

REKENHOF

Penitentiaire inrichtingen

Aanwerving en bezoldiging van het personeel

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

Brussel, september 2010



REKENHOF

Penitentiaire inrichtingen

Aanwerving en bezoldiging van het personeel

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering
van het Rekenhof van 8 september 2010*

Samenvatting

Het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI), één van de belangrijkste entiteiten van de FOD Justitie, is hoofdzakelijk belast met het uitvoeren van vrijheidsberovende straffen en maatregelen.

Het DG EPI bestaat uit een centrale administratie, die de voornaamste verantwoordelijke is voor het humanresourcesbeheer, en buitendiensten waartoe de strafinrichtingen behoren.

Het Rekenhof heeft enkele belangrijke processen onderzocht die de personeelscyclus van het DG EPI uitmaken, en meer in het bijzonder de processen van aanwerving en vaststelling van de bezoldiging. De audit – die in 2009 verliep – wilde enerzijds nagaan of de centrale administratie de specifieke statutaire bepalingen voor de sector correct toepast en of ze anderzijds het beheer van de voornaamste fasen van de personeelscyclus onder controle heeft, inzonderheid door het invoeren van een interne controle met betrekking tot het uitoefenen van de bevoegdheden die zijn verleend aan de personeelsverantwoordelijken van de penitentiaire inrichtingen.

Deze audit vormt gedeeltelijk ook een opvolgingsaudit van een onderzoek van het Rekenhof uit 2005. Op het vlak van de regelmatige toepassing van de statuten waren de conclusies van die eerste audit weliswaar globaal gunstig voor de administratie, maar het Rekenhof merkte onder meer op dat het niet mogelijk was de kosten van dat beleid analytisch op te volgen doordat nagenoeg alle personeelskredieten werden ingeschreven op twee basisallocaties binnen het bestaansmiddelenprogramma. De FOD Justitie had in antwoord op die opmerking erkend dat het belangrijk was de begrotingsstructuur van het departement aan te passen om de aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegde documenten kwalitatief beter en meer inzichtelijk te maken.

Hoewel de vaststellingen uit de audit van 2009 aantonen dat de begrotingsstructuur sinds de initiële audit niet is aangepast, kan op basis van die vaststellingen ook worden geconcludeerd dat de dienst P&O van het DG EPI een goede expertise heeft.

Bij het stelsel van de aanvullende premies en toelagen bovenop de bezoldiging volgens weddeschaal stelt het Rekenhof vast dat de inhoud van sommige reglementaire bepalingen moet worden geactualiseerd en gepreciseerd om het recht te waarborgen dat men dergelijke weddecomplementen kan blijven genieten. Het Rekenhof beveelt bovendien aan het administratieve stelsel van de premies en toelagen te vereenvoudigen of dat stelsel te rationaliseren door één reglementair kader aan te nemen. Het fiscale statuut van de toelage voor onaangenaamheden zou tot slot moeten worden verduidelijkt.

Er moet voor twee punten voorbehoud worden geformuleerd in verband met de beheersing van de processen.

Het Rekenhof merkt ten eerste op dat allerlei toelagen, ook al zijn die van een betrekkelijk gering bedrag, nog steeds autonoom door de lokale diensten worden betaald en niet door Centrale Dienst voor Vaste Uitgaven (CDVU) van de administratie van de Thesaurie bij de FOD Financiën. Die diensten stellen ook de individuele rechten op een vergoeding voor onregelmatige prestaties vast. Het Rekenhof beveelt aan de interne controle op de vaststelling van de individuele rechten op die toelage te versterken.

Ten tweede stelde het Rekenhof abnormaal lange termijnen vast bij het overzenden aan de CDVU van gegevens over afwezigheden wegens ziekte die een weerslag hebben op de bezoldiging, waardoor onterechte betalingen gebeuren. Het heeft echter akte genomen van de hervormingen die het directoraat-generaal had gepland of zelfs aangevat om die materie beter te beheersen.

Wat het inzichtelijk maken van de investeringen in human resources betreft, is het Rekenhof tot slot van oordeel dat het beheer van de human resources op basis van "formaties" van het personeel een goede praktijk is. Die formaties, die de administratie informeel gebruikt en die niet mogen worden verward met de vroegere organieke formaties die op het niveau van het directoraat-generaal werden opgesteld en die door de personeelsplannen werden vervangen, kunnen meer inzicht bieden in de respectieve kosten van de verschillende inrichtingen en een individuele opvolging van de behoeften ervan mogelijk maken. Ze vormen een aanvullend instrument bij het globale beheer van de uitgaven op basis van het personeelsplan en van het principe van de budgettaire enveloppe. Het Rekenhof acht het echter nodig ze te verbeteren, onder meer door hun uitwerking reglementair vast te leggen en er verwijzingen in op te nemen naar gemeenschappelijke normen voor de bepaling van het benodigde personeelsbestand.

Op budgettair vlak herinnert het Rekenhof eraan dat de FOD Justitie de budgettaire structuur van de personeelsuitgaven van de sector van de penitentiaire inrichtingen zou moeten herzien om het parlement duidelijk te tonen waar het bij deze uitgaven om draait. De opmerkingen die in 2005 werden geformuleerd, blijven in dat opzicht relevant.

Inhoud

Inleiding	7
Onderwerp van deze audit	7
Audit van 2005	8
Onderzoeksmethode	9
Onderzoeksverloop	9
Hoofdstuk 1	
Een specifieke sector	10
1.1 Recente ontwikkeling van de sector	10
1.2 Opdracht van het Bestuur Strafinrichtingen	11
1.2.1 Bewakings- en technisch personeel	12
1.2.2 Personeel van het Bestuur Strafinrichtingen	12
1.2.3 Medisch, psychosociaal en paramedisch personeel	12
1.2.4 Gevangenisdirectie	13
1.2.5 Geestelijke en morele bijstand	13
Hoofdstuk 2	
Bezoldiging	14
2.1 Samenstelling van de bezoldiging	14
2.1.1 Weddeschalen	14
2.1.2 Aanvullende toelagen	14
2.1.3 Financiële weerslag van de organisatie van de arbeidstijd	19
2.2 Beheer van de vergoedingen	23
2.2.1 Algemeen verloop van de procedure	23
2.2.2 Uitkeringen beheerd door de rekenplichtigen van de buitendiensten	23
2.2.3 Specifieke procedure voor de betaling van en controle op de toelage voor onregelmatige prestaties	24
2.2.4 Termijnen voor het verzenden van gegevens naar de CDVU	26
Hoofdstuk 3	
Aanwerving	27
3.1 Toestand van het personeelsbestand	27
3.2 Wettigheid van de aanwervingsverrichtingen	28
3.2.1 Wettigheid van de aanwervingen	28
3.2.2 Beheer van de dienstaanwijzingen in de centrale administratie van het DG EPI	28
3.3 Aanwerving van contractuelen	29
3.4 Vaststelling van de personeelsbehoeften	30

Hoofdstuk 4

Overzicht van de aanbevelingen en van de antwoorden van de administratie

		32
4.1	De regelgeving op de vergoedingen herzien	32
4.2	De veiligheid van het proces van betaling van de bezoldigingen vergroten	32
4.3	De investeringen in human resources inzichtelijker maken	33

Onderwerp van deze audit

In de loop van het eerste semester 2009 heeft het Rekenhof een audit uitgevoerd bij de FOD Justitie die de controle onderzoekt van enkele belangrijke processen in de personeelscyclus van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI). In het bijzonder werd gekeken naar de procedures voor de aanwerving en de vaststelling van de bezoldiging. Enerzijds wilde de audit nagaan of de centrale administratie van het directoraat-generaal de specifieke statutaire bepalingen voor de sector correct toepast en het beheer van de voornaamste fasen van de personeelscyclus onder controle heeft. Anderzijds wil hij zien of die centrale administratie een interne controle heeft ingesteld op de bevoegdheden die de personeelsverantwoordelijken van de penitentiaire inrichtingen uitoefenen.

De audit vormt gedeeltelijk ook een opvolgingsaudit van een onderzoek van het Rekenhof uit 2005. Hij wil nagaan in welke mate de aanbevelingen die destijds waren gegeven, werden uitgevoerd. De audit is ook gerechtvaardigd door de sterke stijging van de financiële investeringen in 2008 en door de administratieve reorganisatie van het DG EPI in 2007. Bij die reorganisatie werden de opdrachten van het directoraat-generaal teruggebracht tot de kerntaken. Voor de hervorming was het DG EPI, net als het directoraat-generaal Justitiehuisen, een onderdeel van het directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen.

De human resources van het DG EPI worden aan de ene kant beheerd door de centrale administratie, die de hoofdverantwoordelijke is voor het overkoepelende beheer van het personeel, en aan de andere kant door buitendiensten. Daartussen treden twee gewestelijke directies treden op als interface.

De buitendiensten omvatten op dit moment 31 penitentiaire inrichtingen stricto sensu (15 in Vlaanderen, 14 in Wallonië en 2 in Brussel) en twee gespecialiseerde instellingen: een instelling voor sociaal verweer in Paifve¹ en een gesloten instelling voor jeugddelinquenten in Everberg².

De penitentiaire inrichtingen hebben twee hoofdfuncties, namelijk die van "arrest-huis", waar personen worden opgesloten in uitvoering van de wet op de voorlopige hechtenis, en die van "strafhuis" waar de personen worden opgesloten die veroordeeld zijn tot een vrijheidsberovingstraf. De inrichtingen zijn administratief en financieel verantwoordelijk voor hun personeelsbeheer.

De kredieten voor het beheer van het directoraat-generaal vertegenwoordigen nagenoeg 27% van de kredieten van de FOD Justitie. Ze worden ingeschreven op de organisatieafdeling 51 binnen sectie 12 van de algemene uitgavenbegroting. In 2009 was 379.589.000 euro ingeschreven op de basisallocaties 11.03 en 11.04 van de programma's van die organisatieafdeling, d.i. een stijging met meer dan 17% ten opzichte van de personeelskredieten voor 2007.

¹ Die instelling vangt de geïnterneerden op die commissies voor sociaal verweer hebben aangewezen om een aangepaste psychologische behandeling te volgen.

² In dat centrum worden minderjarigen tijdelijk geplaatst die een zwaar feit hebben gepleegd dat als misdrijf wordt omschreven en die door plaatsgebrek tijdelijk niet terecht kunnen in een instelling voor jeugdbescherming.

Audit van 2005

In 2005 had het Rekenhof onder meer onderzocht of het proces van de betaling van de wedden door de centrale administratie van het directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen wettelijk verliep. Ook had het de regels onderzocht om te evalueren hoeveel human resources nodig zijn op basis van het personeelsplan en de algemene uitgavenbegroting.

Hoewel de conclusies van de in 2005 uitgevoerde audit³ globaal genomen gunstig uitvielen voor de administratie wat de wettelijkheid betreft van de toepassing van de statuten, had het Rekenhof toch kritiek op het ontbreken van een personeelsplan en van verantwoordingen voor het in dienst houden van contractuelen. Het had ook onderstreept dat de kosten van de beleidsmaatregelen moeilijk analytisch konden worden opgevolgd omdat nagenoeg alle personeelskredieten op een tweetal basisallocaties binnen het bestaansmiddelenprogramma waren ingeschreven.

In antwoord op die opmerkingen had de FOD Justitie in 2005 verschillende hervormingen aangekondigd en het belang erkend van een aanpassing van de begrotingsstructuur van het departement die moet bijdragen tot een betere kwaliteit en toegankelijkheid van de documenten voorgelegd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Wat de begroting betreft, is het Rekenhof van oordeel dat een aantal opmerkingen uit 2005 nog altijd actueel zijn.

Zo blijven de personeelskredieten grotendeels ingeschreven op twee basisallocaties in een bestaansmiddelenprogramma. Door de verdeling van de andere personeelskredieten over de basisallocaties 11.03 en 11.04 van de verschillende activiteitenprogramma's kunnen de humanresourcesuitgaven van de penitentiaire instellingen niet precies worden geanalyseerd.

Bovendien kunnen door de structuur van organisatieafdeling 51 de bezoldigingen van het personeel dat de gedetineerden omkadert, de jeugdcriminaliteit aanpakt of bij het Veiligheidskorps werkt, alleen globaal van elkaar worden onderscheiden. De gegevens over het (para-) medisch en psychosociaal personeel zijn versnipperd omdat in het activiteitenprogramma 3 "Medische en medico-psychosociale expertises en gezondheidszorgen" de personeelsuitgaven eigen aan de psychomedische omkadering van de gedetineerden alleen kunnen worden geïdentificeerd voor het interne statutaire of contractuele personeel. De bezoldiging van extern personeel dat ter beschikking wordt gesteld op basis van een dienstenovereenkomst valt immers ten laste van allocatie 12.01 van dat programma.

Daardoor kan het onderscheid tussen het loon volgens loonschaal en de bijkomende vergoedingen, dat karakteristiek is voor de sector, niet worden gemaakt, net zomin als dat van de respectieve kosten van de 33 buitendiensten.

Tot slot is het onmogelijk de totale kosten van de personeelsuitgaven van het DG EPI te ramen omdat de grote meerderheid van de personeelsleden van de centrale diensten vallen onder organisatieafdeling 40 – Centrale Diensten van de FOD Justitie.

³ Rekenhof, "FOD Justitie – Het humanresourcesbeheer in strafinrichtingen", 162^e Boek, Volume I, p. 478-492. Ter beschikking op www.rekenhof.be.

Onderzoeksmethode

De wettelijkheid van de administratieve personeelsbeslissingen werd onderzocht op basis van de stukken in de individuele dossiers of die in handen zijn van de verschillende cellen die samen de dienst Personeel & Ondersteuning (P&O) van het directoraat-generaal EPI vormen. Dat onderzoek werd vervolledigd met bezoeken aan vijf penitentiaire inrichtingen in mei en juni 2009 in Antwerpen, Vorst, Gent, Jamioulx en Verviers, enerzijds, en met interviews bij de centrale administratie over de procedures voor het uitwerken en uitvoeren van het personeelsplan en over de andere instrumenten voor het personeelsbeheer, anderzijds.

Onderzoeksverloop

Aankondiging van het onderzoek aan de minister van Justitie en de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie	17 december 2008
Verzending van het voorontwerp van verslag aan de voorzitter van het directiecomité	10 maart 2010
Antwoord van de voorzitter van het directiecomité	6 mei 2010
Verzending van het ontwerpverslag aan de minister van Justitie	16 juni 2010

Hoofdstuk 1

Een specifieke sector

1.1 Recente ontwikkeling van de sector

Tabel 1 – Evolutie van de gevangenispopulatie 2005-2009

2005	2006	2007	2008	2009
9.375	9.635	10.008	9.858	10.159

Bron: FOD Justitie, *Justitie in cijfers*, uitgave 2009, p.50.

Omdat het aantal gevangenen stijgt (zie tabel 1), heeft de penitentiaire administratie verschillende plannen en beleidsmaatregelen uitgevoerd om de gevangenen beter te omkaderen en het beheer van de human resources op het niveau van de sector te uniformeren.

Die plannen en beleidsmaatregelen zien er als volgt uit:

- De wet van 12 januari 2005⁴ definieert de opdrachten van de penitentiaire inrichting en preciseert de grenzen van de ontneming van de rechten van de gedetineerde die de hoedanigheid van burger bewaart buiten de beperkingen die voortvloeien uit de veroordeling.
- De algemene beleidsnota 2009 van de minister van Justitie stelt dat een "geloofwaardige strafuitvoering"⁵, gekoppeld aan de oplossing van de overbevolking van de gevangenissen, een prioriteit is.
- Het *Masterplan 2008-2012* voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden, goedgekeurd door de ministerraad van 18 april 2008, is het kader waarin de FOD Justitie en de Regie der Gebouwen de renovatie en de uitbreiding van het vastgoed van de strafinrichtingen aansturen.
- De directeur-generaal heeft binnen zijn mandaat een aantal beslissingen genomen die zijn opgenomen in zijn managementplan voor de periode 2006-2012. Bij de reorganisatie van de diensten, opgestart door de directeur-generaal, werd elke strafinrichting geresponsabiliseerd om haar opdrachten voort te zetten: ze moest onder meer een operationeel plan voorleggen met specifieke doelstellingen in overeenstemming met haar eigen karakteristieken. Momenteel wordt bij de strafinrichtingen ook een beheerswijze op basis van de *balanced scorecard* ingevoerd. Wat het humanresourcesbeheer betreft, werd binnen elke gevangenis een cel P&O opgericht. Er wordt ook een gezamenlijk informaticaprogramma, SP-Expert, dat al in de ziekenhuissector wordt gebruikt, gepromoot om het beheer van de werktijd en de controle van de afgeleide kosten daarvan te optimaliseren. Bovendien zijn er onderhandelingen begonnen over een arbeidsreglement om op die manier te komen tot een eenvormig beheer van de human resources voor de hele sector.

⁴ Wet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden

⁵ Algemene beleidsnota 2009 van de minister van Justitie, *Parl. St. Kamer*, 5 november 2008, DOC 52 1529/016, p. 6.

Die verschillende hervormingen hebben echter nog niet geraakt aan het statuut van het Bestuur Strafinrichtingen dat sinds zijn oprichting een departement van het FOD Justitie blijft zonder autonomie. Alleen de gevangenisarbeid is toevertrouwd aan een staatsdienst met afzonderlijk beheer, de Regie van de Gevangenisarbeid⁶, onder het toezicht van de minister van Justitie.

Het specifieke karakter van de gevangenissector werd versterkt door een oud koninklijk besluit uit 1971⁷, opgeheven in 1997, dat de buitendiensten van het Bestuur Strafinrichtingen omvormde tot een aparte entiteit van het ministerie van Justitie.

In zijn antwoord van 6 mei 2010 wijst de voorzitter van het directiecomité erop dat het gesloten karakter van de gevangenis met hun eigen statuut, wat in het verleden de mobiliteit in de weg stond, geleidelijk is weggewerkt. Dit werd in de hand gewerkt door verschillende elementen zoals de functiebenaming (overname van de verschillende functies van niveau A in de federale functiebenaming), het handboek van de functiebeschrijvingen voor de personeelsleden van niveau B die tot de gemeenschappelijke graden behoren, en de inschakeling van militairen via Selor.

Bovendien is het departement van oordeel dat, voor het uitvoeren van zijn opdrachten en voor een betere transparantie van de beschikbare middelen en van hun aanwending, verschillende pistes bewandeld kunnen worden die moeten uitmonden in een herziening van de begrotingsstructuur.

Tot slot wijst hij erop dat gezien de specificiteit van de penitentiaire inrichtingen en de mogelijke terbeschikkingstelling van eigen middelen, er ook een studie zou kunnen worden uitgevoerd over de noodzaak om het Bestuur Strafinrichtingen om te vormen tot een staatsdienst met afzonderlijk beheer die onder het toezicht wordt geplaatst van de minister van Justitie, zoals dat al is gebeurd met de Regie van de Gevangenisarbeid.

1.2 Opdracht van het Bestuur Strafinrichtingen

Het specifieke karakter van de opdracht van de het Bestuur Strafinrichtingen wordt duidelijk in de reglementering die van toepassing is op de sector. Die regelt de organisatie van de arbeid en de diversiteit van banen die nodig zijn voor de hygiënische en filosofische omkadering van de gedetineerden.

De reglementering organiseert de arbeidsprestaties in het stelsel van continue arbeid. Qua bezoldiging kent ze het personeel een voorkeursstatuut toe. Het algemeen statuut van het openbaar ambt werd daartoe aangevuld met het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, het ministerieel besluit van 12 juli 1971 houdende algemene instructie voor de strafinrichting en het koninklijk besluit van 14 mei 1971 houdende bijzondere instructie van toepassing op de personeelsleden van de buitendiensten van het

⁶ Artikel 141 van de programmawet van 30 december 2001 tot oprichting van de Regie van de Gevangenisarbeid als een dienst met afzonderlijk beheer en koninklijk besluit van 28 september 2004 houdende organisatie van het administratief en financieel beheer van de Regie van de Gevangenisarbeid als staatsdienst met afzonderlijk beheer.

⁷ Koninklijk besluit van 15 februari 1971, opgeheven door het koninklijk besluit van 28 november 1997 tot vaststelling van administratieve bepalingen ten gunste van sommige ambtenaren van de buitendiensten van het Bestuur Strafinrichtingen die behoren tot het niveau 1.

Bestuur Strafinrichtingen. Die regelgeving stemt overeen met de aanbevelingen van de Raad van Europa die aangeven dat gevangenispersoneel een vaste aanstelling moeten genieten moeten dat de bezoldiging toereikend moet zijn om competent personeel te kunnen aanwerven en behouden⁸.

Wat de diversiteit van jobs betreft, moet de administratie van de penitentiaire inrichtingen, buiten de bewaking, ook een medische en filosofische omkadering van de gevangenen bieden. Daarom omvat de regelgeving voor de sector verschillende personeelscategorieën.

1.2.1 Bewakings- en technisch personeel

Het bewakings- en technisch personeel wordt hoofdzakelijk ingezet om de orde in de gevangenissen te handhaven en de gevangenen te bewaken. Het maakt meer dan 74% uit van het personeelsbestand van de strafinrichtingen.

Op 1 december 2008 telde het bewakings- en technisch personeel 7.538 personeelsleden⁹. Hun loopbaan berust op het opklimmen in weddeschaal, voornamelijk op basis van anciënniteit, maar ook op basis van de mogelijkheid tot administratieve bevordering binnen hetzelfde niveau of van niveau D naar niveau C.

1.2.2 Personeel van het Bestuur Strafinrichtingen

Op 1 december 2008 waren er 735 personeelsleden aan het Bestuur Strafinrichtingen toegewezen. Ze werken op lokaal vlak mee bij het beheer van de dossiers van de gedetineerden, de infrastructuur en de human resources. Het gaat om het griffiepersoneel dat de stukken bijhoudt over de juridische en penitentiaire toestand van de gedetineerden, en het personeel van de boekhouding dat de stukken van de bankrekeningen van de gedetineerden bijhoudt en zorgt voor het algemene beheer van de instelling.

Die personeelsleden hebben de graden van penitentiair administratief medewerker (niveau D), penitentiair administratief assistent (niveau C) en penitentiair technisch deskundige, penitentiair administratief deskundige en penitentiair financieel deskundige (niveau B). Ze genieten specifieke weddeschalen die hoger liggen dan de algemene weddeschalen in de FOD's, omdat ze taken in een specifieke beroepsomgeving uitvoeren.

1.2.3 Medisch, psychosociaal en paramedisch personeel

Deze categorie omvat personeel van niveau A (geneesheren, apothekers, psychologen en sociale arbeidsinspecteurs), B en C (verplegers, sociaal assistenten, medisch assistenten, opvoeders). Ze telt 620 personeelsleden¹⁰.

⁸ Aanbeveling R. (2006) 2 van het Comité van de ministers aan de lidstaten over de Europese gevangenisregels, goedgekeurd door het Comité van de ministers op 11 januari 2006 naar aanleiding van de 952^e vergadering van de afgevaardigden van de ministers.

⁹ Bron: FOD Justitie, directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, *Activiteitenverslag 2008*, p. 167. Dat cijfer omvat niet de 360 personeelsleden van het veiligheidskorps met de titel van veiligheidsassistent.

¹⁰ Ibid.

Om de toediening van geneeskundige verzorging te verzekeren, rekening houdend met de moeilijkheden om geneesheren en paramedisch personeel aan te werven voor de overheid, doet het departement ook een beroep op meer dan 600 personen die via een dienstenovereenkomst in dienst zijn genomen (algemene of gespecialiseerde geneesheren, apothekers...) en die hun eigen honorariumsysteem hebben (gedeeltelijk forfaitair, gedeeltelijk volgens prestaties)¹¹. Die overeenkomsten kostten ongeveer 10 miljoen euro voor het jaar 2008.

Bovendien wordt voor de verplegers ook een beroep gedaan op uitzendpersoneel. Voor 2008 hebben die personeelsleden in totaal het equivalent van 40 voltijdse personen gepresteerd, met als totale kostprijs ongeveer 2 miljoen euro.

Het psychosociaal personeel (geneesheren-psychiaters, psychologen en sociaal assistenten) oefent in hoofdzaak expertise- en evaluatieopdrachten uit (adviezen in verband met administratieve beslissingen over uitgangsvergunningen, invrijheidsstellingen, penitentiair verlof...).

De uitgaven voor dat medisch, psychosociaal en paramedisch personeel zijn ten laste van activiteitenprogramma 3 "Medische en medico-psychosociale expertise en gezondheidszorgen" van organisatieafdeling 51. De uitgaven voor het statutair en contractueel personeel worden weliswaar aangerekend op de basisallocaties 11.03 en 11.04, maar de uitgaven voor het personeel in dienst genomen via een dienstenovereenkomst of via een uitzendkantoor zijn werkingsuitgaven ten laste van allocatie 12.01 van dat programma.

1.2.4 Gevangenisdirectie

Het personeel van niveau 1 in de buitendiensten werkt hoofdzakelijk in gevangenisdirectiefuncties. Naast het dagelijkse bestuur van de instelling staan ze ook in voor de veiligheid en de orde. De functie van regionaal directeur is bijzonder omdat hij als interface fungeert voor de ondersteuning van het beleid van de directeur-generaal en als coördinator van de initiatieven die lokaal worden genomen.

Eind 2006 werden de graden van directeur, eerstaanwezend directeur en regionaal directeur¹² geïntegreerd in de loopbaan van niveau A. De functies van directeur van een strafinrichting met ten minste 400 plaatsen en van regionaal directeur worden uitgeoefend via een vernieuwbaar mandaat van vijf jaar.

Op 1 december 2008 waren er, in VTE, 115,6 ambtenaren met de graad van directeur. Ze werden bovendien bijgestaan door attachés voor in totaal 75,3 VTE¹³.

1.2.5 Geestelijke en morele bijstand

Aalmoezeniers, islamitische consulente en morele consulente verstrekken de gevangenen geestelijke en morele bijstand. Ze worden door de minister van Justitie aangewezen op voordracht van een representatief orgaan van de betrokken eredienst. Het personeelsplan 2009 vermeldt 82 personen voor deze categorie.

¹¹ «Soins de santé dans les prisons, 2008: un tour d'horizon», nota van dokter F. Van Mol, geneesheer-directeur, dienst Geneeskundige Verzorging Gevangenen, p. 3.

¹² De graden opgericht door het koninklijk besluit van 28 november 1997 tot vaststelling van de administratieve bepalingen ten gunste van sommige ambtenaren van de buitendiensten van het Bestuur Strafinrichtingen die behoren tot niveau 1, zijn gewijzigd bij koninklijk besluit van 28 december 2006 houdende hervorming van de bijzondere loopbaan van de ambtenaren van niveau A van de buitendiensten van het directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen bij de Federale Overheidsdienst Justitie

¹³ Cijfers uit de gegevens van het personeelsplan 2009.

Hoofdstuk 2 Bezoldiging

2.1 Samenstelling van de bezoldiging

De bezoldiging van het personeel van de penitentiaire administratie heeft drie grote kenmerken die haar onderscheiden van de normale bezoldiging van het federaal administratief openbaar ambt. Allereerst zijn er specifieke bepalingen die de administratieve loopbaan en de weddeschalen van ambtenaren regelen. Ten tweede is er de omvang van de premies en toelagen die het geldelijk statuut bevat en ten derde is er de invloed van de organisatie van de werktijd op de bezoldiging.

2.1.1 Weddeschalen

Het statuut van het bewakings- en technisch personeel van de penitentiaire sector bevat gunstigere loopbaan- en bezoldigingsvoorwaarden dan die voor de federale ambtenaren die in hetzelfde niveau in dienst worden genomen en van wie evenzo een lage opleidingsgraad wordt geëist (bv. technisch medewerker). Dat voordeel blijkt uit de weddeschalen en uit het stelsel van de toelagen bovenop de wedde. Een gevangenisbewaker begint met een basiswedde die 14% hoger ligt dan die van een technisch medewerker. Dat verschil kan aan het einde van de loopbaan oplopen tot 23%.

2.1.2 Aanvullende toelagen

De ambtenaren van de penitentiaire sector genieten bovenop hun wedde volgens weddeschaal heel wat aanvullende verloningsvormen. Het jaarsvolume van die toelagen kan oplopen tot 25% van het loon volgens weddeschaal van de ambtenaar.

Sommige specifieke bepalingen van de sector mogen worden gecumuleerd met de voordelen van het gewone statuut¹⁴.

De onderstaande specifieke toelagen werden diepgaander onderzocht.

Specificiteitstoelage

De specificiteitstoelage, die herhaaldelijk werd aangepast, was één van de belangrijkste begrotingsposten uit het deel van de wedde bestaande uit de premies en toelagen, totdat ze voor het bewakings- en technisch personeel volledig werd geïntegreerd in de wedde volgens weddeschaal op 1 december 2006¹⁵. Een koninklijk besluit van 2 augustus 2002¹⁶ vormde de laatste reglementaire grondslag vormt voor die personeelscategorie. Volgens dat KB was de toelage 2200 euro op jaarbasis, gekoppeld aan spilindexcijfer 138,01.

¹⁴ Zoals de voordelen toegekend op basis van het koninklijk besluit van 8 augustus 1983 betreffende de uitoefening van een hoger ambt in de rijksbesturen of het koninklijk besluit van 30 november 1950 betreffende de huisvesting van sommige categorieën van het door de Staat bezoldigd personeel

¹⁵ De integratie van deze toelage is gebeurd door de artikels 3 e.v. van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 november 1997 tot vaststelling van geldelijke bepalingen ten gunste van sommige ambtenaren in dienst in de buitendiensten van het directoraat-generaal Strafinrichtingen.

¹⁶ Koninklijk besluit van 2 augustus 2002 tot toekenning van een specificiteitstoelage aan het bewakings- en technisch personeel in dienst in de buitendiensten van het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen.

Het bewakings- en technisch personeel ontvangt die specificiteitstoelage weliswaar niet meer, maar de andere ambtenaren van de penitentiaire inrichtingen nog wel, behalve als ze een premie voor competentieontwikkeling ontvangen (artikel 6 van het bovenvermeld koninklijk besluit van 2 augustus 2002). Wat de ambtenaren van niveau A betreft, heeft een koninklijk besluit van 14 april 2009 tot wijziging van het bovenvermelde koninklijk besluit van 4 april 2003 gedeeltelijk het verbod opgeheven tot cumulatie van de specificiteitstoelage en de premie voor competentieontwikkeling.

De personeelsleden en veiligheidsassistenten van het Veiligheidskorps¹⁷ ontvangen ook de toelagen en vergoedingen die worden toegekend aan het bewakings- en technisch personeel van de penitentiaire inrichtingen¹⁸. Het Rekenhof heeft daarbij vastgesteld dat de rechtsgrond voor de toekenning van de specificiteitstoelage aan die laatste categorie personeelsleden verdwenen is. De regelgeving die de specificiteitstoelage aan dat personeel toekende, werd immers op 1 december 2006 afgeschaft¹⁹. De leden van het Veiligheidskorps blijven deze specificiteitstoelage van 2200 euro per jaar ontvangen, zonder dat een nieuwe rechtsgrond voor de voortzetting van dat recht formeel is goedgekeurd.

Het Rekenhof beveelt aan dit gebrek aan rechtsgrond voor de betaling van die toelage van het personeel van het Veiligheidskorps op te lossen.

De voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie heeft in dat verband geantwoord dat een procedure loopt om dat juridisch vacuüm weg te werken, aangezien het dossier op 19 januari 2010 werd voorgelegd aan de FOD P&O en aan de FOD Budget en Beheerscontrole.

Toelage voor "onaangenaamheden"

De toelage voor "onaangenaamheden" bestaat uit een bedrag van 25 euro per maand dat aan 8216 ambtenaren wordt gestort, wat in totaal maandelijks neerkomt op 200.108 euro²⁰.

De rechtsgrond van deze toelage preciseert dat ze wordt toegekend wegens "onaangenaamheden verbonden aan de uitoefening van het ambt"²¹. De aanhef van dat koninklijk besluit verwijst echter ook naar het sociaal akkoord dat destijds was bereikt over arbeidsduurvermindering. De aanhef preciseert dat "het noodzakelijk is dat deze bepalingen in werking treden op dezelfde datum als het koninklijk besluit tot invoering van arbeidsduurvermindering ten gunste van sommige personeelsleden in dienst in de buitendiensten van het directoraat-generaal Strafinrichtingen". Deze maandelijksse vergoeding van 25 euro kan dus ook worden

¹⁷ Het "Veiligheidskorps", een onderdeel van de buitendiensten van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, werd opgericht door het koninklijk besluit van 11 juli 2003 houdende oprichting van een veiligheidskorps bij de Federale Overheidsdienst Justitie en tot vaststelling van organisatorische, administratieve en geldelijke bepalingen ten gunste van de veiligheidsbeambten bij de Federale Overheidsdienst Justitie.

¹⁸ Artikel 24 van het bovenvermeld koninklijk besluit van 11 juli 2003.

¹⁹ Bij koninklijk besluit van 20 juli 2005 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 november 1997 tot vaststelling van geldelijke bepalingen ten gunste van sommige ambtenaren in dienst in de buitendiensten van het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen. Zoals voordien reeds opgemerkt, heeft dat besluit die toelage geïntegreerd in de weddeschalen van het bewakings- en technisch personeel.

²⁰ Bron: gegevensbank van de CDVU. Cijfers voor de maand december 2008.

²¹ Koninklijk besluit van 25 september 1998 houdende toekenning van een forfaitaire toelage aan sommige personeelsleden in dienst in de buitendiensten van het Directoraat-generaal Uitvoering straffen en maatregelen.

beschouwd als een vorm van financiële compensatie voor de forfaitaire vermindering met 24,79 euro die werd ingevoerd bij de overgang naar de 36-urenweek, door het koninklijk besluit van 29 september 1998 tot invoering van arbeidsduurvermindering ten gunste van sommige personeelsleden in dienst in de buitendiensten van het directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen²².

Het fiscale statuut van deze toelage blijft onduidelijk. Het eerder vermelde koninklijk besluit van 25 september 1998 kwalificeert deze forfaitaire vergoeding als "voorschot". Uit de betalingsgegevens van de maand mei 2009 blijkt dat op deze vergoeding niets wordt ingehouden en dat ze zonder meer aan het nettobedrag van de wedde wordt toegevoegd. De administratie behandelt ze dus alsof het ging om een terugbetaling van kosten eigen aan de werkgever²³ en niet als een bezoldiging.

Het Rekenhof is van oordeel dat uit geen enkel element het fiscale statuut kan worden verantwoord dat op dit moment aan de vergoeding wordt toegekend, louter op basis van de administratieve kwalificatie als "voorschot".

De administratie stelt dat de opmerking van het Rekenhof relevant is en dat het aangewezen zou zijn deze toelage ofwel te belasten, ofwel ze in de wedde op te nemen, ofwel ze af te schaffen.

Standpunt van
de administratie

Reglementair stelsel van de bijzondere dienstverplichtingen

Het koninklijk besluit van 30 november 1950²⁴ regelt de huisvestingsvoorwaarden in een onroerend goed van de Staat. Het geldt voor verschillende federale departementen. Het bevat het principe van een afhouding van de wedde van de ambtenaren die worden gehuisvest in een woning van de administratie, maar ook het principe van een compenserende toelage als de administratie geen huisvesting ter plaatse kan bieden. Deze toelage mag niet meer dan 10% van het brutobedrag van de gemiddelde wedde van de ambtenaar belopen.

Die bepalingen hebben tot doel "*de taak gemakkelijker te laten vervullen*" door personeelscategorieën die door elk departement moeten worden gepreciseerd. Datzelfde koninklijk besluit rechtvaardigt de toegekende geldelijke voordelen door de "*bijzondere dienstverplichtingen*" die bijvoorbeeld vereisen "*blijvend op de plaats van het werk te zijn*". De juiste draagwijdte van de verplichting voor de ambtenaren die "*aan bijzondere dienstverplichtingen zijn onderworpen, zelfs wanneer het hun bestuur materieel onmogelijk is ze ter plaatse te huisvesten*" blijft echter vaag. De facto moeten de betrokken administraties ze beoordelen. Er wordt bijvoorbeeld niet gepreciseerd of de ambtenaren die een compenserende toelage genieten, verplicht in de buurt van hun werkplaats moeten wonen. Een dergelijke beroepsverplichting is bijvoorbeeld expliciet aanwezig in het specifiek statuut van sommige personeelscategorieën van de Staat, zoals de officieren van de openbare brandweerdiensten²⁵.

²² Hierbij wordt opgemerkt dat de regelgeving voorziet in de indexerings van de inhouding van 24,79 euro bij de keuze voor een arbeidsregeling van 36 uur, maar niet van de toelage voor onaangenaamheden van 25 euro.

²³ Artikel 31, 2^e lid, 1^o, van het Wetboek op de Inkomstenbelastingen.

²⁴ Koninklijk besluit van 30 november 1950 betreffende de huisvesting van sommige categorieën van het door de Staat bezoldigd personeel.

²⁵ Koninklijk besluit van 19 april 1999 tot vaststelling van de geschiktheids- en bekwaamheidscriteria alsmede van de benoembaarheids- en bevorderingsvoorwaarden voor de officieren van de openbare brandweerdiensten, en meer in het bijzonder artikel 7, §1, 6^o.

Overeenkomstig het koninklijk besluit moeten voor elk ministerie uit de functies die een blijvende aanwezigheid op het werk vereisen, de functies met bijzondere dienstverplichtingen worden bepaald.

Voor de penitentiaire inrichtingen gebeurde dat bij koninklijk besluiten van 1952 en 1954²⁶.

Deze teksten zijn oud en niet geactualiseerd. Ze vermelden graden die verdwenen zijn²⁷. Bovendien wonen op dit moment nog maar 47 ambtenaren in een ambtswoning, terwijl 255 ambtenaren een compensatievergoeding ontvangen²⁸. Het directoraat-generaal heeft trouwens aangekondigd dat de ambtswoningen tegen 2012 zullen worden gesloten.

Deze oude koninklijke besluiten lijken op dit moment geen echte verantwoording meer te bieden voor de toekenning van dit weddecomplement. Voor die verantwoording zouden de bijzondere dienstverplichtingen en de precieze aard van de beroepsverplichtingen van de ambtenaren moeten worden gheherdefinieerd, meer in het bijzonder in termen van persoonlijke beschikbaarheid buiten de diensturen bepaald door de werkprogrammering binnen de gevangenis.

Het Rekenhof beveelt aan de regelgeving te herzien zodat de functionele verantwoordingen voor de toekenning van deze toelage duidelijk en geactualiseerd zouden zijn.

Standpunt van
de administratie

De administratie heeft met de opmerkingen van het Rekenhof ingestemd en ze heeft aangekondigd een nieuw besluit te zullen voorstellen dat rekening houdt met de maatschappelijke evolutie, met de evolutie van de technologie, met die van de jobspecificiteiten en met de noden die binnen de inrichtingen bestaan.

Comptabiliteitstoelage

Volgens het ministerieel besluit van 15 januari 1992²⁹ is de jaarlijkse toelage van 1338,23 euro (gekoppeld aan de spilindex 138,01) enkel bestemd voor ambtenaren met de graad van bestuurschef, onderbureauchef, opsteller en klerk (nu omgezet naar nieuwe benamingen in niveau C en D), als ze belast zijn met een comptabiliteitsdienst. Er werden 112 ambtenaren met een dergelijke toelage geïdentificeerd³⁰.

Ondanks die restricties van het toepassingsveld, werd die toelage ook toegekend aan penitentiair financieel deskundigen (niveau B), die vroeger rekenplichtigen werden genoemd. De weddeschaal van die personeelsleden is al afgestemd op hun specifieke professionele verantwoordelijkheid. Interne controles door de dienst P&O van het directoraat-generaal hebben die enkele individuele gevallen aan het licht gebracht³¹ en er wordt geprobeerd een einde te maken aan de onregelmatigheid.

²⁶ Koninklijk besluit van 14 mei 1952 tot bepaling van de functies bij het ministerie van Justitie waaraan het genot van vrije inwoning verbonden is, en koninklijk besluit van 20 januari 1954 (BS 12 februari 1954).

²⁷ Ze sommen immers de gevangenisdirecteurs van 1e, 2e, 3e en 4e klasse op, en ook de hoofdbezoekers, hoofdopvoeders en bewaarders-diensthouders als ambtenaren met bijzondere dienstverplichtingen. De benaming van die graden zijn niet aangepast aan de ontwikkeling van de functiebenamingen, zodat er rechtsonzekerheid kan ontstaan bij het vaststellen van de rechten van de personeelsleden. Doordat ze zo oud zijn, vermelden de teksten evenmin de directiefuncties die als mandaat worden uitgeoefend, zoals regionaal directeur.

²⁸ Beoordeling op basis van gegevens van de CDVU voor februari 2009.

²⁹ Ministerieel besluit van 15 januari 1992 tot toekenning van een jaarlijkse toelage aan sommige ambtenaren in dienst bij de strafinrichtingen en belast met een comptabiliteitsdienst.

³⁰ Gegevens verkregen voor de maand maart 2009.

³¹ Die situatie kan zich voordoen bij de bevordering van penitentiair administratief assistenten die een toelage ontvangen in de graad van niveau B.

Ter wille van de rechtszekerheid beveelt het Rekenhof aan het ministerieel besluit van 15 januari 1992, dat die comptabiliteitstoelage toekent, te actualiseren.

De administratie heeft geantwoord dat zij die actualisering zal doorvoeren.

Standpunt van
de administratie

Andere toelagen en premies die verband houden met het uitoefenen van bijzondere functies

- a) Toelagen op basis van het ministerieel besluit van 20 juli 2005³²
Die toelagen gelden voor het personeel van de psychiatrische diensten, voor de ambtenaren zonder specifieke graad die de functies van verpleeg-assistent of chauffeur uitoefenen en ook voor de ambtenaren van afdelingen voor de uitvoering van individuele bijzondere veiligheidsregimes. Het gaat om een forfaitair bedrag dat op maandbasis varieert tussen 46,63 en 150 euro.
- b) "Dagtoelage"
De "dagtoelage" wordt toegekend aan sommige ambtenaren die in dienst zijn bij de strafinrichtingen op basis van een koninklijk besluit van 4 februari 1991. Ze wordt berekend op dagbasis onder verwijzing naar het koninklijk besluit van 8 augustus 1983 betreffende de uitoefening van een hoger ambt, bij specifieke vervangingen.
- c) Toelage aan interne opleiders
Deze toelage wordt geregeld door een koninklijk besluit van 8 februari 2007. Ze vormt een weddecomplement van tien euro per uur dat wordt betaald aan de personeelsleden die opleiding geven aan het personeel.
- d) Toelage toegekend door een besluit van 8 oktober 1970 aan de universitaire attachés die wetenschappelijk onderzoek doen in de penitentiaire inrichtingen.

Omdat de centrale administratie de gegevens niet centraliseert, kon de budgettaire weerslag van de vier bovenstaande toelagen niet worden geëvalueerd voor het geheel van de strafinrichtingen.

Conclusie

Het onderzoek van de aanvullende toelagen toont het belang ervan aan in de bezoldiging van de ambtenaren van de penitentiaire inrichtingen en ook de noodzaak om de functionele verantwoording en de toekenningsvoorwaarden van bepaalde van die vergoedingen te herzien.

Het Rekenhof beveelt aan de administratieve vereenvoudiging die werd ingezet bij de integratie van de specificiteitspremie in het loon volgens loonschaal van het bewakings- en technisch personeel, voort te zetten. Als door de bijzondere kenmerken van de sector de bezoldiging niet kan worden teruggebracht tot één wedde die wordt bepaald onder verwijzing naar een weddeschaal, zou het stelsel van de toelagen in ieder geval moeten worden gerationaliseerd, door één regelgevende tekst goed te keuren.

³² Ministerieel besluit van 20 juli 2005 tot toekenning van een toelage aan sommige ambtenaren van de buitendiensten van het directoraat-generaal EPI – Penitentiaire Inrichtingen die bijzondere functies uitoefenen.

In zijn antwoord geeft de administratie toe dat dit een intelligent voorstel is omdat er inderdaad een tiental besluiten bestaan die betrekking hebben op de specifieke premies en toelagen voor de EPI. Ze meent echter dat, wegens al de bestaande particulariteiten en uitzonderingen, er meer problemen zouden ontstaan als men die premies en toelagen zou opnemen in de wedde dan er zouden verdwijnen. Het departement zal evenwel een voorstel in die zin formuleren zodra de wijzigingen waar thans aan wordt gewerkt, geconcretiseerd zijn.

Het Rekenhof herinnert er in dat verband aan dat de algemene beleidsnota van de minister van Ambtenarenzaken die bij de begroting 2009 werd ingediend, "*het opmaken*" aankondigde van een *exhaustieve inventaris van alle premies, uitkeringen en vergoedingen die worden betaald in de federale overheid*" om "*de verschillende bestaande regimes te uniformeren*" en "*te komen tot een eenduidige definiëring van de prestaties die aanleiding geven tot de betaling van een premie, uitkering of vergoeding*"³³.

2.1.3 Financiële weerslag van de organisatie van de arbeidstijd

Het volume van de prestaties dat in aanmerking wordt genomen voor de bezoldiging van de ambtenaren hangt niet enkel af van de verschillende verloven en werktijdvermindering uit het gemeenschappelijke statuut van de federale ambtenaren³⁴, maar ook van de volgende specifieke parameters:

- het stelsel van toelagen voor onregelmatige prestaties vereist door de continue dienstverlening;
- de optie van de 36-urenweek;
- het verlof voorafgaand aan het pensioen;
- de niet-gerecupereerde prestaties.

Toelage voor onregelmatige prestaties

Nagenoeg het volledige bewakings- en technisch personeel kan door de organisatie van de ononderbroken arbeid, aanspraak maken op de specifieke vergoeding van "onregelmatige" prestaties. In 2008 vertegenwoordigde die premie voor de FOD Justitie een bedrag van 36.446.467,52 euro op jaarbasis³⁵.

Een dergelijke toelage bestaat in verschillende federale overheidsdiensten³⁶, zoals de FOD Personeel & Organisatie en de FOD Binnenlandse Zaken. In dit geval

³³ Algemene beleidsnota 2008 van het ministerie van Ambtenarenzaken en Overheidsbedrijven, *Parl. St.* Kamer, 5 november 2008, DOC 52 1529/017, p. 5.

³⁴ Koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen.

³⁵ Gegevens verstrekt door de CDVU.

³⁶ Bijvoorbeeld:

– ministerieel besluit van 15 december 2005 tot regeling van de toekenning van een toelage voor onregelmatige prestaties voor de personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie;

– ministerieel besluit van 25 juli 2005 houdende toekenning van een toelage voor onregelmatige prestaties aan het personeel dat de permanentie verzekert binnen de Algemene Directie van het Crisiscentrum van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken en aan het personeel nodig voor de organisatie en de invulling van de neutrale calltaking van de alarmcentrales 100, 101 en 112;

– koninklijk besluit 20 september 2002 tot regeling van bepaalde onregelmatige prestaties van zekere personeelsleden van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid

wordt ze geregeld door een specifieke regelgeving voor de FOD Justitie, die bovendien voor de penitentiaire sector specifieke bepalingen omvat³⁷.

De toelage voor onregelmatige prestaties is gebaseerd op een ministerieel besluit van 24 september 1998. Ze is bedoeld om de prestaties te vergoeden die het penitentiair personeel op weekdays tussen 18 uur en 8 uur presteert, in het weekend en op feestdagen, aangezien de omkadering van gedetineerden niet mag worden onderbroken. Het gestorte bedrag is geen forfait, maar wordt individueel berekend op basis van de werkelijke prestaties van de ambtenaren. Voor ambtenaren die meestal 's nachts en in het weekend werken, kan de bezoldiging van die onregelmatige prestaties in sommige gevallen oplopen tot 40% van het nettoloon.

Aangezien er ook in andere sectoren van het federaal openbaar ambt stelsels van onregelmatige prestaties bestaan, is het Rekenhof van oordeel dat, in het kader van het streven naar uniformering dat werd aangekondigd in de beleidsnota van de minister van Ambtenarenzaken die bij de begroting van 2009 werd ingediend, de algemene principes van de regeling van onregelmatige prestaties en van de controle van de toepassing ervan, in een koninklijk besluit zouden moeten worden opgenomen dat geldt voor alle departementen die te maken hebben met werkcroosters "*die niet als normaal en inherent aan het ambt*" kunnen worden beschouwd³⁸.

De administratie heeft geantwoord dat de FOD Justitie begin 2009 gecontacteerd werd in verband met een ontwerp van koninklijk besluit dat de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt die bepaalde prestaties uitvoeren, daarvoor een toelage zou toekennen. Dat ontwerp is er tot op heden nog steeds niet gekomen.

Standpunt van
de administratie

Het onderzoek heeft daarnaast aangetoond dat het directoraat-generaal op 1 maart 2009 een einde heeft gemaakt aan de administratieve gewoonte om de toelage voor onregelmatige prestaties³⁹ te blijven betalen als personeelsleden langer dan de wettelijke termijn van dertig werkdagen afwezig zijn⁴⁰. Die maatregel kwam ten goede aan ambtenaren die met verlof waren door een arbeidsongeval veroorzaakt door een agressieve gedetineerde.

³⁷ Deze specificiteit wordt voornamelijk geïllustreerd door het feit dat het penitentiair personeel, met inbegrip van niveau A, voor zijn nachtprestaties een weddecomplement geniet van 18 uur tot 8 uur in plaats van vanaf 22 uur tot 4 uur (artikel 4, 2^e lid, en artikel 8, 2^e lid, van het ministerieel besluit van 24 september 1998).

³⁸ Artikel 2 van het koninklijk besluit van 26 maart 1965 houdende de algemene regeling van de vergoedingen, toelagen en premies van alle aard toegekend aan het personeel van de federale overheidsdiensten.

³⁹ Beoogd in artikel 5 van het voornoemde koninklijk besluit van 26 maart 1965 houdende de algemene regeling van de vergoedingen, toelagen en premies van alle aard toegekend aan het personeel van de federale overheidsdiensten.

⁴⁰ De nota van de directeur-generaal preciseert dat op die manier rekening wordt gehouden met de rechtspraak van het Hof van Cassatie over de interpretatie van artikel 32 van het koninklijk besluit van 24 januari 1969 betreffende de schadevergoeding ten gunste van de personeelsleden van de overheidssector, voor arbeidsongevallen en voor ongevallen op de weg van en naar het werk. Artikel 32 bepaalt: "*De personeelsleden onderworpen aan dit besluit behouden tijdens de periode van tijdelijke ongeschiktheid de bezoldiging verschuldigd op grond van hun arbeidsovereenkomst of hun wettelijk of reglementair statuut*". In zijn arrest van 31 januari 1994 (Autonoom overheidsbedrijf «De Post» tegen M.) oordeelde het Hof van Cassatie dat het betrokken artikel 32 niet afwijkt van de artikelen 4 en 5 van het koninklijk besluit van 26 maart 1965 (Pasicrisie belge, 1994, Hof van Cassatie, p. 127 en volgende).

Dat initiatief van het directoraat-generaal regelt echter niet alle budgettaire en reglementaire vragen die de situatie doet ontstaan.

Ten eerste zegt de nota van de directeur-generaal niets over de terugvordering van de bedragen die vóór 1 maart 2009 werden gestort als toelage voor onregelmatige prestaties bij een afwezigheid die langer duurt dan dertig dagen. Op basis van de interpretatie van de reglementering die de centrale administratie in de voornoemde nota aangeeft, moeten die bedragen immers worden beschouwd als onterechte betalingen. Op dat vlak wil het Rekenhof eraan herinneren dat een wettelijke machtiging is vereist, wil men de terugvordering van een onterechte betaling achterwege laten⁴¹.

Ten tweede zegt de huidige reglementering over de toelage voor onregelmatige prestaties nergens hoe de toelage voor onregelmatige prestaties moet worden berekend als de ambtenaar arbeidsongeschikt is. Het maandelijks bedrag van de toelage varieert nochtans naargelang van de spreiding van de individuele prestaties over de ploegenindeling. Volgens de toelichting van de administratie wordt in de praktijk hetzelfde bedrag betaald als de maand vóór de afwezigheid of het bedrag van de prestaties die gepland waren maar niet werden uitgevoerd wegens de afwezigheid.

In vergelijkbare gevallen verwijst de reglementering soms naar een forfait⁴².

Het Rekenhof beveelt aan de reglementering waar nodig aan te passen om de rechtszekerheid van de betalingen te garanderen.

36-urenweek

Buiten de ambtenaren van niveau A en het personeel met een vervangingscontract, kunnen alle ambtenaren in het stelsel van de 36-urenweek werken, in ruil voor een forfaitaire vermindering van hun maandloon van 24,79 euro⁴³. In de praktijk kunnen de ambtenaren een dag vakantie per maand nemen of hun wekelijkse prestaties effectief per 36 uur organiseren⁴⁴.

Die loonsvermindering wordt echter financieel gecompenseerd door de maandelijks premie voor "onaangenaamheden" van 25 euro.

Nagenoeg 6200 personeelsleden⁴⁵ werken in het 36-urenstelsel, d.i. bijna 70% van de ambtenaren die op die maatregel aanspraak kunnen maken.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld, in een andere en meer beperkte context, artikel 22 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde.

⁴² Cf. het opgeheven koninklijk besluit van 25 september 1998 tot invoering van een verlof voorafgaand aan het pensioen ten gunste van sommige ambtenaren in dienst in de buitendiensten van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen, en in het bijzonder de verhoging van de laatste activiteitswedde "met een forfaitair bedrag van 100.000 BEF voor onregelmatige prestaties" (artikel 5), die als referentie wordt gebruikt voor de berekening van het wachtgeld. De term "forfait" duikt ook op in de ministeriële besluiten van 30 juli 2001 en 16 januari 2002 die de bijzondere financiële situatie regelen van personeelsleden die als opleider of als paramedisch coördinator werken.

⁴³ Koninklijk besluit van 29 september 1998 tot invoering van arbeidsduurvermindering ten gunste van sommige personeelsleden in dienst in de buitendiensten van het directoraat-generaal Uitvoering van straffen en maatregelen: de forfaitaire vermindering op de brutowedde bedraagt 24,79 euro per maand, gekoppeld aan het spilindexcijfer 138,01. De niet-gepresteerde periodes in dat stelsel worden gelijkgesteld met periodes van dienstactiviteit.

⁴⁴ Cf. interne documenten van de gevangnissen van Gent, Antwerpen, Jamioux, Verviers en Vorst.

⁴⁵ Cijfers afkomstig uit de gegevensbanken van de CDVU en PData voor januari 2009.

Verlof voorafgaand aan het pensioen

Een reglementaire bepaling specifiek voor het bewakings- en technisch personeel dat minstens 55 jaar oud is, biedt onder bepaalde voorwaarden de keuze tussen een verlof voorafgaand aan het pensioen of, voor zover de ambtenaar voltijds in dienst blijft, een jaarlijkse toelage van 2500 euro (gekoppeld aan de spilindex op 1 januari 2004)⁴⁶.

Eind 2008 genoten 220 ambtenaren dat verlof, en waren er nagenoeg 500 ambtenaren in dienst gebleven met een jaarlijkse toelage van 2.500 euro.

Niet-gerecupereerde prestaties

Traditioneel heeft het bewakings- en technisch personeel heel wat niet-gerecupereerde prestaties (overuren en niet opgenomen vakantiedagen)

In 2000 werd hiervoor een eenmalige maatregel genomen. Het koninklijk besluit van 3 oktober 2000⁴⁷ (van kracht met ingang van 1 juli 2000) gaf het bewakingspersoneel immers de mogelijkheid om tot 31 oktober van dat jaar de uitbetaling te vragen van "prestaties die geen jaarlijkse vakantieverloven zijn en die niet konden worden gerecupereerd op 31 december 1999". Het KB bepaalde dat elk gepresteerd en niet-gerecupereerd uur recht gaf op de uitbetaling van "1/1976^e van de jaarlijkse activiteitswedde toegekend voor volledige prestaties" (artikel 2). Die bijzondere reglementering vloeide voort uit het grote aantal overuren dat het bewakingspersoneel moest recupereren.

Het directoraat-generaal en de directies van de bezochte strafinrichtingen hebben het Rekenhof meegedeeld dat de maatregel weinig succes had bij het personeel en dat er telkens op 31 december wellicht een groot aantal niet-gerecupereerde prestaties zou blijven bestaan.

De bij de vijf bezochte inrichtingen ingezamelde gegevens bevestigen dat de problematiek actueel blijft.

Het Rekenhof is van oordeel dat die verontrustende situatie om twee soorten maatregelen vraagt.

Eenzijds moeten er op het niveau van de strafinrichtingen gegevens worden verzameld en geanalyseerd om na te gaan in hoeverre en waarom ze moeilijkheden ondervinden om de statutaire bepalingen over de recuperatie van overuren toe te passen.

Anderzijds moeten de resultaten van die analyse gebruikt worden om het nodige personeelsbestand te bepalen.

⁴⁶ Koninklijk besluit van 28 september 2003 tot invoering van een verlof voorafgaand aan het pensioen ten gunste van sommige ambtenaren in dienst in de buitendiensten van het Directoraat-generaal Uitvoering van straffen en maatregelen.

⁴⁷ Koninklijk besluit van 3 oktober 2000 houdende de uitbetaling van prestaties die geen jaarlijkse vakantieverloven zijn.

In zijn brief van 6 mei 2010 preciseert de voorzitter van het directiecomité dat het DG EPI al meer dan een jaar aan deze problematiek aan het werken is, onder meer in het kader van het arbeidsreglement dat zoveel mogelijk moet vermijden dat niet opgenomen vrije dagen worden geaccumuleerd en dat ieder personeelslid in de gelegenheid moet stellen de jaarlijkse vakantie op te nemen waarop het recht heeft. De administratie verwijst naar een nota over het opnemen van vakantiedagen in 2010 en de nog lopende onderhandeling over het opnemen van nog niet opgenomen vrije dagen van vorige jaren; ze deelt het Rekenhof mee dat het aantal niet opgenomen vakantiedagen 409.755 dagen bedroeg op 15 november 2009 en 388.242 dagen op 31 december 2009.

2.2 Beheer van de vergoedingen

2.2.1 Algemeen verloop van de procedure

De procedure voor de betaling van vergoedingen in de penitentiaire sector is sterk gecentraliseerd. De uitgave wordt voor het grootste gedeelte geordonnanceerd onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de centrale administratie van het DG EPI; de Centrale Dienst voor Vaste Uitgaven (CDVU), onder het gezag van de administratie van de Thesaurie van de FOD Financiën, betaalt de ambtenaren. Die werkwijze is gebruikelijk binnen de FOD's en garandeert de veiligheid van de betalingen binnen een administratie die steunt op de interactie tussen een centrale administratie en 33 buitendiensten.

Er zijn echter twee uitzonderingen.

Enerzijds blijven de rekenplichtigen die binnen de strafinrichtingen zijn aangesteld diverse uitkeringen aan de personeelsleden betalen.

Anderzijds stelt de lokale directie van de strafinrichtingen, die de personeelsprestaties registreert, de rechten op toelagen voor onregelmatige prestaties vast. Die toelagen zijn de belangrijkste aanvullende vergoeding bovenop het loon volgens weddeschaal van het bewakingspersoneel.

2.2.2 Uitkeringen beheerd door de rekenplichtigen van de buitendiensten

De rekenplichtigen van de penitentiaire inrichtingen beheerden ten tijde van de audit de volgende uitkeringen⁴⁸:

- a) de uitkeringen voor bijzondere functies (georganiseerd op basis van het ministerieel besluit van 20 juli 2005);
- b) de dagtoelage;
- c) de toelage voor interne opleiders;
- d) de toelage voor universitaire attachés belast met wetenschappelijk onderzoek in de strafinrichtingen.

Een controle ter plaatse van de stukken in vijf strafinrichtingen heeft aangetoond dat de bedragen vrij miniem zijn, zowel in verhouding tot de totale loonmassa als ten opzichte van het financiële volume van de premies en uitkeringen die de CDVU betaalt.

⁴⁸ Dit de vier "andere toelagen en premies" opgesomd in punt 2.1.2.

Het gebrek aan centralisering bij het beheer van de uitkeringen houdt echter twee risico's in. Ten eerste hindert de betaling van uitkeringen via de postrekening van de lokale rekenplichtige de centrale administratie, die op die manier geen doeltreffende interne controle kan uitvoeren. Ten tweede ontsnappen de bedragen, ongeacht of ze nu via de postrekening van de lokale rekenplichtige of via de centrale boekhouding worden betaald, aan de centralisering van de geldelijke gegevens door de CDVU. De CDVU moet die gegevens centraliseren om een uniforme fiscale en sociale behandeling van die vergoedingen te garanderen en om te bepalen op welk bedrag beslag kan worden gelegd in het kader van de wetgeving op het loonbeslag en de loonoverdracht.

Het Rekenhof is daarom van oordeel dat de betaling van die uitkeringen tot het takenpakket van de CDVU zou moeten behoren en net als de andere categorieën van personeelsuitgaven administratief zou moeten worden gecentraliseerd door het DG EPI.

In haar brief van 6 mei 2010 heeft de administratie geantwoord dat een aantal toelagen die in het verleden in het kader van het ministerieel besluit van 20 juli 2005 betaald werden via de penitentiare inrichting, sinds 1 oktober 2009 door de CDVU worden betaald (toelage voor de functie van chauffeur, voor een functie in de psychiatrische diensten, voor de functie van verpleegassistent en voor een functie in een afdeling voor de uitvoering van bijzondere veiligheidsregimes).

Standpunt van
de administratie

Dat antwoord komt grotendeels tegemoet aan de opmerking van het Rekenhof. Dat centraliseringsbeleid moet echter worden doorgetrokken voor al de toelagen die de rekenplichtigen nog betalen.

2.2.3 Specifieke procedure voor de betaling van en controle op de toelage voor onregelmatige prestaties

De lokale directie van de strafinrichtingen registreert de personeelsprestaties en draagt de facto de verantwoordelijkheid van ordonnateur, omdat ze aan de CDVU de gegevens over de onregelmatige prestaties bezorgt waarop de CDVU zich baseert om de toelagen te berekenen en te betalen. De specifieke procedure bepaalt dat de lokale directie aan de centrale administratie een kopie bezorgt van de instructies die de CDVU ontvangt.

Er blijft echter het risico dat de verantwoordingsstukken op basis waarvan de personeelsleden het recht op de toelage genieten, niet bij het betalingsbevel zijn gevoegd. Die stukken komen enerzijds uit het lokale registratiesysteem (het bewijs van de fysieke aanwezigheid op de werkplaats) en anderzijds uit de dienstroosters op basis waarvan de directie van de strafinrichting de dagelijkse taakverdeling opstelt.

Volgens het directoraat-generaal zal dat risico getemperd worden door de geleidelijke invoering van de toepassing *SP-Expert* binnen de strafinrichtingen. Die toepassing moet hoofdzakelijk computergestuurde ondersteuning bieden bij het beheer van de arbeidstijden.

Bij de controles ter plaatse in de gevangenissen van Jamioulx, Vorst en Antwerpen – waar de toepassing *SP Expert* nog niet in gebruik is, in tegenstelling tot de gevangenissen van Gent en Verviers die ook werden bezocht – heeft het Rekenhof vastgesteld dat met het oog op een rationele inzet van het personeel en met het oog op een controle van het risico op onregelmatigheden geanticipeerd werd op de informatisering van het beheer en de opvolging van de prestaties. De computerprocédés in de gevangenissen omvatten lokale toepassingen die nauw aanleunen bij het nieuwe *SP-Expert*.

Die toepassing werd, hoewel ze oorspronkelijk was gepland tegen 2010, in mei 2009 geïmplementeerd in zeventien strafinrichtingen en zou overal in gebruik moeten zijn⁴⁹. Het directoraat-generaal en de gebruikers van SP-Expert in Gent en Verviers hebben bewezen dat de nieuwe toepassing diverse troeven heeft op het vlak van de interne controle, met onder meer de uniformisering van de registraties, de mogelijkheid om na te gaan wie gegevens heeft geregistreerd of gewijzigd en, tot slot in het bijzonder voor de onregelmatige prestaties, een geautomatiseerde berekening van de gepresteerde uren per personeelslid.

Bij de bezoeken aan de vijf geselecteerde instellingen, hebben willekeurige controles van de regelmatigheid van de geldelijke rechten van een aantal personeelsleden in elk van de instellingen aangetoond dat de berekeningen van elke lokale P&O-dienst kloppen, ongeacht of er gebruik wordt gemaakt van SP-Expert.

Hoewel het Rekenhof geen belangrijke vergissingen heeft gevonden bij het onderzoek van de steekproef, heeft het vastgesteld dat de centrale administratie deze toelagen niet systematisch controleert. Het heeft geen enkel spoor van verificatie teruggevonden, onder meer door hiërarchie. Het belang van de vergoedingen, de omvang en de gedecentraliseerde structuur van de penitentiaire inrichtingen en de vele werkuren van sommige personeelsleden waarvoor een bijkomende vergoeding voor onregelmatige prestaties wordt toegekend, rechtvaardigen de invoering van een regelmatige controle van de informaticatoepassing, een onderzoek van de overeenstemming tussen de verschillende beheers- en informatiesystemen en een steekproefgewijze verificatie van de verantwoordingsstukken. Die controle zou ook de geregistreeerde dagprestaties in de lokale prikklok en de naleving van de sociaalrechtelijke normen over de regeling van de arbeidstijd moeten omvatten.

Die aanbeveling is ook gerechtvaardigd omdat de sterk gedecentraliseerde structuur de Inspectie van Financiën hindert in haar controle van de personeelsuitgaven.

Standpunt van
de administratie

De administratie heeft in dat verband geantwoord dat het doel van SP-Expert er onder meer in bestaat op basis van het arbeidsreglement een harmonisering door te voeren van de regels inzake de arbeidstijd. In 2010 zullen tien bijkomende inrichtingen over SP-Expert beschikken; de laatste zullen ermee uitgerust zijn in 2011. Wat de interne controle betreft, stelt de basisregel dat hij die het recht bepaalt, niet diegene mag zijn die het valideert. Daarom zullen op dit vlak concrete instructies worden uitgewerkt door op het lokale vlak drie rollen in het leven te roepen : die van planner (stelt het werkrooster met de werkuren vast); die van controleur (controleert of iemand effectief aanwezig is als zijn naam in het werkrooster is ingeschreven) en die van ordonnateur (geeft opdracht tot betalen via de CDVU). Op het centrale vlak komt er een auditfunctie die de roosters onderzoekt die aan de CDVU werden doorgestuurd en die vergelijkingen maakt van de goede praktijken binnen elke inrichting.

⁴⁹ Antwoorden op de parlementaire vragen van volksvertegenwoordiger Xavier Baeselen: antwoord door minister van Justitie Jo Vandeurzen op parlementaire vraag nr. 7640 van 22 oktober 2008 en antwoord door staatssecretaris Carl Devlies op vraag nr. 6386.

2.2.4 Termijnen voor het verzenden van gegevens naar de CDVU

Het onderzoek naar de wettelijkheid van de administratieve beslissingen om betaalinstructies naar de CDVU te zenden, riep geen bijzondere opmerkingen op. Het onderzoek heeft niettemin aangetoond dat er heel wat tijd verstrijkt (soms meer dan twee maand) tussen het ogenblik van een wijziging in de loopbaan en het moment waarop die wijziging aan de CDVU wordt meegedeeld om de bezoldiging van het personeelslid te passen.

Die situatie houdt een risico in, aangezien de trage doorstroming van informatie kan leiden tot onterechte betalingen en de administratieve procedures kan verzwaren. Ter herinnering: in de huidige stand van de regelgeving wordt een terugvordering van een onterecht betaald bedrag in de rijksmiddelenbegroting gestort en verliest het departement dus middelen.

De meest omvangrijke onterechte betalingen hielden verband met weddeverminderingen ingevolge afwezigheden wegens ziekte.

Het Rekenhof beveelt het DG EPI bijgevolg aan:

- maatregelen te nemen om mutatieborderellen snel na de gebeurtenis die de administratieve en geldelijke situatie van de betrokkene wijzigt, aan de CDVU te kunnen bezorgen;
- de CDVU systematisch op de hoogte te brengen als een onterechte betaling moet worden teruggevorderd;
- medische afwezigheden op te volgen en de respectieve verantwoordelijkheden van de centrale administratie en van de dienst P&O van elke inrichting te preciseren in het kader van de opvolging van de geldelijke rechten van de afwezige personeelsleden.

De administratie heeft gepreciseerd dat zij pas de onterechte betalingen kan terugvragen, inzonderheid wanneer het gaat om beschikbaarheid wegens ziekte, als zij alle informatie heeft ontvangen en heeft behandeld. Die informatie is evenwel afkomstig uit diverse bronnen en moet worden geverifieerd. Zij zal onderzoeken hoe men een versnelling van het informatiebeheer kan bekomen en denkt daarbij meer bepaald in de richting van de invoering in de nabije toekomst van het e-HR-informaticaprogramma. Dat programma zou een oplossing moeten aanreiken omdat de informatie over de betalingen rechtstreeks afkomstig zal zijn van de CDVU.

Standpunt van
de administratie

Hoofdstuk 3 Aanwerving

3.1 Toestand van het personeelsbestand

Op 1 januari 2008 en 2009 was de toestand van personeelsbestand van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen als volgt:

Tabel 2 – Statutair en contractueel personeel

	Statutair		Contractueel		Totaal	
	1/01/08	01/01/09	01/01/08	01/01/09	01/01/08	01/01/09
Aantal	7.885	8.327	1.337	1.342	9.222	9.669
Percentage	85,50	86,12	14,50	13,88	100	100

Bron: PData

Deze cijfers tonen dat voorrang wordt gegeven aan statutaire boven contractuele tewerkstelling. Dat laatste is slechts toegestaan bij uitzondering, met name krachtens artikel 3 van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen in ambtenarenzaken. Het DG EPI heeft weinig contractuelen (14%) in vergelijking met het federale gemiddelde van (26%).

Naast statutaire medische en paramedische ambtenaren, heeft het DG EPI medisch en paramedisch personeel in dienst voor de penitentiaire instellingen op grond van individuele dienstenovereenkomsten (geneesheren en paramedisch personeel, in 2008 ongeveer 600) of van een overeenkomst tussen de Staat en een uitzendkantoor (verplegend personeel, 40 in 2008).

De kosten van dat externe personeel (ongeveer 12 miljoen euro voor 2008) worden aangerekend op basisallocatie 12.01 van activiteitsprogramma 3 "Medische en medico-psychosociale expertise en gezondheidszorgen" van organisatieafdeling 51. Deze dossiers worden beheerd door de dienst Gezondheidszorgen en niet door de dienst P&O van het DG EPI.

Voorts wordt het inschakelen van tijdelijk verplegend personeel verklaard door het geringe aantal geslaagden in de wervingsexamens⁵⁰. De FOD Justitie handelt op basis van een machtiging van de ministerraad en werkt momenteel via een openbare gunning. De openbare sector mag echter maar tijdelijke werknemers inschakelen om een contractueel personeelslid tijdelijk te vervangen⁵¹.

⁵⁰ Persmededeling van de Ministerraad van 27 maart 2009.

⁵¹ Overeenkomstig de beperkingen van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, zolang geen koninklijk besluit tot toepassing van artikel 48 van deze wet de bestaande mogelijkheden uitbreidt.

Gelet op de omvang van de kredieten voor de financiering van de medische begeleiding van de gedetineerden, is het Rekenhof van oordeel dat de beheerders van de sector oog moeten blijven hebben voor het aanwenden van extern medisch en paramedisch personeel in de openbare sector. Het herinnert eraan dat de Staat al pragmatische oplossingen heeft toegepast om de medewerking in openbare diensten te verzekeren van personeel dat zeldzaam is op de arbeidsmarkt, zoals informaticapersoneel⁵².

3.2 Wettigheid van de aanwervingsverrichtingen

3.2.1 Wettigheid van de aanwervingen

Uit de controle blijkt dat de regels van het gemeenschappelijk statuut worden nageleefd, tot en met het opstellen van functieprofielen voordat de eigenlijke aanwervingsverrichtingen beginnen.

Het Rekenhof wijst er echter op dat het gebruik van *e-recruiting*, dat niet noodzakelijk materiële sporen nalaat, het niet mogelijk heeft gemaakt na te gaan of alle procedures van het koninklijk besluit van 25 april 2005 tot vaststelling van de voorwaarden voor de indienstneming bij arbeidsovereenkomst in sommige overheidsdiensten systematisch werden nageleefd. Dat probleem, dat voor het federale openbaar ambt geldt, betreft meer in het bijzonder het naleven van de hiërarchie van de aanwervingsprocedures bij overeenkomst bepaald in het koninklijk besluit van 25 april 2005. Het Rekenhof heeft dit probleem in detail geanalyseerd in een verslag dat in januari 2009 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd toegezonden⁵³.

3.2.2 Beheer van de dienstaanwijzingen in de centrale administratie van het DG EPI

In 2005 had het Rekenhof opgemerkt dat bij de centrale administratie van het directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen ongeveer 70 personeelsleden het geldelijk statuut genieten dat is uitgewerkt voor het personeel van de strafinrichtingen.

Op het gebied van de regelmatigheid van de individuele dossiers riep die situatie geen kritiek op, omdat de wedde van de personeelsleden wordt vastgesteld op grond van een statuut dat beantwoordt aan de overeengekomen aanwervingsvoorwaarden. Het Rekenhof had echter vastgesteld dat binnen het directoraat-generaal twee categorieën personeelsleden, die doorgaans dezelfde administratieve taken uitvoeren, een verschillende wedde ontvangen. Het personeel dat de gunstige wedderegeling verbonden aan de strafinrichtingen geniet, werkt niet in de betrekkingen waarvoor die regeling werd uitgewerkt. Het Rekenhof merkt toen op dat *"deze toestand bovendien elke behoefte-evaluatie inzake human resources zowel bij het hoofdbestuur van de FOD Justitie als bij de strafinrichtingen vertekent"*⁵⁴.

⁵² Over het belang van en de moeilijkheden om onderling binnen de Staat personeel ter beschikking te stellen in plaats van het te outsourcen, zie Rekenhof, *Informaticabedrijven van de overheid: Samenwerking van de overheid met de vzw Smals, verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, juli 2009, 58 p. Ter beschikking op www.rekenhof.be.

⁵³ Zie Rekenhof, *Werving en selectie van contractueel personeel, een onderzoek bij twaalf federale overheidsadministraties*, Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, januari 2009, p. 15 e.v. Ter beschikking op www.rekenhof.be.

⁵⁴ Rekenhof, "Het humanresourcesbeheer in de strafinrichtingen", *162^e Boek, Volume I*, p. 478-491. Ter beschikking op www.rekenhof.be.

In haar antwoord van 20 oktober 2005 had de minister van Justitie aangekondigd dat haar administratie in dat verband voorstellen uitwerkte die spoedig concrete vorm zouden krijgen.

In het eerste semester 2009 genoten nog steeds 89 personeelsleden van de centrale administratie⁵⁵ het geldelijk statuut van de penitentiaire inrichtingen. Een onderzoek van de budgettaire aanrekeningen bij de CDVU bevestigde overigens dat personeelsleden die bij de centrale administratie geaffecteerd zijn, nog steeds werden beschouwd als werkend in een buitendienst.

In haar brief van 6 mei 2010 maakte de administratie melding van een dienstnota van 18 juni 2009. Daarin werden personeelsleden die bij het hoofdbestuur gedetacheerd waren, verzocht een keuze te maken: ofwel op het hoofdbestuur blijven onder het voor het hoofdbestuur toepasselijke statuut, ofwel terugkeren naar een penitentiaire inrichting. De personeelsleden die voor het hoofdbestuur hebben geopteerd, werden daar geïntegreerd. Diegenen die daarentegen hebben gekozen voor een terugkeer naar de buitendiensten, worden overgeplaatst naar de dienst van hun keuze zodra zich een mogelijkheid voordoet; voorwaarde daarvoor is wel dat ze moeten worden vervangen op de diensten van het hoofdbestuur. De administratie heeft onderstreept dat de begrotingstransfer in 2009 is gebeurd. Voor de personeelsleden van de buitendiensten die belast zijn met een opdracht binnen hun eigen centrale administratie, zou hun administratief en geldelijk statuut via een reglement moeten worden bepaald. Op die manier zou de mobiliteit tijdens de loopbaan tussen de buitendiensten en de centrale administratie kunnen worden uitgebouwd.

3.3 Aanwerving van contractuelen

Voor de invoering van de personeelsplannen in de Copernicushervorming, zorgden de personeelsformaties met alle organieke functies en de jaarlijkse koninklijke besluiten voor de "uitzonderlijke en tijdelijke behoeften" – waaruit onder meer de verhoging van het personeelsbestand bleek die verantwoord werd door de overbevolking van de gevangenen – samen ervoor dat de toewijzing van de human resources veel inzichtelijk was. Ze boden ook de mogelijkheid na te gaan of de contractuele aanwervingen gerechtvaardigd waren.

Door de invoering van de personeelsplannen werd de band tussen de reglementaire grondslag voor de aanwervingstoelating en de indienstneming minder duidelijk. Het personeelsbestand van de FOD's wordt voortaan immers in voltijdse equivalenten uitgedrukt en niet meer in fysieke personen. Bovendien is het op basis van het individueel dossier moeilijk geworden te bepalen met welk jaarplan een aanwerving samenhangt, omdat de plannen op het niveau van het federaal openbaar ambt met vertraging worden goedgekeurd. In laatste instantie is de grondslag voor de toelating voor een aanwerving dus enkel dat de vereiste begrotingsmiddelen aanwezig zijn en er een functionele verantwoording ad hoc is, gevalideerd door de Inspectie van Financiën.

⁵⁵ Gegevens van maart 2009 uit het bestand Perso (interne gegevensbank van de dienst P&O van het DG EPI).

Bovendien wordt de functionele verantwoording om een beroep te doen op niet-statutair personeel onduidelijker door de individuele arbeidsovereenkomsten zelf, zonder dat dit alleen toe te schrijven is aan de administratie. Dat gebrek aan transparantie vindt zijn oorsprong in twee wettelijke bepalingen. Enerzijds is er de maatregel om vervangingscontracten om te zetten in contracten van onbepaalde duur (COD) na twee jaar⁵⁶; anderzijds was er de toekenning – die tot in 2002 geacht werd voorlopig te zijn – van een contract van onbepaalde duur aan personeelsleden die in dienst waren voor “uitzonderlijke en tijdelijke behoeften”⁵⁷.

In die context stelt het Rekenhof vast dat de classificatie uit de regelgeving van het contractueel personeel in de categorieën “uitzonderlijke en tijdelijke behoeften”, “bijkomende en specifieke taken” en “vervanging” in de dagelijkse praktijk van het humanresourcesbeheer vervaagt⁵⁸. Op basis van de individuele dossiers van personeelsleden met een arbeidsovereenkomst van het DG EPI kan dan ook maar zelden worden afgeleid in welke mate zij een organieke functie bekleden of een tijdelijke personeelsbehoefte van de administratie opvangen, laat staan uit te maken wat dan die precieze behoefte inhoudt.

3.4 Vaststelling van de personeelsbehoeften

Wat de vaststelling van de personeelsbehoeften betreft, had het Rekenhof in 2005 vooral vastgesteld dat een personeelsplan en verantwoordingen om het contractuele personeel in dienst te houden, ontbraken.

Tijdens dit onderzoek, heeft het vastgesteld dat het DG EPI niet uitsluitend op basis van het personeelsplan bepaalt hoeveel personeel het nodig heeft om te kunnen werken, maar documenten blijft gebruiken, onder de informele benaming “formaties”, die per instelling het personeel vastleggen dat nodig geacht wordt voor hun werking.

Dat instrument blijkt in de context van een administratieve structuur die in 33 eenheden gedecentraliseerd is, een nuttige aanvulling voor de sturing van de human resources die berust op een begrotingsenveloppe en een globaal plan. Het Rekenhof acht dat echter voor verbetering vatbaar.

Ten eerste zouden die personeelsformaties voor de gevangenisreglementair moeten worden uitgewerkt. Volgens de informatie van de administratie wordt de formatie momenteel uitgewerkt op basis van een permanente dialoog tussen de gevangenisdirectie, de centrale administratie en de vakbonden. Hoewel de wijzigingen in de formatie een weerslag hebben op de begroting, worden ze niet ter goedkeuring aan de Inspectie van Financiën voorgelegd⁵⁹. Het gevolgde tijdschema is niet automatisch afgestemd op dat van de uitwerking van de begroting en van het personeelsplan.

⁵⁶ Op basis van artikel 11ter van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

⁵⁷ Artikel 451 van de programmawet van 24 december 2002: “Elk personeelslid dat op 1 januari 2003 twee jaar tewerkgesteld is in een contract “uitzonderlijke en tijdelijke behoeften” bij een overheidsdienst bedoeld in artikel 1 van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, wordt geacht tewerkgesteld te zijn in een contract van onbepaalde duur. Elk personeelslid dat op 1 januari 2003 geen twee jaar tewerkgesteld is in een contract “uitzonderlijke en tijdelijke behoeften” bij een overheidsdienst bedoeld in artikel 1 van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, wordt geacht te voldoen aan de voorwaarden voor tewerkstelling in een contract “uitzonderlijke en tijdelijke behoeften”.

⁵⁸ Zie o.m. het koninklijk besluit van 4 oktober 2005 houdende uitvoering van artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 141 van 30 december 1982 tot oprichting van een databank betreffende de personeelsleden van de overheidssector, en meer in het bijzonder artikel 1, 3°.

⁵⁹ Zie het koninklijk besluit van 28 april 1998 tot organisatie van het interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën, en meer in het bijzonder artikel 2.

Ten tweede steunt de administratie om het personeel te bepalen dat elke gevangenis nodig heeft, op een analyse van de posten door de lokale directie. Zonder vraagtekens te plaatsen bij de noodzaak van een dergelijke analyse, zou het resultaat ervan objectiever kunnen worden verkregen door gemeenschappelijke normen te gebruiken, onder meer door benchmarking binnen het DG EPI.

In haar brief van 6 mei 2010 heeft de administratie gepreciseerd dat de raming van de personeelsbehoeften van een penitentiaire inrichting reeds herhaaldelijk in studies aan bod is gekomen. De opgeworpen problemen blijven echter dezelfde: capaciteit, overbevolking, vorming en kwalificatie van het personeel, onmogelijkheid om de bewegingen van de gedetineerden te controleren... Er bestaat dus wel een gemeenschappelijk raakvlak wat de personeelsbehoeften betreft, maar dat neemt niet weg dat elke gevangenis haar eigen specifieke vereisten heeft en een eigen organisatie kent, die beide hun weerslag hebben op de personeelsbehoeften. Bovendien vindt men in iedere inrichting dezelfde posten terug die op basis van dezelfde gemeenschappelijke criteria moeten worden ingevuld (nacht-dienst, ingang, bezoek enz.). Al die elementen kunnen in de loop van de tijd gaan variëren (sluiting van een vleugel, uitbreiding van de capaciteit...), met een herziening van de omkadering van een inrichting voor gevolg. Wat echter als constante terugkomt, is de verplichting om binnen de limieten van de toegestane totale omkadering en van de toegekende budgettaire middelen te blijven. Aangezien de jaarlijkse opstelling van het personeelplan een lange en delicate oefening vormt, is het vervolgens nodig de omkadering om transparantieredenen mee te delen aan iedere inrichting: zo kunnen misverstanden worden vermeden en ontstaan er geen sociale conflicten.

De administratie heeft ook verwezen naar de hervorming van de loopbaan van het bewakings- en technisch personeel via een koninklijk besluit van 12 november 2009⁶⁰. De penitentiaire beampten zijn van niveau D overgegaan naar niveau C, wat in de toekomst een betere selectie en vorming van het personeel mogelijk maakt.

De administratie heeft ten slotte gewezen op de terugschroeving van de budgettaire middelen waarover de strafinrichtingen beschikken, wat ertoe heeft geleid dat weinig nieuwe projecten of initiatieven werden goedgekeurd en dat er minder mensen in de gevangenissen werkzaam zijn. Hierdoor heeft de logica van de analyse van de middelen die nodig zijn om de doelstellingen te bereiken opgehouden te bestaan, en heeft ze de plaats geruimd voor de logica van de aanwending van de beschikbare budgettaire middelen om de opdrachten niet in gevaar te brengen. Zonder de noodzaak van een goed beheer en van de rationalisering van de middelen te betwisten, stelt de administratie vast dat de strafinrichtingen zullen moeten opereren in een context waarbinnen er nieuwe gevangenissen bijkomen, de gevangenissen hun opdrachten zien toenemen, er een steeds grotere overbevolking aan gevangenen is en de risico's en dus ook de spanningen voor het personeel toenemen, en dat zonder dat de nodige budgettaire middelen voldoende meegroeien.

⁶⁰ Koninklijk besluit tot vaststelling van de administratieve en geldelijke bepalingen van de loopbaan van verschillende personeelsleden van de FOD Justitie die deel uitmaken van de bewaking, techniek en logistiek.

Hoofdstuk 4

Overzicht van de aanbevelingen en van de antwoorden van de administratie

Het Rekenhof formuleert tot besluit de volgende aanbevelingen.

4.1 De regelgeving op de vergoedingen herzien

- Het fiscale statuut van de vergoeding voor onaangenaamheden herzien, omdat ze het karakter van een bezoldiging lijkt te hebben.
Aan de administratie zijn verschillende opties voorgelegd.
- Een juridische grondslag geven aan de specificiteitsvergoeding voor het personeel van het Veiligheidskorps.
Er loopt een procedure die aan dit juridisch vacuüm een einde moet stellen.
- Bijdragen tot de vaststelling van het reglementair stelsel voor de vergoeding voor onregelmatige prestaties door een koninklijk besluit dat gemeenschappelijk is voor het hele federale openbaar ambt.
Pogingen in die richting op het niveau van het federaal openbaar ambt hebben tot dusver niets opgeleverd.
- Actualiseren van de nomenclatuur van de graden in het koninklijk besluit tot toekenning van een comptabiliteitstoelage om een regelmatige vaststelling van de individuele rechten te waarborgen.
De administratie is het engagement aangegaan om die aanpassing door te voeren.
- De voorwaarden herdefiniëren waarin het recht op een toelage voor “bijzondere dienstverplichtingen” wordt geopend, omdat de functionele verantwoording van die vergoeding lijkt te verdwijnen.
De administratie is een nieuw koninklijk besluit aan het voorbereiden.
- Het administratieve stelsel van de premies en vergoedingen verder vereenvoudigen met het oog op een integratie in het loon volgens weddeschaal, of dit stelsel rationaliseren door er één regelgevende tekst voor goed te keuren.
De administratie heeft aangekondigd dat ze een voorstel in die zin zal indienen.

4.2 De veiligheid van het proces van betaling van de bezoldigingen vergroten

- Het administratieve beheer centraliseren van de vergoedingen die de rekenplichtigen van de buitendiensten nog betalen.
De centralisering is aan de gang.
- De interne controle versterken op de vaststelling van de individuele rechten op de betaling van vergoedingen wegens onregelmatige prestaties.
De administratie heeft zich ertoe verbonden concrete instructies op te stellen.

- Bijdragen tot een vermindering van het aantal onrechtmatige betalingen door de termijnen voor de verzending van de betalingsopdrachten naar de CDVU te verkorten en ze ook terugvorderen.

De toepassing van het informaticaprogramma e-HR zou dat probleem moeten oplossen.

4.3 De investeringen in human resources inzichtelijker maken

- De begrotingsstructuur hervormen.
De administratie is van oordeel dat die hervorming nuttig zou zijn.
- Het proces om de personeelsbehoeften in de buitendiensten te ramen, perfectioneren.
Die hervorming veronderstelt dat men over voldoende budgettaire middelen kan beschikken.
- De administratieve en geldelijke toestand reglementeren van de personeelsleden van de penitentiaire inrichtingen die bij de centrale diensten van het directoraat-generaal werken.
Een omzendbrief van 18 juni 2009 moet die problematiek regelen.
- De gegevens verzamelen en analyseren op het niveau van de penitentiaire inrichtingen om de reikwijdte en de oorzaken van het aantal niet-gerecupereerde prestatie-uren te bepalen.
De administratie werkt aan deze materie in het kader van het arbeidsreglement.

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.

Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag in de taal van uw keuze raadplegen
of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.

wettelijk depot	D/2010/1128/21
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	www.rekenhof.be