van een bijzondere taak, maar enkel werden toegevoegd omdat een bepaalde functie vacant was, doen ze sterk denken aan de uitoefening van een hogere functie. Deze materie wordt gereguleerd door het koninklijk besluit van 8 augustus 1983²¹ en dit voor heel het federaal openbaar ambt. In tegenstelling tot de toelage voor een bijzondere opdracht is de toelage voor de uitoefening van een hogere functie wel aan verschillende beperkingen onderworpen, zowel betreffende de hoogte van de toelagen, als voor de duur en de motivering van de uitoefening van de hogere functie. Zo kan een hogere functie in een definitief vacante betrekking enkel worden uitgeoefend indien de procedure tot definitieve toekenning van de betrekking intussen werd ingezet, wat hier dus niet het geval is.

Hoewel het bewuste artikel 17, § 3, van de wet van 1 april 1971 nergens de draagwijdte van een bijzondere opdracht verduidelijkt, kan het niet de bedoeling zijn er gebruik van te maken in situaties waarvoor al specifieke, meer gedetailleerde regelgeving werd uitgevaardigd, zoals het bovenvermelde koninklijk besluit van 8 augustus 1983 dat de Regie voor andere personeelsleden overigens wel toepast.

In hun antwoorden wijzen de Regie en de toezichthoudende minister erop dat artikel 17, § 3, geen enkele beperking oplegt voor de invulling en omschrijving van de bijzondere opdracht, zodat de minister ter zake over een discretionaire bevoegdheid beschikt. Nochtans kan de toekenning van een dergelijke verregaande bevoegdheid aan de minister niet

¹⁹ Niet te verwarren met de premies voor bijzondere opdracht bestemd voor de ingenieurs, die vervat zijn in de productiviteitspremies.

²⁰ “De Regie mag bijzondere uitkeringen verlenen aan zijn personeel.”

²¹ Koninklijk besluit van 8 augustus 1983 betreffende de uitoefening van een hoger ambt in de rijksbesturen.

anders dan beperkend worden geïnterpreteerd en kan het zeker niet worden gebruikt om zonder enige voorwaarden premies toe te kennen in die situaties waar meer specifieke regelgeving al in de toekenning van een toelage voorziet.

Twee andere opdrachten, waarvan het ministerieel toekenningsbesluit dateert van 27 december 1989, betreffen de taak van assistent van het toenmalig hoofd van de personeelsdienst bij zijn opdracht als organisatieadviseur. Al sinds hun overheveling vanuit het toenmalige Ministerie van Openbare Werken naar de personeelsdienst van de Regie der Gebouwen op 1 januari 1990 waren de taken waaraan beiden assistentie moesten verlenen voor het grootste gedeelte voltooid en voor het overige inherent aan de taken binnen een personeelsdienst. De toekenning van een bijzondere opdracht is dus niet langer verantwoord. Bovendien werd één van hen sinds 22 juni 1998 geaffecteerd naar een buitendienst, waardoor hij de bijzondere opdracht van assistentie bij een aantal taken van de personeelsdienst op het hoofdbestuur in de praktijk niet kan uitoefenen.

Hoofdstuk 5

Conclusie en aanbevelingen

Met het opstellen van een managementplan heeft de Regie der Gebouwen de eerste stappen gezet naar een doeltreffend systeem van interne controle. Eén van de volgende prioriteiten, niet in het minst binnen de HR-dienst, moet de opstelling van procedurehandboeken zijn met een duidelijke afbakening en beschrijving van taken en bevoegdheden. Hierdoor zou het verwachte verlies aan HR-ervaring door de vele pensioneringen van de komende jaren enigszins kunnen worden opgevangen.

Ook het aantrekken van nieuwe HR-medewerkers met de nodige academische vorming en/of expertise vormt een aandachtspunt.

Het selectie- en wervingsproces dat de Regie zelf in handen neemt wordt globaal gezien afdoende gedocumenteerd en gemotiveerd. Bij het gebruik van spontane sollicitaties verdient het aanbeveling deze in een databank op te nemen, zodat kan worden aangetoond dat objectieve criteria de keuze van de uit te nodigen sollicitanten bepalen. Ook wordt bij aanwerving vaak te lang gewacht met de definitieve vaststelling van de geldelijke anciënniteit.

Een controle op de individuele loongegevens wees uit dat de procedure om de prestaties te registreren en de lonen vast te stellen, correct verloopt. Wel worden hierbij verschillende geïnformatiseerde systemen naast elkaar gebruikt, waardoor dezelfde manuele inputs vaak moeten worden overgedaan en de kans op materiële vergissingen stijgt.

Bij de berekening van de productiviteitspremies voor de ingenieurs maakt het Rekenhof enkele opmerkingen. Voor de vastlegging van de ingenieurswerken waarop de premies worden berekend, wordt rekening gehouden met de onderhoudswerken voor de gebouwen die de Regie zelf betreft alsook met de kredieten bestemd voor de aankoop van informaticahardware. Bovendien wordt de premie voor bijzondere opdracht aan alle ingenieurs uitbetaald, hoewel de regelgeving uitdrukkelijk vermeldt dat voor niet-leidinggevende ingenieurs de bijzondere opdracht voor iedereen afzonderlijk door de minister moet worden vastgesteld.

Aangezien de reglementering oorspronkelijk dateert van 1969 en werd opgesteld in een periode van grote infrastructuurwerken, ondersteunt het Rekenhof de door de toezichthoudende minister aangekondigde actualisatie ervan.

De beweegredenen bij de toekenning van toelagen voor bijzondere opdracht aan enkele personeelsleden, roepen vragen op. Zo heeft bij twee personeelsleden deze opdracht niet zozeer betrekking op het uitoefenen van een bijzondere taak, maar werd ze enkel toegewezen omdat een bepaalde functie vacant was, zodat er ook een toelage voor een hogere functie kon worden gegeven, wat echter aan meer beperkingen onderworpen is, zowel betreffende de hoogte van de toelagen als voor wat betreft de duur en de motivering van de functie. Bij twee andere personeelsleden zijn de taken die uit de bijzondere opdracht voortvloeien al

jaren geleden voltooid. De mogelijkheid die de minister wordt geboden om dergelijke toelagen toe te kennen, kan niet anders dan beperkend worden geïnterpreteerd en kan zeker niet worden gebruikt om zonder enige voorwaarden premies toe te kennen in die situaties waar meer specifieke regelgeving al in de toekenning van een toelage voorziet.

Vermits vooral de premies en toelagen die door de Regie zelf worden betaald (de productiviteitspremies en de toelagen voor bijzondere opdracht) tot opmerkingen leiden, verdient het aanbeveling ook deze betalingen te laten gebeuren door de CDVU, die hierop als externe instantie een bijkomende controle kan uitoefenen.

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar en bestaat ook in Franse versie.

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B – 1000 Brussel

Tel: 02/551 81 11
Fax: 02/551 86 22
www.rekenhof.be