

Invoering van de nieuwe geldelijke loopbaan voor het federaal overheidspersoneel

Met ingang van 1 januari 2014 werd de geldelijke loopbaan van het federaal overheidspersoneel grondig hertekend. De bestaande, competentiegerichte loopbaan waarbij ambtenaren een hogere weddeschaal konden krijgen door te slagen in gecertificeerde opleidingen, werd vervangen door een prestatiegerichte loopbaan waarbij de loopbaanopbouw steunt op jaarlijkse prestatie-evaluaties. De nieuwe loopbaan trad begin 2014 in werking voor nieuwe personeelsleden, maar bevatte een reeks van overgangsbepalingen voor de in dienst zijnde personeelsleden. Daardoor heeft voor hen de hervorming pas uitwerking sinds 1 januari 2017.

In tegenstelling tot wat de benaming laat vermoeden, zijn de overgangsmaatregelen er niet op gericht de in dienst zijnde personeelsleden in de nieuwe loopbaan te integreren. Ze leggen integendeel ook voor hen een eigen loopbaan vast, de "nieuwe oude loopbaan" genoemd. Die bevat een veelheid aan bezoldigingselementen en waarborgbepalingen, die leiden tot een vaak bijzonder complexe en individueel verschillende weddeberekening.

Het Rekenhof onderzocht de toepassing van de nieuwe reglementering en focuste daarbij op de correcte toepassing van de overgangsmaatregelen. Het analyseerde onder meer ruim vijfhonderd loopbaandossiers. Ondanks de complexe materie wees het onderzoek op weinig vergissingen in de berekening. Het Rekenhof wijst er wel op dat de huidige toestand gebaseerd is op een beginsituatie die goed omschreven is. De moeilijkheidsgraad zal de eerstvolgende jaren toenemen door de aangroei van het aantal individuele loopbaanwijzigingen (bevorderingen, schorsingen van anciënniteit, bijzondere evaluaties...) en de implementatie van de volgende fases van de overgangsregeling. Het Rekenhof raadt daarom aan de kennisoverdracht van het geldelijk statuut te verzekeren. Verder beveelt het aan de nodige stabiliteit en duurzaamheid ten aanzien van de regelgeving na te streven, dit om bijkomende complicaties die aanpassingen aan de loopbaanregelgeving doorgaans met zich meebrengen, te vermijden.

Om de nieuwe loopbaan correct te beheren, gebruiken de administraties een loonmotor. Het Rekenhof betreurt dat er geen initiatief werd genomen om één gemeenschappelijke loonmotor voor de hele federale overheid te ontwikkelen in plaats van de loonmotor voor de federale overheidsdiensten (via PersoPoint) en de loonmotor voor de openbare instellingen van de sociale zekerheid (Arno) beide operationeel te houden.

Naast het geringe aantal materiële fouten stelde het Rekenhof bij de FOD Financiën een betwistbare interpretatie van de regelgeving vast met betrekking tot de weddesupplementen, die in het licht van de overgangsregeling invloed heeft op de vaststelling van sommige loonwaarborgen.

Het Rekenhof stelde ook een aantal kinderziekten in de regelgeving vast. Die kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat een toelage voor een hogere functie kunstmatig wordt verhoogd, of dat het behoud ervan in geval van bevordering (in plaats van een hogere wedde-inschaling) een ongewenst nadelig effect kan hebben voor de begunstigde.

Tot slot wijst het Rekenhof erop dat de omkadering door de FOD Beleid en Ondersteuning (BOSA) bij de toepassing van de nieuwe regelgeving beperkt is. De minister heeft op dit vlak evenwel verbeteringen aangekondigd.

INHOUD

Hoofdstuk 1	4
Inleiding	4
1.1 Context	4
1.2 Onderzoeksvraag	4
1.3 Onderzoeksafbakening	5
1.4 Onderzoeksverloop	5
Hoofdstuk 2	6
Regelgeving	6
2.1 Stopzetting Copernicusloopbaan	6
2.2 Behoud van de oude weddeschaal	7
2.3 Behoud van het voordeel verbonden aan een gecertificeerde opleiding	7
2.4 Vrijwaring van andere vlakke loopbanen	7
2.5 Bonificaties in plaats van bevorderingen naar een hogere weddeschaal voor statutairen en contractuelen	8
2.6 Jaarlijkse forfaits in plaats van baremieke verhogingen vanaf 2017	9
2.7 Beperving van de bezoldiging tot het maximumbedrag van de laatste weddeschaal	9
2.8 Overgang van de bonificatieloopbaan naar de nieuwe loopbaan (zonder bonificaties)	10
2.8.1 Bevordering naar hoger niveau of een hogere klasse: gegarandeerde weddeverhoging	10
2.8.2 Verandering van graad of rechtspositie	11
Hoofdstuk 3	12
Vaststellingen	12
3.1 Beheer	12
3.2 Interpretatie en inachtneming van de regelgeving	14
3.3 Kwaliteit van de regelgeving	15
3.3.1 Begrip "wedde"	15
3.3.2 Toelage voor de uitoefening van hogere functie	16
3.3.3 Behoud van de hogere functietoelage bij bevordering	17
3.4 Ondersteunende rol van de FOD BOSA	17
Hoofdstuk 4	18
Conclusies en aanbevelingen	18
Bijlage	20
Antwoord van de minister	20

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Context

Op 1 januari 2014 werd een nieuwe geldelijke loopbaan voor het personeel van het federaal openbaar ambt ingevoerd. Dat gebeurde door het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt. De regering wilde met deze hervorming overstappen van de competentiegerichte loopbaan die ingevoerd was met de Copernicushervorming en waarbij ambtenaren een hogere weddeschaal konden verwerven door te slagen in gecertificeerde opleidingen, naar een prestatiegerichte loopbaan waarbij de loopbaanopbouw steunt op jaarlijkse prestatie-evaluaties. Naast deze formele beweegreden speelden ongetwijfeld ook de talloze problemen met de gecertificeerde opleidingen, zoals de vele vertragingen, de opeenvolgende ad-hocaanpassingen van de regelgeving en de talrijke betwistingen van de resultaten, een rol in de overstap naar de nieuwe loopbaan.

Naast de koppeling van de loopbaanopbouw aan de evaluatievermeldingen, wordt in de nieuwe loopbaan het aantal weddeschalen per graad/klasse uitgebreid terwijl de minimum- en maximumbedragen per graad/klasse behouden blijven¹ en wordt een beperkte loopbaanmogelijkheid voor contractuelen gecreëerd.

In vergelijking met de vroegere Copernicusloopbaan vormt het organieke kader van de nieuwe geldelijke loopbaan een homogener geheel. De hervorming zal hierdoor uiteindelijk zeker bijdragen tot de administratieve vereenvoudiging van de HR-processen. Dat effect zal echter de eerstvolgende jaren nog in de schaduw staan van de vrij complexe en langlopende “overgangsmaatregelen”.

Die overgangsmaatregelen gelden voor personeelsleden die al in dienst waren op 1 januari 2014, datum waarop het nieuwe bezoldigingsbesluit in werking trad. Ze zijn bijzonder omdat ze een nieuwe, afzonderlijke loopbaan vastleggen voor deze personeelsleden. Het gaat dus niet om een integratie in de nieuwe loopbaanregeling, zoals bij vorige loopbaanhervormingen het geval was. In het verslag aan de koning wordt deze overgangsregeling trouwens betiteld als de “nieuwe oude loopbanen”, wat meteen het bijzondere karakter ervan onderstreept. In de praktijk wordt de overgangsregeling ook aangeduid met de toepasselijke benaming “bonificatieloopbaan”. Van al de bijkomende loonelementen in de overgangsmaatregelen zijn de bonificaties immers het meest typerende onderdeel (zie punt 2.4).

1.2 Onderzoeksvraag

Het Rekenhof heeft onderzocht of de overgangsmaatregelen van titel III van het kb van 25 oktober 2013, correct worden toegepast. Deze vraag werd niet alleen getoetst aan de overgangsbepalingen in strikte zin, maar strekte zich ook uit tot de toetsing van de voorgaande bezoldigingsregelingen die a.h.w. het voorwerp van de overgang vormen.

Bovendien werd ook nagegaan of de regelgeving over het toelagebedrag van de hogere functies werd gerespecteerd. Deze regelgeving werd niet alleen meermaals ingrijpend

¹ Door de loopbaan te spreiden over meer weddeschalen en tegelijkertijd de minimum- en maximumbedragen te behouden, zal het voor de ambtenaar in de regel langer duren vooraleer hij dezelfde maximumwedde bereikt.

gewijzigd, maar is ook belangrijk voor de overgangsbepalingen. Die bepalen immers dat een ambtenaar die bevordert naar de graad/klasse van de hogere functie die hij uitoefent, zijn hogere functietoelage en zijn lagere wedde behoudt als dit voor hem voordeliger is dan de inschaling in de hogere weddeschaal.

1.3 Onderzoeksafbakening

De audit werd uitgevoerd bij de FOD Buitenlandse Zaken (personeel van de binnendiensten), de FOD Financiën, het ministerie van Landsverdediging (burgerpersoneel) en de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. Deze administraties werden gekozen om zo verscheiden mogelijke organisatievormen, loonadministraties, oude specifieke weddeschalen en bijzondere loopbanen in het onderzoek te betrekken.

In totaal werden 519 dossiers onderzocht. 420 hiervan werden volledig *at random* geselecteerd en 99 werden geselecteerd op basis van de volgende risicokenmerken: bevordering, bijzondere evaluatie, hogere functie en verandering in graad. Die kenmerken geven immers telkens aanleiding tot een specifieke procedure.

In de geselecteerde dossiers werden de geldelijke loopbaanbewegingen geverifieerd vanaf januari 2002. Op die manier werden ook de inschalingen bij de voorgaande hervormingen (de Copernicus- en voor Financiën de Coperfinhervormingen) bij het onderzoek betrokken.

1.4 Onderzoeksverloop

De dossiercontroles werden uitgevoerd van september 2017 tot april 2018. De onderzoeksbevindingen werden op 22 augustus 2018 verstuurd naar de leidend ambtenaren van de geauditeerde entiteiten en de FOD BOSA, en naar de bevoegde ministers. Het Rekenhof ontving hierop een antwoord van de minister van Defensie en Ambtenarenzaken, de voorzitter van de directieraad van het ministerie van Landsverdediging, de voorzitter van de FOD Financiën en de administrateur-generaal van de RSZ.

HOOFDSTUK 2

Regelgeving

2.1 Stopzetting Copernicusloopbaan

De Copernicusloopbaan volgde het systeem van een vlakke loopbaan² waarbij ambtenaren na het slagen voor een gecertificeerde opleiding (GO) gedurende een zekere periode (meestal zes of acht jaar) een competentietoelage (GO-toelage) kregen. Op het einde van die periode kregen ze in bepaalde gevallen (afhankelijk van het volgnummer van de GO) ook een hogere weddeschaal. Op deze regeling bestonden talrijke varianten, zoals kortere geldigheidstermijnen, de automatische bevordering naar A12 (na zes jaar bezoldiging in A11), de onmiddellijke bevordering na het slagen van een GO

Ter illustratie geeft onderstaande figuur de Copernicusloopbaan weer van een administratief deskundige

Figuur 1 - Loopbaan van administratief deskundige (Copernicushervorming)



- Het loopbaanpad bevat drie weddeschalen (BA1, BA2 en BA3).
- Het loopbaanpad bevat daarnaast drie GO's, elk met een geldigheidsduur van acht jaar:
 - het slagen in een GO geeft recht op een jaarlijkse GO-premie van 2.000 euro tijdens de geldigheidsduur;
 - het slagen in GO 1 en GO 3 geven bijkomend recht op de bevordering naar de hogere weddeschaal bij het einde van de geldigheidsduur van de GO.

Bron: Rekenhof

De Copernicusloopbaan werd begin 2013 *de facto* stopgezet. Dat gebeurde door het kb van 21 februari 2013 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de gecertificeerde opleidingen, dat de mogelijkheid schrapte om nog in te schrijven voor een GO (inwerkingtreding: 4 februari 2013). Die stopzetting gebeurde onder de belofte dat een

² Vlakke loopbaan: loopbaan waarbij de ambtenaar een hogere weddeschaal/graad/klasse kan verwerven zonder dat hiervoor een betrekking vacant moet zijn.

nieuwe loopbaan zou worden ingevoerd op 1 januari 2014, wat ook gebeurde met het kb van 25 oktober 2013³.

Om de verworvenheden en gerechtvaardigde verwachtingen van de personeelsleden die al in dienst waren te erkennen, werd de overgangsregeling (of beter: een eigen loopbaan) uitgewerkt. De kenmerken ervan worden hierna besproken.

2.2 Behoud van de oude weddeschaal

De personeelsleden die onder de overgangsbepalingen vallen, behouden volgens het kb van 25 oktober 2013 hun “oude weddeschaal” of in bepaalde gevallen hun “oude specifieke weddeschaal”.

De *oude weddeschalen* worden opgesomd in bijlage II van het kb. Grosso modo zijn het de oude courante weddeschalen zoals de Copernicus- en Coperfinweddeschalen.

De *oude specifieke weddeschalen* worden opgesomd in bijlagen III en IV van het kb. Hieronder vallen de meeste weddeschalen van vóór de Copernicushervorming en oude bijzondere weddeschalen. De oude specifieke weddeschalen worden meestal alleen nog als *gevrijwaarde weddeschaal* gebruikt. Een *gevrijwaarde weddeschaal* is een weddeschaal waarvan de ambtenaar titularis is geweest en die hij verder blijft genieten omdat ze voordeliger is dan zijn *organieke weddeschaal*, de weddeschaal verbonden aan de graad of klasse waarin hij benoemd is. Dergelijke garantieregelingen worden klassiek in de regelgeving vastgelegd om te vermijden dat de ambtenaar weddeverlies zou lijden bij een hervorming van de geldelijke loopbaan of bij een bevordering.

2.3 Behoud van het voordeel verbonden aan een gecertificeerde opleiding

Een personeelslid dat geslaagd was voor een GO op het moment dat het nieuwe loopbaanbesluit in werking is getreden, behoudt het voordeel dat hieraan verbonden is. Zoals geïllustreerd in figuur 1, wil dat zeggen dat het personeelslid de GO-toelage krijgt tot het einde van de geldigheidsduur van de opleiding en/of bevorderd wordt naar de hogere weddeschaal (van de oude Copernicusloopbaan).

Ook de automatische bevorderingen uit de Copernicusloopbaan, zoals de bevordering van A11 naar A12 (na zes jaar A11), worden verder gegarandeerd⁴.

2.4 Vrijwaring van andere vlakke loopbanen

Het kb van 25 oktober 2013 vrijwaart niet expliciet andere bestaande vlakke loopbanen dan de Copernicusloopbaan. Integendeel, in artikel 178 worden de besluiten, waarin onder andere die vlakke loopbanen zijn vervat, opgeheven waardoor ze formeel ophouden te bestaan. Die anomalie werd ondertussen echter weggewerkt door de rechtspraak die

³ Ministerraad van 30 november 2012.

⁴ De garantieregeling uit artikel 41, § 1, 2° lid van het kb van 25 oktober 2013 voegt ten opzichte van de regeling van toepassing tot 31 december 2013 een nuancering toe, met name de verwijzing naar de dienstanciënniteit van de ambtenaar voor de berekening van de periode van zes jaar. Tot 1 januari 2014 moest de ambtenaar om te worden bevorderd naar A12 gedurende zes jaar in die hoedanigheid statutair bezoldigd geweest zijn in A11. Sinds 1 januari 2014 volstaat een dienstanciënniteit van zes jaar in A11, wat impliceert dat ook voorgaande contractuele diensten in weddeschaal A11 meetellen voor de berekening van de periode van zes jaar.

oordeelde dat de loopbaanverwachtingen die voortvloeien uit een vlakke loopbaan niet genegeerd mogen worden, tenzij dat deugdelijk wordt gemotiveerd⁵.

2.5 Bonificaties in plaats van bevorderingen naar een hogere weddeschaal voor statutairen en contractuelen

In de overgangsregeling kan een ambtenaar niet meer worden bevorderd naar een hogere weddeschaal (behalve voor de bevorderingen bedoeld onder punt 2.2). In de plaats daarvan krijgt hij vergelijkbare weddeverhogingen in de vorm van schaalbonificaties.

Periodiek kan het personeelslid een bonificatie krijgen die deel uitmaakt van de wedde. Contractuelen kunnen hoogstens twee bonificaties krijgen.

De *periodiciteit* van deze schaalbonificaties hangt af van de ontvangen evaluaties en van de opgebouwde schaalanciënniteit. De schaalanciënniteit komt overeen met de geldelijke anciënniteit die werd opgebouwd sinds het nieuwe bezoldigingsbesluit in werking is getreden voor wat de eerste schaalbonificatie betreft. Voor de volgende bonificaties wordt gekeken naar het moment dat de vorige bonificatie werd toegekend.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de voorwaarden en de bijhorende periodiciteit van een schaalbonificatie.

Tabel 1 - Voorwaarden voor schaalbonificaties

	Eerste schaalbonificatie (alle niveaus)	Volgende schaalbonificaties	
		Niveaus D, C en B	Niveau A
Gewone loopbaan	drie jaar schaalanciënniteit + drie keer (minimum) "voldoet aan de verwachtingen"	zes jaar schaalanciënniteit + zes keer (minimum) "voldoet aan de verwachtingen"	vijf jaar schaalanciënniteit + vijf keer (minimum) "voldoet aan de verwachtingen"
Versnelde loopbaan	twee jaar schaalanciënniteit + twee keer "uitzonderlijk, zonder "te verbeteren"/ "onvoldoende"	vier jaar schaalanciënniteit + vier keer "uitzonderlijk", zonder "te verbeteren"/ "onvoldoende"	vier jaar schaalanciënniteit + vier keer "uitzonderlijk", zonder "te verbeteren"/ "onvoldoende"

Bron: Rekenhof

De eerste datum waarop de eerste schaalbonificaties werden toegekend was bijgevolg 1 januari 2016 (met name in de versnelde loopbaan: twee jaar schaalanciënniteit sinds 1 januari 2014 + 2 keer de evaluatie "uitzonderlijk"). Het merendeel van de eerste schaalbonificaties werd uiteraard toegekend op 1 januari 2017. Die datum valt samen met de stopzetting van de baremieke verhogingen (zie verder punt 2.6).

Het *bedrag* van de schaalbonificaties hangt af van de graad of klasse van het personeelslid én van de loopbaanperspectieven die het personeelslid in de Copernicusloopbaan nog in het vooruitzicht had. De bedragen verschillen bovendien, afhankelijk of het om een eerste of om een volgende schaalbonificatie gaat. Dat leidt tot een complexe structuur van vijftien

⁵ Zie Raad van State, arrest nr. 232.440, 6 oktober 2015, Jan DE SAEDELEER.

verschillende bonificatiebedragen voor een eerste en nogmaals vijftien verschillende voor een volgende bonificatie (variërend van 200 euro tot 3.000 euro).

2.6 Jaarlijkse forfaits in plaats van baremieke verhogingen vanaf 2017

Overeenkomstig artikel 48 van het kb van 25 oktober 2013 werden de verhogingen naar de hogere trap in de weddeschaal, de zogenaamde *baremieke* weddeverhogingen, stopgezet op 1 januari 2017. In de plaats kwam een jaarlijkse toekenning van een forfaitair bedrag, variërend van 27 euro voor weddeschaal DT1 tot 256 euro voor de weddeschalen van de klassen A4 en A5.

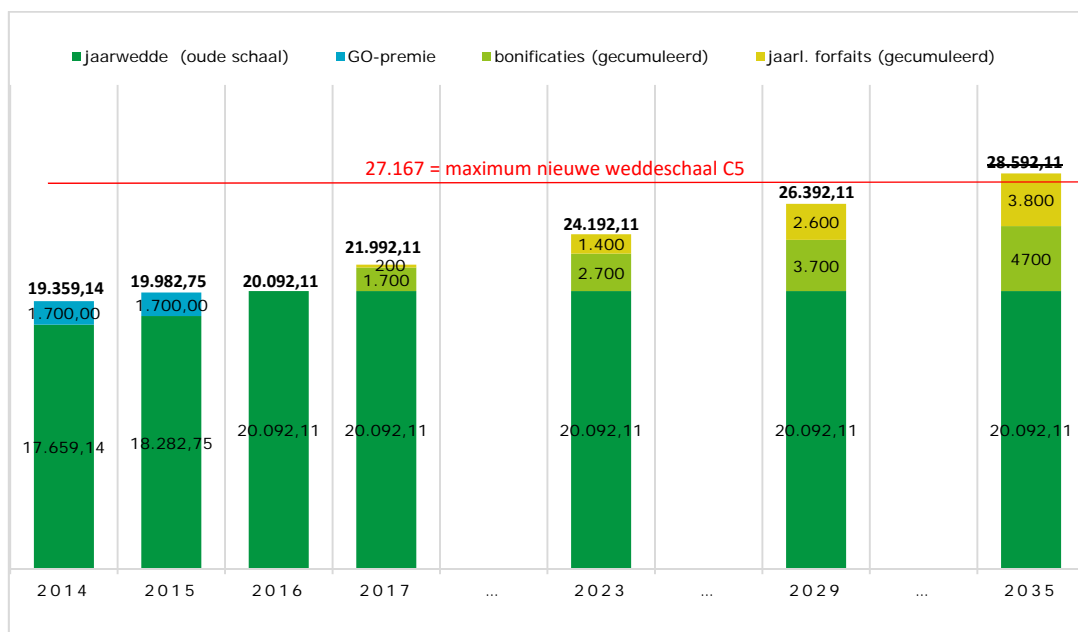
2.7 Beperking van de bezoldiging tot het maximumbedrag van de laatste weddeschaal

De som van de jaarwedde (oude weddeschaal geblokkeerd op 1 januari 2017), schaalbonificaties en jaarlijkse forfaitaire verhogingen mag het maximumbedrag van de laatste schaal verbonden aan de graad of klasse van het personeelslid niet overschrijden.

Om de evolutie van de bonificatieloopbaan te verduidelijken, wordt in onderstaand schema de loopbaan geschetst van een administratief assistent wiens geldelijke situatie op 1 januari 2014 als volgt is samengesteld:

- weddeschaal CA1
- geldelijke anciënniteit: 14 jaar op 1 januari 2014
- geslaagd in GO-1, einde geldigheidsduur: 31 december 2015, bevordert dus op 1 januari 2016 naar CA2

Figuur 2 - Evolutie van de bonificatieloopbaan



Bron: Rekenhof

2.8 Overgang van de bonificatieloopbaan naar de nieuwe loopbaan (zonder bonificaties)

Personeelsleden die al in dienst waren op het moment dat het nieuwe geldelijk besluit in werking trad, gaan van de bonificatieloopbaan over naar de nieuwe loopbaan (zonder bonificaties) als ze:

- via een klassieke bevorderingsprocedure⁶ worden bevorderd naar hoger niveau of een hogere klasse;
- veranderen van graad;
- veranderen van rechtspositie (bijvoorbeeld contractueel die statutair wordt).

2.8.1 Bevordering naar hoger niveau of een hogere klasse: gegarandeerde weddeverhoging

Bij een klassieke bevordering naar een hoger niveau of een hogere klasse krijgen de ambtenaren die onder de overgangsmaatregelen vallen de garantie dat ze in de nieuwe weddeschalen minstens ingeschaald worden in een weddebedrag dat volgens de bevordering 500 tot 3.000 euro hoger ligt dan hun huidige jaarwedde inclusief wedde-elementen (jaarlijkse forfaits en bonificaties)⁷.

De bevorderde ambtenaren krijgen ook de garantie dat ze kunnen terugvallen op hun oude bonificatieloopbaan (inclusief wedde-elementen) als die voordeliger zou worden dan hun nieuwe wedde. Eventuele GO-bevorderingen verbonden aan hun oude graad/klasse zouden dat scenario mogelijk kunnen maken (zie punt 2.2)⁸. Door die waarborg moeten de organieke en de gevrijwaarde weddeschaal (in sommige gevallen zelfs meerdere gevrijwaarde weddeschalen, voornamelijk bij de FOD Financiën⁹) permanent vergeleken worden, wat leidt tot een aanzienlijke administratieve last.

⁶ Onder klassieke bevorderingsprocedure wordt hier verstaan een procedure waarbij de bevorderingen afhankelijk zijn van het aantal vacante betrekkingen. Vlakke loopbaanbevorderingen (zoals de Copernicusbevorderingen) vallen hier dus niet onder.

⁷ De gegarandeerde verhoging bedraagt 500 euro voor een bevordering naar niveau C, 750 euro voor een bevordering naar niveau B, 1.500 euro voor een bevordering naar niveau A en 3.000 euro voor een bevordering naar een hogere klasse binnen niveau A. Deze inschaling gebeurt horizontaal, wat betekent dat de ambtenaar binnen de gegeven anciënniteit wordt ingeschaald in de eerste weddeschaal van zijn nieuwe graad of klasse waarvan het weddebedrag minstens gelijk is aan het gewaarborgd bevorderingsbedrag. Dit impliceert dat vele ambtenaren bij hun bevordering zullen worden ingeschaald in een hogere weddeschaal dan de basisweddeschaal.

⁸ Om de evolutie van de loopbaan in een lager(e) niveau/klasse te bepalen, verkrijgt de ambtenaar (door toepassing van art. 58/1 van het kb) fictief de vermelding "voldoet aan de verwachtingen" als hij in zijn organieke graad/klasse ten minste dezelfde vermelding heeft verkregen.

⁹ De situatie bij de FOD Financiën is bijkomend gecompliceerd door de interferentie met eigen hervormingen, de Coperfinhervormingen, waarbij de vele bijzondere bezoldigingsregelingen van de FOD Financiën werden geïntegreerd in de Copernicusloopbaan en dus ook hun eigen vrijwaringsregels hebben. Veel personeelsleden van de FOD Financiën hebben hierdoor meerdere gevrijwaarde weddeschalen (a.h.w. vrijwaringen van de eerdere Coperfin-vrijwaringen). Opmerkelijk hierbij is dat de laatste Coperfinhervorming (integratie in de Copernicusloopbaan) nog werd doorgevoerd nadat de Copernicusloopbaan *de facto* was afgeschaft (door de stopzetting inschrijvingen GO's op 4 februari 2013): het kb houdende de benoeming in de gemene loopbaan van de titularissen van een bijzondere titel in het niveau A en de toewijzing aan de personeelsleden van het niveau A van een functie opgenomen in de bijlage van het kb van 20 december 2007 houdende de classificatie van de functies van niveau A dateert van 19 juli 2013 en trad in werking op 1 september 2013.

2.8.2 Verandering van graad of rechtspositie

Bij een verandering van rechtspositie (vernieuwing van een arbeidsovereenkomst, of een contractueel die statutair wordt) behoudt het personeelslid zijn oude wedde totdat hij in de nieuwe weddeschaal recht heeft op een wedde die minstens gelijk is.

Bij een verandering van graad wordt het personeelslid ingeschaald in de eerste weddeschaal verbonden aan zijn nieuwe graad die hem minstens een gelijke jaarwedde oplevert.

HOOFDSTUK 3

Vaststellingen

3.1 Beheer

In drie van de 519 onderzochte dossiers werd een materiële fout vastgesteld in de loonberekening. De betrokken personeelsleden, van wie twee bevorderd waren en één een nieuwe arbeidsovereenkomst ontving, werden bezoldigd in hun nieuwe weddeschaal hoewel die minder voordelig was dan hun gevrijwaarde weddeschaal. Dat is strijdig met respectievelijk artikelen 58/1 en 53 van het kb van 25 oktober 2013.

Rekening houdend met de complexiteit en - hiermee samenhangend - de toename van het aantal handmatige interventies door de dossierbehandelaars in het loonberekeningsproces concludeert het Rekenhof dat het aantal materiële fouten zeer gering is en dat de dossierbehandelaars de materie zeker beheersen. Anderzijds moet het proces van de loonberekening, waarbij louter algoritmes moeten worden toegepast, in principe foutloos verlopen.

Bovendien wijst het Rekenhof erop dat de “overgangsbepalingen” nog tientallen jaren van toepassing zullen zijn en dat het beheer ervan de eerstvolgende jaren nog complexer zal worden door de toename van het aantal individuele loopbaanwijzigingen (zoals bevorderingen, schorsingen van geldelijke anciënniteit, bijzondere evaluaties...), de uitvoering van de volgende fases van de overgangsregeling (toekenning van de tweede en derde schaalbonificatie) en de uitvoering van Copernicusbevorderingen na 1 januari 2017 (waarvoor een specifieke berekening nodig is). Op dit ogenblik worden de dossiers behandeld door ervaren medewerkers die nog vertrouwd zijn met de Copernicushervorming en dus een goed inzicht hebben in de materie. Volgens het Rekenhof zijn een maximale kennisdeling en kennisoverdracht op nieuwe medewerkers dan ook primordiale voorwaarden om de nieuwe geldelijke loopbaan in de toekomst verder correct toe te passen.

Tijdens de audit werd vastgesteld dat het beheer van de bonificatieloopbanen erg arbeidsintensief is. Zo moeten de dossierbeheerders prognoses maken van de gevrijwaarde loopbanen om te bepalen op welk ogenblik personeelsleden bezoldigd moeten worden in hun organieke dan wel in (één van) hun gevrijwaarde weddescha(a)l(en). De beheerders bepalen met andere woorden continu meerdere parallelle geldelijke loopbanen per personeelslid en vergelijken die op scharniermomenten met elkaar. Een personeelslid kan daarbij meerdere keren overstappen van de ene naar de andere loopbaan.

Ter illustratie wordt hierna de prognose weergegeven van een personeelslid dat in juni 2016 via een klassieke bevorderingsprocedure bevorderd werd van de klasse A1 in de oude Copernicusloopbaan, met weddeschaal A11, naar de klasse NA2 in de nieuwe loopbaan, met weddeschaal NA22. De loopbaan heeft volgende specifieke elementen:

- Bij de inwerkingtreding van het kb van 25 oktober 2013 was de ambtenaar geslaagd in een GO-opleiding (GO 1) waardoor hij in zijn Copernicusloopbaan (A1):
 - a) recht heeft op een GO-premie tot het einde van de geldigheidsduur van de GO (juni 2016)
 - b) bij de eerste bonificatie recht heeft op het hoogste bedrag: 3.000 euro.

- Bovendien heeft hij in zijn Copernicusloopbaan ook nog recht op de automatische bevordering van A11 na zes jaar naar A12, d.i. op 1 juli 2016¹⁰.

Tabel 2 - Vergelijking van de geldelijke loopbaan (nieuwe versus gevrijwaarde loopbaan; in euro)

Datum	Anciënniteit	Gevrijwaarde loopbaan: A1		Nieuwe loopbaan: NA2	
		Loonbedrag	Weddeschaal + loonelementen	Loonbedrag	Weddeschaal
06/2016	18 j. 8 m.	29.890	A11	33.206	NA22
07/2016	18 j. 9 m.	31.890	A12	33.206	NA22
10/2016	19 j.	32.335	A12	33.401	NA22
01/2017	19 j. 3 m.	35.335	A12 + 1 ^e bonificatie 3000 euro (art. 50)	33.401	NA22
10/2017	20 j.	35.593	A12 + 258 euro (art. 48)	33.597	NA22
10/2018	21 j.	36.851	A12 + 258 euro (art. 48)	33.793	NA22
10/2019	22 j.	36.109	A12 + 258 euro (art. 48)	33.989	NA22
10/2020	23 j.	36.367	A12 + 258 euro (art. 48)	34.185	NA22
06/2021	23 j. 8 m.	36.367		37.185	NA23
10/2021	24 j.	36.625	A12 + 258 euro (art.48)	37.381	NA23
01/2022	24 j. 3 m.	39.625	A12+ extra bonificatie 3000 euro (art.51)	37.381	NA23
10/2022	25 j.	39.883	A12 + 258 euro (art.48)	37.577	NA23
10/2023	26 j.	40.141	A12 + 258 euro (art.48)	37.772	NA23
10/2024	27 j.	40.339	A12 + 258 euro (art.48)	37.968	NA23
10/2025	28 j.	40.657	A12 + 258 euro (art.48)	38.164	NA23
06/2026	28 j. 8 m.	40.657		41.164	NA24
10/2026	29 j.	40.915	A12 + 258 euro (art.48)	41.360	NA24
01/2027	29 j. 3 m.	43.915	A12 + extra bonificatie 3000 euro (art.51)	41.360	NA24
10/2027	30 j.	44.173	A12 + 258 euro (art.48)	41.360	NA24
10/2028	31 j.	44.360	A12 + 258 euro (art.48) – maximum NA25: 44.360	41.360	NA24

Toe te passen wedde:

- NA22 : 01.06.2016 tot 31.12.2016
- A12 + wedde-elementen : 01.01.2017 tot 31.05.2021
- NA23 : 01.06.2021 tot 31.12.2021
- A12 + wedde-elementen : 01.01.2022 tot 31.05.2026
- NA24 : 01.06.2026 tot 31.12.2026
- A12 + wedde-elementen : 01.01.2027 tot einde loopbaan

Bron: Rekenhof

Uit het voorbeeld blijkt dat de ambtenaar tijdens zijn carrière liefst vijf maal zal switchen tussen zijn gevrijwaarde loopbaan en de loopbaan waarin hij is benoemd (zijn organieke loopbaan). Als zijn geldelijke situatie verandert, bijvoorbeeld door een bevordering, een

¹⁰ Zie artikel 25 van het kb van 10 april 1995.

schorsing van de geldelijke anciënniteit of een bijzondere evaluatie, dan moet de prognose bovendien telkens worden herberekend.

Om de gegevens van de loopbanen te beheren, kunnen de FOD's gebruik maken van de SLR4-loonmotor van PersoPoint. Die kan drie weddeschalen (niet: loopbanen) continu vergelijken en is dan ook op dit vlak het meest ontwikkeld van de tools die in het onderzoek aan bod kwamen. Dat neemt niet weg dat ook in de SLR4-loonmotor meerdere parameters en factoren manueel moeten worden ingevoerd (zoals de wijzigingen in gevrijwaarde weddeschaal). Het Rekenhof raadt alleszins aan om de mogelijkheden van de SLR4-motor, die facultatief zijn en dus niet altijd worden ingevuld, effectief te benutten. Om een permanente opvolging van de geldelijke rechten te kunnen garanderen is het immers van fundamenteel belang dat er minstens een spoor van de gevrijwaarde weddeschalen wordt genoteerd, bij voorkeur op een centraal platform. Verder beveelt het Rekenhof aan om bij de ontwikkeling van de nieuwe loonmotor van PersoPoint de loonberekeningsprocessen zoveel mogelijk te automatiseren.

De instellingen van de sociale zekerheid maken gebruik van een eigen loonmotor, Arno. In die tool wordt de evolutie in de gevrijwaarde loopbaan vooraf ingevoerd aan de hand van de (eigenhandig uitgerekende) prognoses.

Binnen Defensie ten slotte is de automatisering beperkt: de opvolging van de (ge vrijwaarde) loopbanen steunt overwegend op rekenbladen en persoonlijke aantekeningen van de dossierbehandelaars. Die gegevensdragers worden niet gestructureerd beheerd en kunnen daardoor makkelijk zoek raken, met een belangrijk risico op fouten in de verloning tot gevolg. Daarom raadt het Rekenhof alvast aan om de gegevens over de gevrijwaarde loopbanen bij te houden in een centraal geïnformatiseerd systeem.

Vanuit een ruimer perspectief meent het Rekenhof dat de FOD BOSA (PersoPoint), de OISZ en ook het Ministerie van Landsverdediging voor het burgerpersoneel, te weinig initiatief nemen om samen een gemeenschappelijke loonmotor te ontwikkelen of om een bestaande motor te verbeteren met het oog op gezamenlijk gebruik. Een dergelijke samenwerking zou kosten besparen en de eenvormigheid bevorderen. Bovendien zijn door de recente hervorming ook bijzondere loopbanen en graden geschrapt zodat dit geen enkele functionele reden meer vormt om nog afzonderlijk een loonmotor te ontwikkelen en te onderhouden.

Ten slotte wijst het Rekenhof erop dat uit het onderzoek blijkt dat de gecompliceerde overgangsbepalingen een belangrijke impact hebben op de werking van de loonadministratie. Het Rekenhof beveelt dan ook aan dat voor de toekomst wordt gestreefd naar een stabiel beleid op reglementair vlak. Elke toekomstige aanpassing van de overgangsregeling zal de nu al complexe loonadministratie immers verder verzwaren.

3.2 Interpretatie en inachtneming van de regelgeving

In één dossier bleek dat de administratie bij de berekening van de gewaarborgde weddeverhoging bij een bevordering in 2015 geen onderscheid had gemaakt tussen de begrippen "oude weddeschaal" en "oude specifieke weddeschaal". Om de minimumweddeverhoging te berekenen, in dit geval 3.000 euro voor de bevordering van klasse A2 naar A3, ging de administratie dan ook uit van de meer voordelige gevrijwaarde "oude specifieke weddeschaal" (10G, 47.356,28 euro) in plaats van de "oude weddeschaal" (A22, 38.480 euro) van de ambtenaar. Volgens de correcte berekening levert de "bevordering" het personeelslid overigens geen enkel geldelijk voordeel op.

Volledigheidshalve moet hier wel aan worden toegevoegd dat de nuancering tussen “oude weddeschaal” en “oude specifieke weddeschaal” pas achteraf (na de bevordering) in de regelgeving werd verduidelijkt via het kb van 3 augustus 2016, weliswaar met retroactieve werking vanaf 1 januari 2014¹¹.

Daarnaast werd bij de FOD Financiën vastgesteld dat ambtenaren die een weddesupplement genoten – waarvan het bedrag (variërend van 445,90 euro/jaar tot 1.783,53 euro/jaar à 100%) in aanmerking wordt genomen voor de pensioenberekening – dat ook na hun bevordering zonder meer verder blijven ontvangen. Het weddesupplement compenseert bij ambtenaren van de buitendiensten die in de centrale diensten werken, de “bijkomstige bezoldigingen” die ze op hun buitendienst zouden hebben genoten. Overeenkomstig artikel 32 van het kb van 3 maart 2005¹² is dit supplement echter beperkt tot ambtenaren van een bepaalde graad en moet het dus stopgezet worden als de ambtenaar bevorderd wordt naar een graad die geen recht meer geeft op een supplement. In de praktijk wordt de betaling van het supplement echter niet stopgezet. Soms gaat het overigens om bevorderingen naar graden die alleen binnen de centrale diensten bestaan, waardoor de verdere uitbetaling ervan ook elke logische grondslag mist. Sinds september 2013 dooft het systeem van de weddesupplementen weliswaar uit, maar de supplementen die op die datum bestaan, blijven individueel behouden en worden mee in rekening gebracht om de gevrijwaarde wedde te berekenen.

Wat de toelage voor hogere functies betreft, werd in drie van de tien onderzochte dossiers over hogere functies bij de FOD Financiën vastgesteld dat de toelage niet correct werd berekend. Deze toelage moet gelijk zijn aan het verschil tussen de bezoldiging in de werkelijke graad/klasse en die in de graad/klasse van de hogere functie. In de drie dossiers heeft de administratie echter het verschil berekend zonder rekening te houden met het weddesupplement dat betrokkenen in hun basisgraad/-klasse genieten. Dat gaat in tegen artikel 38 van het kb van 3 maart 2005. Bovendien werd in één dossier voor de basisbezoldiging uitgegaan van de organieke weddeschaal van betrokkene in plaats van de gevrijwaarde schaal die hij op dat ogenblik genoot. Concreet betekende dit dat de toelagen, op jaarbasis, voor twee dossiers 1.502,25 euro (à 100 %) en voor het derde dossier 5.600,76 euro (à 100 %) te hoog werden berekend. De FOD is zich bewust van het probleem, maar besliste om de bedragen van de lopende hogere functies niet te wijzigen. In zijn antwoord voert de FOD aan dat de keuze was ingegeven door de beheersproblemen te wijten aan de interne organisatie en de snel opeenvolgende ingrijpende wijzigingen van de regelgeving (zie punten 3.3.2 en 3.3.3)¹³.

3.3 Kwaliteit van de regelgeving

Zoals vaak het geval is met grote loopbaanhervormingen heeft ook deze hervorming af te rekenen met kinderziekten. Niettegenstaande het kb van 3 augustus 2016 al een aantal technische tekortkomingen en onduidelijkheden heeft rechtgezet, worden nog geregeld anomalieën in de regelgeving vastgesteld.

3.3.1 Begrip “wedde”

Van twee bezoldigingselementen uit de oude bezoldigingsregeling is het niet duidelijk of ze als wedde moeten worden beschouwd of niet. Dat is nochtans van belang om eventueel de gewaarborgde weddeverhoging bij een bevordering naar een hoger niveau/klasse of het GO-

¹¹ Kb van 3 augustus 2016 tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het Rijkspersoneel.

¹² Kb van 3 maart 2005 houdende de bijzondere bepalingen met betrekking tot de bezoldigingsregeling van het personeel van de Federale Overheidsdienst Financiën.

¹³ Gezien het relatief groot aantal hogere functies bij de FOD Financiën (375 dossiers) heeft een wijziging in de regelgeving hier een grotere impact op de organisatie.

toelagebedrag te bepalen. Het klassieke criterium om te bepalen of een element tot de wedde behoort, nl. of het meetelt voor de pensioenberekening, kan hier niet worden gebruikt omdat daar juist de onduidelijkheden liggen.

Het eerste bezoldigingselement is de *oude gegarandeerde weddeverhoging* bij de bevordering naar een hoger niveau. Volgens de regelgeving vormde dit element een onderdeel van de weddeschaal¹⁴; in 2012 werd het echter om onduidelijke redenen niet langer geïnterpreteerd als wedde-onderdeel maar als toelage.

Het tweede bezoldigingselement is de *aanvullingswedde voor buitengewone prestaties voor verplegend burgerpersoneel* bij het Ministerie van Landsverdediging¹⁵. Omdat deze aanvullingswedde (nog) niet uitdrukkelijk is opgenomen in de lijst met aanneembare weddebijlagen vermeld in de wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen (artikel 8, §3). neemt de Federale Pensioendienst deze bedragen niet op in de berekening. De werkwijze botst echter met de vaststelling dat de pensioendienst niet altijd consequent optreedt en met het gegeven dat op de aanvullingswedde wel pensioenbijdragen worden ingehouden. In mei 2017 kondigde de minister van Pensioenen aan de aanvullingswedde in de lijst met aanneembare weddebijlagen te zullen opnemen, maar tot op heden is dat nog niet gebeurd¹⁶.

Het Rekenhof beveelt aan deze onduidelijkheden uit te klaren in de regelgeving.

3.3.2 Toelage voor de uitoefening van hogere functie

Vóór de wijzigingen door het kb van 25 oktober 2013, werd de toelage voor de uitoefening van een hogere functie (HF-toelage) gedefinieerd als het verschil tussen de “*bezoldiging*” die de ambtenaar geniet en de bezoldiging die hij zou genieten mocht hij worden benoemd in de graad/klasse van de hogere functie die hij uitoefent. Sinds het kb van 13 juli 2017¹⁷ wordt het toelagebedrag vastgesteld als het verschil tussen de “*weddeschaal*” verbonden aan de graad of klasse waarin de ambtenaar is “*benoemd*” (m.a.w. de organieke weddeschaal) en de weddeschaal die hij zou krijgen als hij zou worden bevorderd naar de graad/klasse van de hogere functie (de zgn. referentiewedde).

Veel ambtenaren worden echter niet bezoldigd in hun organieke weddeschaal maar in een hogere gevrijwaarde weddeschaal. Bovendien impliceert de verwijzing naar het verschil in weddeschaal ook dat de toelagen (in het bijzonder : de haard- en standplaatstoelage) buiten beschouwing worden gelaten voor de berekening van de HF-toelage, waardoor het verschil met de referentiewedde groter is. Door die twee factoren zullen vele begunstigden van een HF-toelage een bezoldiging ontvangen die de referentiewedde duidelijk overschrijdt. Deze

¹⁴ Kb van 29 juni 1973 houdende bezoldigingsregeling van het personeel van de federale overheidsdiensten, artikel 27, §2:

Wanneer de schaal van zijn vroegere graad onder niveau B of C valt en de schaal van zijn nieuwe klasse onder niveau A valt, bekomt de in § 1 bedoelde ambtenaar in zijn nieuwe klasse steeds een wedde waarvan het bedrag dat van de wedde die hij zou hebben genoten in zijn vroegere graad, overschrijdt met een bedrag dat ten minste gelijk is aan 1.092,43 EUR.

Wanneer de schaal van zijn vroegere graad onder niveau C valt en de schaal van zijn nieuwe graad onder niveau B valt, bekomt de in § 1 bedoelde ambtenaar in zijn nieuwe graad steeds een wedde waarvan het bedrag dat van de wedde die hij zou hebben genoten in zijn vroegere graad, overschrijdt met een bedrag dat ten minste gelijk is aan 515 EUR.

¹⁵ Kb van 10 april 1995 tot vaststelling van de weddeschalen der aan de verscheidene federale overheidsdiensten gemene graden, artikel 13.

¹⁶ *Parl. St.* Kamer, Mondelinge vraag van 30 mei 2017 van de heer Wouter De Vriendt aan de minister van Pensioenen, V5418314, 54/2016-2017.

¹⁷ Kb van 13 juli 2017 tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt.

situatie is volgens het Rekenhof moeilijk te verantwoorden, zeker tegenover de ambtenaren die aangeworven zijn in die graad.

3.3.3 Behoud van de hogere functietoelage bij bevordering

Vanaf oktober 2016 wordt het bedrag van de HF-toelage vastgeklikt op de datum dat de ambtenaar wordt aangewezen voor de hogere functie (kb 3 augustus 2016). Dat vormt een aanzienlijke vereenvoudiging ten opzichte van de vorige regeling, waarbij het bedrag steeds moest worden aangepast bij elke verandering in het bezoldigingsverschil (bijvoorbeeld bij de verhoging van de geldelijke anciënniteit in de basis- of de HF-graad, of bij een vlakke loopbaanbevordering in de basisgraad enz.).

Het vastklikken van de HF-toelage impliceert weliswaar dat bij een langlopende “hogere functie”-opdracht de bezoldiging van de HF-begunstigde (ook hier) de referentiewedde zal overtreffen. De impact van die anomalie weegt echter niet op tegen de gerealiseerde administratieve vereenvoudiging.

Om te vermijden dat ambtenaren met een HF-toelage dit voordeel zouden verliezen bij een benoeming in de graad/klasse van de hogere functie, bepaalt de overgangsregelgeving dat *“de ambtenaar dit voordeel behoudt totdat hij in zijn nieuwe weddeschaal een wedde krijgt die gelijkwaardig is aan die verbonden aan zijn oude graad of zijn oude klasse, verhoogd met zijn toelage”*. In sommige gevallen kan deze maatregel ook nadelig zijn voor de betrokken ambtenaar aangezien de HF-toelage niet meetelt voor de pensioenberekening, de berekening van het vakantiegeld en de eindejaarspremie.

3.4 Ondersteunende rol van de FOD BOSA

Door de hervorming vroegen de verschillende administraties meer adviezen aan de FOD BOSA, die de administraties moet ondersteunen en adviseren over de geldelijke loopbaan.

De FOD BOSA blijkt in zijn communicatie eerder terughoudend te zijn. Die verloopt enkel via mail en vermeldt niet de naam van de dossierbehandelaar. Bovendien blijft een passend antwoord meermaals achterwege, vooral omdat een sluitende regeling om deze vragen op te lossen uitblijft. Het advies – ook over een materie waarover eerder al advies is gegeven – wordt bovendien alleen verspreid bij de betrokken partijen. Het risico dat bij deze ad-hocwerkwijze uiteenlopende adviezen over dezelfde materie worden gegeven is dan ook reëel.

Om een duurzame oplossing te bieden voor de onduidelijkheden en lacunes in de regelgeving en voor de communicatieproblemen die hiermee gepaard gaan, beveelt het Rekenhof aan die anomalieën dringend, eenduidig en formeel te regelen in aanvullende regelgeving (bijvoorbeeld een ministeriële omzendbrief).

De minister van Ambtenarenzaken heeft in zijn antwoord te kennen gegeven dat naar aanleiding van het Code-project¹⁸ werk zal worden gemaakt van een effectieve communicatiepolitiek. Zo zal een interactief communicatieplatform worden uitgebouwd waarmee toelichting en verduidelijking aan het doelpubliek kan worden gegeven.

¹⁸ Het Code-project beoogt de rechtspositieregels van de federale personeelsleden te codificeren, alsook een aantal belangrijke wijzigingen door te voeren, onder meer op het vlak van rekrutering, evaluatie en verlofregeling.

HOOFDSTUK 4

Conclusies en aanbevelingen

De nieuwe geldelijke loopbaan voor het federaal openbaar ambt vormt, in vergelijking met de vroegere Copernicusloopbaan, een homogener geheel en draagt zo op termijn bij tot een vereenvoudiging van de HR-processen. Dat effect zal echter de eerstvolgende jaren nog in de schaduw staan van de vrij complexe en langlopende overgangsmaatregelen. De vertaling van de uiteenlopende Copernicusloopbaanverwachtingen in een aanvaardbare overgangsregeling resulteerde immers in een complexe regelgeving die veel elementen combineert, zoals bonificaties, forfaits, gegarandeerde weddeverhoging of -behoud bij overgang naar de nieuwe loopbaan. Om deze waarborgen te beheren moeten de personeelsdiensten op meerdere scharnierdatums van de loopbaan verschillende weddeberekeningen in verschillende loopbaanstelsels vergelijken.

Ondanks die complexiteit en de vele ermee samenhangende manuele tussenkomsten van de dossierbehandelaars in de salarisberekening stelde het Rekenhof vast dat het aantal fouten gering is. Die vaststelling heeft wel betrekking op de beginfase van de nieuwe reglementering, waarin de dossiers worden beheerd door ervaren personeel dat goed op de hoogte is van de oude en de nieuwe regelgeving. In de toekomst zal het aantal complexe dossiers echter sterk toenemen, onder andere door het cumulatieve effect van uitzonderingen en vrijwaringen in de verdere loopbaan.

Het Rekenhof stelt vast dat de besturen geen initiatief namen om een gemeenschappelijke loonmotor te ontwikkelen. Er zijn echter weinig redenen om langer vast te houden aan een afzonderlijke loonmotor. Het Rekenhof beveelt alvast aan op zijn minst alle gevrijwaarde weddeschalen te registreren op een centraal geïnformatiseerd systeem (voor de FOD's de SLR4-loonmotor). Bovendien moet bij de nieuw te ontwikkelen loonmotor voor PersoPoint de loonberekening verder worden geautomatiseerd. Om de beheersbaarheid te garanderen en bijkomende complicaties te beperken acht het Rekenhof het ook aangewezen enige stabiliteit in de regelgeving na te streven.

Binnen de FOD Financiën is de nieuwe geldelijke loopbaan extra gecompliceerd omdat de hervorming er specifieke aanpassingen inhield. Die hadden tot doel de bijzondere loopbanen van deze FOD te integreren in de algemene loopbanen van het federaal openbaar ambt. Eén van die specifieke oude bezoldigingselementen, m.n. het weddesupplement, bleek bij bevorderingen zonder meer te worden behouden, ook al was dit voordeel niet verbonden aan de nieuw verworven graad. Bovendien worden die bezoldigingselementen, ondanks de regelgeving, ook niet in mindering gebracht van het toelagebedrag voor de hogere functies.

Daarnaast stelde het Rekenhof tekortkomingen vast op vlak van het wettelijk kader. Zo is niet duidelijk bepaald of sommige geldelijke voordelen moeten worden beschouwd als wedde of niet, een problematiek die samenhangt met de interpretatie ter zake door de Federale Pensioendienst. Tot die voordelen behoort bijvoorbeeld de aanvullingswedde voor buitengewone prestaties voor verplegend personeel. Deze aanvullingswedde is nog altijd niet uitdrukkelijk opgenomen in de lijst van de voor de pensioenen aanneembare bijslagen.

De regelgeving over de toelage voor hogere functies is een kluwen dat, na de aanpassingen door het nieuwe geldelijk statuut, nog verder ingrijpend werd veranderd. Zo wordt het bedrag sinds 2016 vastgeklikt op de datum dat de ambtenaar wordt aangewezen voor de hogere functie. Het toelagebedrag wordt niet meer gedefinieerd als het verschil in "bezoldiging" tussen de basisfunctie en de hogere functie, maar als het verschil tussen de

“weddeschaal” verbonden aan de graad of klasse waarin men is “benoemd” en de weddeschaal verbonden aan de hogere functie. Doordat vele personeelsleden door de hervorming echter in een hogere gevrijwaarde weddeschaal worden bezoldigd dan die waarin ze zijn benoemd, heeft die formulering tot gevolg dat de toelage kunstmatig wordt opgetrokken, wat een ongelijke behandeling veroorzaakt.

Tot slot stelde het Rekenhof vast dat de ondersteuning van de FOD BOSA aan de administraties te veel op ad-hocbasis gebeurt. Het Rekenhof beveelt daarom aan de lacunes en problemen, zoals die onder meer uit de adviesaanvragen aan de FOD BOSA blijken, structureel op te lossen via aanvullende regelgeving. De minister van Ambtenarenzaken heeft in zijn antwoord beloofd de communicatie te verbeteren.

Aanbeveling		Punt van het verslag waarop de aanbeveling betrekking heeft
Beheer		
1	Zorgen voor kennisoverdracht van ervaren medewerkers naar jongere collega's.	3.1
2	Voor PersoPoint: bij de ontwikkeling van de nieuwe loonmotor de van het beheer van de geldelijke loopbaan verder automatiseren.	3.1
3	Voor de FOD's: de gevrijwaarde weddeschalen invoeren in de SLR4-loonmotor.	3.1
4	Voor het Ministerie van Landsverdediging: de gegevens over de gevrijwaarde loopbanen bijhouden op een centraal geïnformatiseerd systeem.	3.1
5	Voor de regelgever: streven naar een stabiele reglementering om te vermijden dat door aanvullende wijzigingen of hervormingen de beheersbaarheid in het gedrang zou komen.	3.1
Interpretatie en inachtneming van de regelgeving		
6	Voor de FOD Financiën: de regelgeving voor weddesupplementen en voor de vaststelling van de toelagebedragen correct toepassen.	3.2
Kwaliteit van de regelgeving		
7	Voor de regelgever: verduidelijken of de oude gegarandeerde weddeverhoging (art. 27, § 2 k.b. van 29 juni 1973) moet worden beschouwd als een onderdeel van de wedde of niet. In ieder geval de regelgeving binnen de hele overheid uniform interpreteren en toepassen.	3.3.1
8	Voor de regelgever: de onduidelijke situatie van de aanvullingswedde voor buitengewone prestaties voor verplegend personeel reglementair uitklaren.	3.3.1
9	Voor de regelgever: voor de vaststelling van de toelage voor hogere functies de draagwijdte van het begrip “weddeschaal” nagaan in verhouding tot het vorige begrip “bezoldiging”, en verduidelijken welke geldelijke voordelen verbonden aan de basisfunctie meegerekend moeten worden om het bezoldigingsverschil vast te stellen.	3.3.2
Ondersteunende rol van de FOD BOSA		
10	Voor de regelgever: op éénduidige en formele manier de onduidelijkheden in de regelgeving, zoals die onder meer uit de adviesaanvragen blijken, verduidelijken in aanvullende regelgeving.	3.4

BIJLAGE

Antwoord van de minister

(vertaling)

Minister van Defensie en Ambtenarenzaken
Vandeput.fgov.be

De heer Philippe Roland
Eerste voorzitter
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Datum
A4-3.715.765	B1618-006371	Davy.scherlippens@vandeput.fgov.be	26 sept.2018

Audit over de invoering van de nieuwe geldelijke loopbaan voor het federaal overheidspersoneel

Mijnheer de eerste voorzitter,

Mijn diensten en ikzelf hebben met veel interesse kennis genomen van het ontwerpverslag over de invoering van de nieuwe geldelijke loopbaan voor het federaal overheidspersoneel.

Allereerst wil ik graag opmerken dat, ondanks de complexiteit zowel van bepaalde aspecten van de hervorming (zoals het principe van de gewaarborgde loopbaan) als van de regelgeving van de hervorming, de kwaliteit van de uitvoering door de personeelsdiensten opmerkelijk blijkt te zijn. Dat toont de deskundigheid van de medewerkers van de ondersteunende diensten P&O en PersoPoint aan.

Wat de conclusies en aanbevelingen betreft die onder mijn bevoegdheid en mijn diensten vallen, nodig ik u graag uit om kennis te nemen van de volgende elementen.

Als bijlage vindt u een document dat PersoPoint opgesteld heeft en dat in detail de verschillende fasen uiteenzet van de invoering van de nieuwe loopbanen in de informaticatoepassing Scope, dat het beheersinstrument vormt. Daaruit blijkt dat zowel de organieke regels als de overgangsbepalingen die voortvloeien uit de toepassing van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt, voortaan opgenomen zijn in Scope. Daardoor kunnen de verschillende constitutieve elementen van de nieuwe en oude loopbanen geautomatiseerd beheerd worden.

Ik deel volkomen uw analyse dat een bepaalde stabiliteit noodzakelijk is in de regelgeving over loopbanen en statuten (aanbeveling nr. 5). Niettemin ben ik van oordeel dat de regels verder moeten worden gerationaliseerd, geüniformeerd en geharmoniseerd, zoals ik dat gerealiseerd heb op het vlak van toelagen en vergoedingen door het koninklijk besluit van 13 juli 2017 tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt, dat u overigens vermeldt in dit verslag. Het is bovendien in die optiek dat ik de werkzaamheden heb laten beginnen voor ontwerp van Code voor de federale diensten dat thematisch heel wat versnipperde regelgevende teksten zal samenbrengen die momenteel de administratieve en geldelijke statuten regelen, en dat tegelijk een aantal aspecten ervan zal moderniseren.

Wat aanbeveling zeven betreft, blijkt inderdaad uit verschillende contacten, onder meer met PersoPoint, dat de oude gegarandeerde weddeverhogingen bij verhoging in niveau niet onderworpen zijn aan pensioenbijdragen maar wel worden meegerekend voor het vakantiegeld, de eindejaarspremie of, in voorkomend geval, de toelage voor hoger functies. Dat die gegarandeerde weddeverhogingen niet meegerekend worden bij de pensioenberekening is niet nieuw, en was het onderwerp van een brief van 19 augustus 2011 van de vroegere Pensioendienst voor de Overheidssector aan de juridische dienst van de vroegere Centrale Dienst voor Vaste Uitgaven. U vindt een kopie van die brief als bijlage. Omdat het vandaag over een overgangsmaatregel gaat, zal ik mijn diensten vragen deze elementen mee te delen aan alle federale diensten, of ze nu onder PersoPoint vallen of niet.

Aanbeveling 8 gaat alleen over het burgerpersoneel van het Ministerie van Landsverdediging. Mijn diensten zullen daarom rechtstreeks aan de betrokken dienst P&O de correcte interpretatie meedelen die moet worden toegepast voor de vergoeding van buitengewone prestaties van verplegend personeel.

In antwoord op aanbeveling 9 is de nodige verduidelijking toegevoegd aan het ontwerp van koninklijk besluit houdende de Code van het Federaal Openbaar Ambt dat ik hierboven al heb vermeld. Een specifieke bepaling zal worden ingevoegd in het eerder vermelde koninklijk besluit van 25 oktober 2013 om voorrang te geven aan de toekenning van de bonificatie en de verhogingen verbonden aan een loonsverhoging in geval van samenvallende promotie (door toegang of hoger niveau). Wat aanbeveling 10 betreft, onderzoeken mijn diensten momenteel de mogelijkheid om de nodige correcties aan te brengen aan bepaalde loonschalen uit bijlage IV van het eerder vermelde koninklijk besluit van 25 oktober 2013, in de wijzigingsbepalingen die worden uitgewerkt voor het ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van het wetboek.

Wat de loonschaal betreft waarvan moet worden uitgegaan bij de berekening van een toelage voor de uitoefening van een functie, blijkt, zoals u preciseert, artikel 27 van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt voldoende expliciet om de evolutie van de regelgeving op dat vlak als aanvaard te beschouwen, net zoals het feit dat die vermelde toelage niet langer alleen wordt berekend op basis van de loonschaal en evenmin op basis van een notie van bezoldiging. Hierbij moet ook worden verwezen naar artikel 3 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 dat duidelijk de link vaststelt tussen de graad of de klasse van de ambtenaar en de weddeschaal die daarmee is verbonden.

Daarnaast neem ik akte van uw standpunt over de situatie van personeelsleden die als vrijwaringsmaatregel een gunstigere weddeschaal behouden dan die verbonden aan hun effectieve graad of klasse en over de invloed op de berekening van de toelage voor het uitoefenen van hogere functies. De huidige formulering, die overigens wordt overgenomen in het ontwerp van Code, biedt het voordeel van de eenvoud en de uniforme toepassing.

Verder ben ik het volledig met u eens over de ondersteunende rol die de FOD Beleid en Ondersteuning moet vervullen bij de invoering van nieuwe regelgeving, maar ook bij de interpretatie en opvolging van vragen om verduidelijking bij regelgevende teksten. Ik kan u nu al bevestigen dat dit een van de belangrijke aandachtspunten zal zijn bij het ontwerp van Code.

Rekening houdend met de omvang van dat ontwerp heb ik er al op aangedrongen bij mijn diensten om een echt communicatiebeleid te ontwikkelen dat aangepast is aan het doelpubliek. Mijn diensten werken bovendien nu al aan een interactief platform waarmee de eventuele verduidelijkingen van bepalingen kunnen worden meegedeeld aan het beoogde doelpubliek.

Tot slot lijkt het mij vanzelfsprekend dat als de praktijk en de feedback van de diensten die de regelgeving gebruiken, aangeven dat het nodig is de regelgeving te herzien, dat de nodige aanpassingen worden aangebracht binnen redelijke termijnen, na de beoordeling door deskundigen.

Ik blijf alvast te uwer beschikking voor verdere informatie.

Hoogachtend,

Steven Vandeput

Bijlagen: 2

Kabinet van Defensie en Ambtenarenzaken
Lambermonstraat 8 – 1000 Brussel
info@vandeput.fgov.be – www.vandeput.fgov.be
T. +32 (0)2 550 28 11

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.
Il existe aussi une version française de ce rapport.



WETTELIJK DEPOT

D/2019/1128/01

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be