

# Toelagen en vergoedingen aan het personeel van de FOD Binnenlandse Zaken

*Het Rekenhof heeft 33 toelagen en vergoedingen bij de FOD Binnenlandse Zaken onderzocht.*

*Deze toelagen en vergoedingen worden gereguleerd in een koninklijk of ministerieel besluit en zijn juridisch voldoende onderbouwd, maar een aantal ervan moet worden geactualiseerd of aangepast. Zo is de grondslag voor de toelage voor medewerkers van de provinciale gouvernementen gedeeltelijk achterhaald en ontvangen een aantal gewestelijke en provinciale personeelsleden ten onrechte een toelage ten laste van de federale overheid. Verder stelt het Rekenhof zich vragen bij de bepaling dat de taalpremie - in afwijking van de algemene regel - tijdens langdurige ziekteperiodes behouden blijft en raadt het aan die op te heffen. Het Rekenhof pleit er ook voor om een cumulatieverbod in te voeren tussen de vergoeding voor het gebruik van een privévoertuig voor woonwerkverkeer en de toelage voor de derving van kosteloze vrije inwoning.*

*Naast de reglementaire tekortkomingen werden ook gebreken in de uitvoering vastgesteld. Regelmatig ontbraken de nodige verantwoordingsstukken. De algemene regel dat toelagen niet verschuldigd zijn tijdens afwezigheidsperiodes van meer dan 30 werkdagen, werd systematisch genegeerd. Soms kregen personen toelagen hoewel ze hiervoor niet in aanmerking kwamen of werden te hoge bedragen uitgekeerd.*

*Het onderzoek van de toelagen van de vaste onregelmatige prestaties (prestaties tijdens de nacht, op zaterdagen, zondagen en feestdagen) wees uit dat sommige arbeidstijdregelingen de wettelijke maximale wekelijkse arbeidstijd van 50 uren overschrijden. Verder kan de doelmatigheid van de 24/72-urenregelingen (24 uren dienst en 3 dagen recuperatieverlof, toegepast bij Civiele Veiligheid en het Crisiscentrum) ter discussie worden gesteld en moet de ruime personeelsbezetting die in sommige continudiensten wordt toegepast om te kunnen anticiperen op onvoorziene afwezigheden, worden heroverwogen.*

*Ten slotte is de interne controle voor verbetering vatbaar. Zo worden belangrijke toelagen door de buitendiensten toegekend zonder enig afdoend toezicht vanwege de algemene directie, noch vanwege de centrale directie. De stafdienst P&O benut ook onvoldoende de beschikbare controle mogelijkheden, zoals analyses en totaalcontroles van de gecentraliseerde informatie.*

*De minister van Binnenlandse Zaken kondigde aan de vastgestelde problemen aan te pakken en de interne controle te verbeteren. Waar nodig worden de dienst- en arbeidstijdregelingen heroverwogen.*

## INHOUD

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>3</b>
Inleiding	3
1.1 Onderwerp	3
1.2 Onderzoeksmethode	3
1.3 Onderzoeksverloop	4
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>5</b>
Juridische onderbouwing	1
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>7</b>
Naleving van de toekenningsvoorwaarden	7
3.1 Verantwoordingsstukken	7
3.2 Afwezigheden	7
3.3 Begunstigden	8
3.4 Hogere functies	8
3.5 Premie onaangenaamheden	9
3.6 Vaste onregelmatige prestaties	9
3.7 Beschermingswedde	11
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>12</b>
Interne controle	12
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>13</b>
Correcte uitbetalingen	13
<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>14</b>
Conclusies en aanbevelingen	14
<b>Bijlage 1</b>	<b>16</b>
Geselecteerde toelagen en vergoedingen: reglementaire teksten	16

## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

### 1.1 Onderwerp

Door het specifieke takenpakket en de heterogene organisatiestructuur worden bij de FOD Binnenlandse Zaken vele en diverse toelagen en vergoedingen toegekend. Bovendien zijn talrijke actoren betrokken bij de toekenning ervan.

Het Rekenhof onderzocht 33 toelagen en vergoedingen (zie bijlage 1: Geselecteerde toelagen en vergoedingen: reglementaire teksten), die werden geselecteerd op basis van hun financieel belang en/of de mate waarin de diensten van de FOD Binnenlandse Zaken betrokken zijn bij de toekenning ervan. Omdat heel wat toelagen op jaarbasis worden berekend en actuele informatie over de kostprijs ervan niet vlot beschikbaar was, had het onderzoek betrekking op de toelagen en vergoedingen die uitbetaald werden in 2011. De vergoeding voor vaste onregelmatige prestaties was budgettair de belangrijkste (bijna zes miljoen euro), maar ook de taalpremies (650.000 euro) en de diverse toelagen Civiele Veiligheid (470.000 euro) vertegenwoordigden een belangrijk budget. Een toetsing aan meer recente gegevens wijst uit dat de actuele cijfers van dezelfde grootteorde zijn.

De audit biedt een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Heeft elke toelage of vergoeding een voldoende juridische basis?
- Worden de toekenningsvoorwaarden van de toelagen of vergoedingen nageleefd?
- Bestaat er een afdoende interne controle op de toelagen en vergoedingen?
- Gebeurt de uitbetaling correct?

### 1.2 Onderzoeksmethode

De onderzoeksgegevens werden in eerste instantie ingewonnen via interviews met sleutelpersonen en de raadpleging van centraal beschikbare informatiebronnen: personeelsdossiers, rekeningen en betalingsgegevens van de Centrale Dienst voor Vaste Uitgaven (CDVU). Verdere specifieke gegevens werden vervolgens per domein opgevraagd. Omwille van de haalbaarheid werd het onderzoek naar de toepassing van toelagen die alleen of voornamelijk voorkomen bij de buitendiensten van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) of Civiele Veiligheid, beperkt tot de gesloten centra Brugge en Vottem, het Bureau T<sup>1</sup> en de operationele eenheden van de Civiele Veiligheid Crisnée en Liedekerke.

Sommige onderzochte toelagen en vergoedingen komen niet ter sprake omdat hierover geen meldenswaardige vaststellingen werden gedaan. Een aantal ervan bleek in de praktijk zelfs sinds meerdere jaren niet meer te worden toegekend<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> De dienst die instaat voor het vervoer van de vreemdelingen.

<sup>2</sup> Het betreft het ministerieel besluit van 10 juli 1974 (compensatoire toelage voor leerlingen van de school van de civiele bescherming), het ministerieel besluit van 30 juni 1960 (toelage instructeurs) en het ministerieel besluit van 21 november 1953 (vergoedingen voordrachthouders Nationale School voor Burgerlijke Veiligheid). De minister van Binnenlandse Zaken heeft aangekondigd deze besluiten te zullen opheffen.

### 1.3 Onderzoeksverloop

29 februari 2012	Aankondiging van het onderzoek bij de voorzitter van het directiecomité van de FOD Binnenlandse Zaken, de minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen en de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de minister van Justitie
februari 2012 - januari 2013	Uitvoering van het onderzoek
14 februari 2013	Verzending van het voorontwerp van verslag naar de voorzitter van het directiecomité van de FOD Binnenlandse Zaken
18 maart 2013	Antwoord van de voorzitter van het directiecomité
5 juni 2013	Verzending van het ontwerpverslag aan de minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen, de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de minister van Justitie, en de staatssecretaris voor Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Diensten, toegevoegd aan de minister van Financiën belast met Ambtenarenzaken.
23 juli 2013	Antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen

## HOOFDSTUK 2

# Juridische onderbouwing

Alle toelagen en vergoedingen die de FOD Binnenlandse Zaken uitbetaalt, zijn gereguleerd bij koninklijk of ministerieel besluit en zijn afdoende juridisch onderbouwd. Voor een aantal van deze besluiten dringt zich wel een actualisatie of verfijning op.

Het besluit dat de toelage voor de medewerkers van de (provinciale) gouvernementen regelt, is verouderd. Het kent naast een jaarlijkse kabinetstoelage voor de kabinetmedewerkers van de gouverneur (2.354,99 euro per kabinet à 100%, spilindex 114,2) ook maandelijks een toelage toe aan diens chauffeur (99,16 euro à 100%, spilindex 114,2). Het besluit gaat echter nog steeds uit van de vroegere staatkundige organisatie waarin de nationale overheid een belangrijke rol had ten overstaan van de provincies. Het bevat bovendien nog verwijzingen naar regelgeving die niet meer relevant is. In de praktijk heeft dit tot gevolg dat de FOD Binnenlandse Zaken deze federale personeelstoelage ook betaalt aan personeelsleden die niet tot de federale, maar wel tot de gewestelijke of de provinciale overheden behoren. Deze werkwijze is weliswaar niet strijdig met de letterlijke bewoordingen van het besluit, maar de aanrekening van deze uitgaven op federale personeelskredieten is alvast niet verenigbaar met het specialiteitsbeginsel van de begroting. Verder blijkt de toelage ook niet in alle provincies op dezelfde wijze te worden toegepast en worden geregeld de reglementair vastgelegde bedragen overschreden.

Tenzij er bijzondere bepalingen gelden, zijn toelagen voor overheidspersoneelsleden niet verschuldigd als het personeelslid langer dan 30 werkdagen afwezig is (zie ook punt 3.2). In afwijking van die algemene regel blijft het recht op de taalpremie openbaar ambt (variërend van 20 tot 100 euro per maand, à 100%, spilindex 138,01) gewaarborgd tijdens afwezigheden wegens ziekte, ongeacht de duur van deze afwezigheid<sup>3</sup>. Bij gebrek aan motieven die deze afwijking verantwoorden, acht het Rekenhof het raadzaam om deze waarborgbepalingen op te heffen. Hetzelfde geldt voor de identieke waarborgbepaling bij de taalpremie bij het Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse (OCAD) (variërend van 223,11 tot 334,67 euro per maand, à 100%, spilindex 138,01)<sup>4</sup>.

De jaarlijkse risicopremie voor centrumdirecteurs en personeel met gemene graad<sup>5</sup> (991,58 euro à 100%, spilindex 138,01) of de toelage derving kosteloze vrije inwoning (10% van de brutowedde) wordt ook toegekend aan personeelsleden van Bureau T, omdat de FOD Binnenlandse Zaken ervan uitgaat dat ze deel uitmaken van de gesloten centra. In diverse documenten en in andere toelagebesluiten worden de gesloten centra en Bureau T echter als onderscheiden diensten bestempeld waardoor de betreffende besluiten niet automatisch van toepassing zijn op dit personeel. Om deze onduidelijkheid op te lossen, moet dit uitdrukkelijk in de regelgeving verankerd worden.

---

<sup>3</sup> Artikel 7, 1°, van het koninklijk besluit van 13 juni 2010.

<sup>4</sup> Artikel 63, § 3, 1°, van het koninklijk besluit van 23 januari 2007.

<sup>5</sup> Het "personeel met gemene graad" zijn alle personeelsleden van de gesloten centra die niet tot het veiligheidspersoneel behoren. De specifieke risicopremie voor het veiligheidspersoneel is geregeld in het koninklijk besluit van 20 december 2007.

Volgens het koninklijk besluit van 30 november 1950<sup>6</sup> hebben de directieleden van de gesloten centra recht op kosteloze vrije inwoning omdat ze wegens hun functie blijvend op de plaats van het werk aanwezig moeten zijn. Omdat deze huisvesting praktisch niet haalbaar is, verleent het ministerieel besluit van 18 oktober 2002 hen ter compensatie een toelage van 10% van hun brutowedde. De meeste begunstigden van deze toelagen ontvangen ook een vergoeding voor het gebruik van hun privévoertuig voor woon-werkverkeer (berekend op basis prijs treinkaart tweede klasse). Hoewel deze cumulatie van voordelen niet reglementair verboden is, zijn beide vergoedingen inhoudelijk tegengesteld en daardoor moeilijk cumuleerbaar: de ene vergoedt de kosten voor de woon-werkverplaatsingen, terwijl de andere een compensatie biedt voor de verplichte continue aanwezigheid op de werkplaats. In haar antwoord stelt de minister van Binnenlandse Zaken dat het toelagebesluit voor de derving van de kosteloze vrije inwoning zal worden opgeheven en dat de administratie in afwachting maatregelen zal nemen om de cumulatie te vermijden.

Het ministerieel besluit van 18 september 1978 kent de personeelsleden die occasioneel een dienstvoertuig moeten besturen een kleine toelage per ongevalvrije rijprestatie toe, variërend van 0,58 euro per rijprestatie tot drie uur tot 1,74 euro per rijprestatie van vijf uur en meer. Deze toelage wordt enkel toegekend bij de Civiele Veiligheid. De administratie verhoogde de bedragen van de toelage enkele keren, hoewel het ministerieel besluit nooit werd aangepast. De kostprijs voor het beheer van deze toelage (o.a. het bijhouden van de individuele rijprestaties en ongevallen) staat ook niet in verhouding tot de geringe omvang ervan. De minister van Binnenlandse Zaken kondigt aan dat ook dit besluit zal worden opgeheven.

---

<sup>6</sup> Koninklijk besluit van 30 november 1950 betreffende de huisvesting van sommige categorieën van het door de Staat bezoldigd personeel.

## HOOFDSTUK 3

# Naleving van de toekenningsvoorwaarden

### 3.1 Verantwoordingsstukken

Herhaaldelijk werd vastgesteld dat voor bepaalde toelagen en vergoedingen geen (afdoende) verantwoordingsstukken in de dossiers beschikbaar waren.

Zo konden voor een aantal begunstigden van een projecttoelage (variërend van 2.382 tot 5.785 euro op jaarbasis, à 100%, spilindex 138,01) geen toekenningsbesluit, noch andere verantwoordingsdocumenten worden teruggevonden. Volgens de FOD Binnenlandse Zaken zouden bepaalde stukken zich in het persoonlijk klassement van de dossierbeheerders bevinden ofwel enkel elektronisch zijn opgeslagen. Een efficiënt personeelsbeheer veronderstelt echter dat dergelijke rechtscheppende documenten vlot beschikbaar zijn. De FOD erkent dit en zal de bestaande procesbeschrijving die het belang van een correct klassement benadrukt, opnieuw verspreiden.

Het administratief beheer van en het toezicht op de toelagen hulpverlener-ambulancier en gaspakdrager bij de Civiele Veiligheid (jaarlijkse toelage 297,48 euro, à 100%, spilindex 138,01) zijn onvoldoende uitgebouwd, vooral voor wat de vereiste certificaten betreft: in bijna de helft van de onderzochte dossiers bleken de certificaten vervallen of kon zelfs geen certificaat worden voorgelegd. Deze anomalieën sleepten blijkbaar al jaren aan. Het Rekenhof meent dat het beheer van deze certificaten beter kan worden gecentraliseerd waarbij ook een uniform toezicht kan worden georganiseerd.

Ook de verantwoording van de vergoedingen voor het gebruik van een privévoertuig voor woon-werkverkeer bleek ondermaats. Doorgaans bevatten de dossiers geen bewijs dat de werkplaats niet bereikbaar is met het openbaar vervoer<sup>7</sup>. Volgens het antwoord van de FOD Binnenlandse Zaken zouden inmiddels echter wel passende maatregelen zijn genomen en zouden de toekenningsvoorwaarden en de vereisten voor de verantwoording van deze uitgaven correct worden nageleefd.

Een grondig nazicht van de vergoedingen voor de vaste onregelmatige prestaties van de personeelsleden van bureau T is niet altijd mogelijk omdat de uitbetaalde bedragen, zoals ze zijn geregistreerd in de CDVU-databank, niet gelinkt kunnen worden aan prestatiestaten. De betaalde toelagen worden immers niet consequent aangerekend op de maand waarop de prestaties betrekking hebben.

Bij een aantal toelagen voor hogere functies is de verantwoording ondermaats (zie punt 3.4).

### 3.2 Afwezigheden

De uitbetaling van vergoedingen of toelagen moet, bijzondere bepalingen uitgezonderd, worden stopgezet tijdens afwezigheden die een verlies van recht op wedde tot gevolg hebben

---

<sup>7</sup> Vereist volgens artikel 7 van het koninklijk besluit van 3 mei 2007.

en tijdens afwezigheden van meer dan 30 werkdagen (voor een aantal toelagen in geval van ziekteverlof zelfs maar 14 kalenderdagen).

De administratie blijkt deze regel echter systematisch te negeren.

De minister van Binnenlandse Zaken erkent dat dit een permanent aandachtspunt moet zijn en zal initiatieven nemen om de uitwisseling van informatie te verbeteren.

### 3.3 Begunstigden

In een aantal gevallen voldeden de begunstigden van een toelage niet aan de voorwaarden:

- toelage hulpverlener-ambulancier: bezit van een geldig certificaat (zie ook punt 3.1);
- sommige toelagen bij de DVZ: voorbehouden aan de personeelsleden van de gesloten centra, maar ook toegekend aan personeelsleden van bureau T (zie ook punt 2);
- premie onaangenaamheden (24,79 euro per maand): bestemd voor personeelsleden van niveau B,C of D van de gesloten centra of voor personeelsleden die instaan voor het vervoer of toezicht in de wachtzaal van de DVZ, maar in een beperkt aantal gevallen ook uitgekeerd aan dossierbeheerders van niveau A;
- functietoelage gedetacheerde OCAD (variërend van 2.000 tot 18.000 euro op jaarbasis, à 100%, spilindex 138,01): ook toegekend aan contractuele personeelsleden hoewel enkel statutaire ambtenaren naar de OCAD kunnen worden gedetacheerd;
- taalpremie openbaar ambt: een begunstigde werkt in een homogeen eentalig taalgebied, wat de toekenning van deze premie uitsluit;
- diverse toelagen Civiele Veiligheid – operationeel assistent met brevet (446,21 euro op jaarbasis, à 100 %, spilindex 138,01): twee personeelsleden behielden deze premie verbonden aan de afgeschafte graad operationeel assistent (niveau C) hoewel ze inmiddels bevorderden tot technisch deskundige (niveau B).

### 3.4 Hogere functies

Bij de toekenning van toelagen voor het uitoefenen van een hogere functie werden de volgende onregelmatigheden vastgesteld:

- In meerdere dossiers ontbraken rechtskrachtige documenten die de toekenning moeten verantwoorden, zoals het bewijs van slagen voor een gecertificeerde opleiding (vereist voor ambtenaren van niveau B of C aangewezen voor een betrekking in niveau A).
- Er werd nagelaten de naam van de laatste titularis van de betrekking te vermelden, hoewel de regelgeving dit oplegt.
- Het besluit tot verlenging van een aanstelling werd pas ondertekend nadat de aanstelling al geruime tijd was ingegaan. In een aantal hiervan werd zelfs het advies van de Inspecteur van Financiën, dat de ondertekening moet voorafgaan, niet afgewacht. Deze retroactiviteit roept de vraag op of de elementen die voor de toekenning van de verlenging moeten worden getoetst - zoals het normaal verloop van de aanwervingsprocedure (bij definitief openstaande betrekking) of de noodzaak om verder in de betrekking te blijven voorzien – wel konden worden onderzocht.
- De toekenning van een hogere functie om een definitief openstaande betrekking in te vullen, werd tot zeven maal toe verlengd, niettegenstaande de regelgeving maximaal drie verlengingen toestaat.
- Waarnemings- of plaatsvervangingsstoelagen werden uitbetaald hoewel er in principe geen sprake kon zijn van een hogere functie aangezien de weddeschaal van de basisgraad van de betrokkenen hoger was dan die van hun zogenaamde hogere functie.



### 3.5 Premie onaangenaamheden

Naast de vaststellingen vermeld onder punt 3.3 blijkt ook dat de administratie de premie onaangenaamheden ten onrechte beschouwt als een terugbetaling van de kosten eigen aan de werkgever en niet als een bezoldiging en er dus ook geen fiscale inhoudingen op worden gedaan.

Deze toelage werd ingevoerd om het loonverlies ingevolge de arbeidsduurvermindering tot 36 uren per week te compenseren. Een globale evaluatie van deze maatregel gebeurde nooit hoewel het koninklijk besluit van 5 november 2002<sup>8</sup> de mogelijkheid biedt.

### 3.6 Vaste onregelmatige prestaties

Vaste onregelmatige prestaties zijn prestaties die in het kader van een werkrooster maar buiten de normale arbeidstijdregeling worden gepresteerd. In concreto gaat het om prestaties die volgens het werkrooster op een zaterdag, zondag of feestdag of tijdens de nacht moeten worden gepresteerd.

Binnen de FOD Binnenlandse Zaken zijn talloze werkroosters met onregelmatige prestaties van toepassing. Volgende systemen kunnen worden onderscheiden:

- Een ploegensysteem met shiften (“vroeg”, “dag”, “late” of “nacht”). Dit systeem wordt toegepast bij de gesloten centra, bureau T, de calltakers en de permanentiediensten van de dienst Instellingen en Bevolking. Al deze diensten hanteren een eigen werkrooster: aantal en duur van de shiften, alsook de periodiciteit ervan en de afwisseling met recuperatiedagen verschillen van dienst tot dienst.
- Het 24/72-urensysteem waarbij het personeel gedurende 24 uren wordt ingezet en vervolgens 3 dagen recuperatieverlof geniet. Dit systeem wordt toegepast in de permanente eenheden en grote wacht van de Civiele Veiligheid en in het Crisiscentrum.

Een aantal werkregelingen uit het ploegensysteem overschrijdt af en toe de wettelijk vastgelegde maximale wekelijkse arbeidstijd van 50 uren<sup>9</sup>.

Het Rekenhof heeft ook vragen bij de doelmatigheid van sommige regelingen. Van de normale 24-urendienst van de Civiele Veiligheid worden “slechts” dertien uren besteed aan professionele activiteiten. De overige elf uren zijn bestemd voor nachtrust (acht uren) en ochtendtoilet en eetmalen (drie uren)<sup>10</sup>. Het valt te betwijfelen of deze regeling, die een betrekkelijk belangrijke personeelsinzet vereist, in verhouding staat tot de omvang en het aantal van de dringende interventies. In tegenstelling tot bij de Civiele Veiligheid wordt van personeelsleden van het Crisiscentrum vereist dat ze gedurende hun 24-urendienst een “actieve waakdienst” waarborgen. Ter compensatie genieten ze een voordeligere geldelijke regeling. In dit geval wordt betwijfeld of de waakzaamheid die gedurende 24 uren van de personeelsleden wordt verwacht, realistisch is.

<sup>8</sup> Artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 november 2002 tot invoering van arbeidsduurvermindering ten gunste van sommige personeelsleden in dienst in de gesloten centra van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, alsook van sommige personeelsleden die belast zijn met het vervoer van de vreemdelingen of het toezicht in de wachtzaal van de dienst Vreemdelingenzaken.

<sup>9</sup> Artikel 8, § 3, van de arbeidstijdwet (wet van 14 december 2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector).

<sup>10</sup> Met “normale” 24-urendienst wordt verondersteld dat er tijdens de periodes bestemd voor de nachtrust en voor het ochtendtoilet/eetmalen geen interventies moeten worden uitgevoerd. Indien dat wel het geval is, zal het aantal uren professionele activiteiten vanzelfsprekend toenemen.

Het Rekenhof ging ook na hoe de FOD onvoorziene afwezigheden binnen de continudiensten opvangt. Sommige directies plannen hiervoor een ruimere personeelsbezetting dan die welke strikt noodzakelijk is volgens de personeelsbehoefteplanning. Op die manier worden bijvoorbeeld in het gesloten centrum van Brugge zeven extra personeelsleden opgeroepen en in de buitendiensten van Bureau T in totaal tien extra personeelsleden. Omdat deze marge de personeelskosten sterk verhoogt, suggereert het Rekenhof mogelijke alternatieven te overwegen, zoals een minimumbezetting gecombineerd met een efficiënt oproepsysteem (zoals in het gesloten centrum in Vottem wordt toegepast) of een bereikbaarheidsdienst (stand-bysysteem). Voor de chauffeurs in de buitendiensten van Bureau T, die hun (feitelijke) standplaats hebben bij de gesloten centra en die overigens ook tot het veiligheidspersoneel behoren<sup>11</sup>, kan worden overwogen om ze te integreren in de centra. Door deze schaalvergroting kan de veiligheidsmarge worden verkleind.

Het Rekenhof raadt in algemene zin ook aan om de verschillende arbeidstijdregelingen te harmoniseren. Op die manier kunnen het beheer en het toezicht efficiënter worden georganiseerd en kunnen regelingen beter met elkaar worden vergeleken en eventuele best practices geïmplementeerd. Hierbij kan worden verwezen naar de quick-win die werd gerealiseerd bij de algemene directie Instellingen en Bevolking door het personeel tijdens dalmomenten in de permanentiedienst in te zetten voor andere (bijkomende) taken. In dit geval worden de eerstelijnsoperatoren van de calldesk ingezet om vóór de aanvang van de kantooruren bepaalde IT-taken uit te voeren.

De minister van Binnenlandse Zaken kondigt een hervorming van de vaste onregelmatige prestaties bij de Civiele Veiligheid en het eventueel invoeren van een bereikbaarheidsdienst in de continudiensten aan. Ook wordt gestreefd naar een harmonisering van de verschillende arbeidstijdregelingen.

Wat de toekenning en uitbetaling van de vergoeding van de vaste onregelmatige prestaties betreft, kwamen geen noemenswaardige problemen aan het licht. Doordat het onderzoek van het Rekenhof na de feiten gebeurt, kon niet worden nagegaan of de opgetekende prestaties en de werkelijk geleverde prestaties ook effectief overeenstemmen. Daarom werd nagegaan of er voldoende beheers- en controlemaatregelen waren genomen om de juistheid van de rapportering te waarborgen. Daarbij werd vastgesteld dat noch de algemene directies, noch de centrale diensten controleren of de (onregelmatige) prestaties ook werkelijk worden geleverd. Omdat de plaatselijke diensten dus volledig zelf de rechten vastleggen en de betalingsopdrachten opmaken, bestaat er volgens het Rekenhof een significant risico op misbruiken (bijvoorbeeld samenspanning om de controles op hoger echelon te omzeilen). Het beveelt daarom aan om de werkelijkheid van de prestaties, op zijn minst bij gelegenheid, ter plaatse te verifiëren.

In het antwoord van de minister worden initiatieven aangekondigd om de controle op de realiteit van de prestaties te verbeteren.

---

<sup>11</sup> De meeste chauffeurs van Bureau T hebben hun standplaats in één van de gesloten centra (bv. in Brugge: vijftien chauffeurs). Vanuit statutair oogpunt is er geen verschil tussen de chauffeurs van Bureau T en de veiligheidsassistenten/-medewerkers van de gesloten centra. De chauffeurs zijn m.a.w. veiligheidspersoneelsleden die de functie van chauffeur uitoefenen. Per gesloten centrum stelt Bureau T een afzonderlijk werkrooster op voor de chauffeurs (met een minimum/maximum-bezetting).

### 3.7 Beschermingswedde

In het kader van de herstructurering van de krijgsmacht<sup>12</sup> zijn sommige militairen bij openbare diensten, waaronder ook de FOD Binnenlandse Zaken, tewerkgesteld. Bij hun overplaatsing genieten ze de waarborg dat hun loon in hun nieuwe functie minstens de zogenaamde beschermingswedde evenaart<sup>13</sup>. Deze beschermingswedde omvat het loon dat betrokkenen voorheen genoten als militair, met inbegrip van hun eventuele militaire toelagen.

De waarborgbepaling wordt niet correct toegepast: de wedde die sommige ex-militairen bij de FOD ontvingen, was hoger dan hun basiswedde als militair, terwijl ze tegelijk ook hun militaire toelagen behielden<sup>14</sup>.

Dit probleem zou te wijten zijn aan een verkeerde toepassing of interpretatie van de “beschermingswedde” in het systeem van de CDVU.

---

<sup>12</sup> Wet van 16 juli 2005 houdende de overplaatsing van sommige militairen naar een openbare werkgever.

<sup>13</sup> Artikel 23 van het koninklijk besluit van 12 juni 2006.

<sup>14</sup> De toelage geselecteerd, bestemd voor onder meer de adjudanten geslaagd voor het kwalificatie-examen voor de graad van adjudant-chef (1.250 euro/jaar, à 100%, spilindex 138,01) en/of de vormingstoelage bestemd voor onderofficieren die minstens de beoordeling voldoende behaalden bij nazicht van bepaalde verworven kennis (afhankelijk van de graad 600 of 700 euro per jaar, à 100 %, spilindex 138,01).

## HOOFDSTUK 4

# Interne controle

De audit besteedde ook aandacht aan de beheersingsmaatregelen die onregelmatigheden en misbruiken bij de toekenning van toelagen en vergoedingen moeten opsporen en voorkomen.

Het onderzoek wees uit dat de reglementair opgelegde controlevoorschriften niet altijd worden gerespecteerd. Zo ontbrak geregeld het vereiste advies van de Inspecteur van Financiën bij de verlenging van hogere functies.

Ook bij de andere beheersingsmaatregelen werden leemten vastgesteld. Bij de vaste onregelmatige prestaties en de diverse toelagen aan operationele personeelsleden van de Civiele Veiligheid, bleek geen of onvoldoende functiescheiding te bestaan. De plaatselijke diensten leggen de rechten van deze toelagen vast en maken de betalingsopdrachten op zonder afdoend toezicht door de centrale diensten. Gezien de omvang van die vaste onregelmatige prestaties beveelt het Rekenhof de centrale diensten aan, zoals al gesteld in 3.6, op zijn minst occasioneel ter plekke te controleren of ze ook werkelijk worden geleverd. Bij de gesloten centra en Bureau T vormt de invoering van het nieuwe online raadpleegbare prikkloksysteem een uitstekende gelegenheid om daarmee van start te gaan. Met betrekking tot de toelagen hulpverlener-ambulancier en gaspakdrager beveelt het Rekenhof de algemene directie aan het bezit van de certificaten en de geldigheid ervan strikt op te volgen (zie punt 3.1).

Verder werd vastgesteld dat de centrale stafdienst P&O een aantal potentieel doeltreffende controle mogelijkheden onbenut laat. Zo worden centraal beschikbare gegevens te weinig gebruikt: betalingsopdrachten, gegevens over afwezigheden, data van uitgevoerde betalingen en aanrekeningen. Door die gegevens aan elkaar te koppelen kunnen een belangrijk aantal elementen worden getoetst: verkeerde aanrekening, onterechte betoelaging tijdens periodes van langdurige afwezigheid of tijdens onbezoldigde periodes, ongeoorloofde cumulaties van toelagen enz.

De FOD Binnenlandse Zaken heeft geen beschrijving of analyse van de operationele risico's op het vlak van de toekenning en uitbetaling van vergoedingen en toelagen. Het Rekenhof herhaalt daarom zijn aanbeveling uit zijn 166e Boek (2009) om in het kader van de interne audit bijzondere aandacht te besteden aan de procedure van de loonbetaling, waaronder ook de toelagen en vergoedingen moeten worden begrepen<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Rekenhof, "Humanresourcesbeheer van de Dienst Vreemdelingenzaken, het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen", 166<sup>e</sup> Boek van het Rekenhof, Volume I, p.837. Ter beschikking op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

## HOOFDSTUK 5

# Correcte uitbetalingen

Afgezien van een aantal materiële fouten en een verkeerde interpretatie van de beschermingswedde werden de betalingsopdrachten correct uitgevoerd.

Als toelagen of vergoedingen ten onrechte werden uitgekeerd, moeten de onverschuldigde sommen (met inachtneming van de eventuele verjaringstermijnen) worden teruggevorderd.

## HOOFDSTUK 6

# Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof onderzocht 33 toelagen en vergoedingen bij de FOD Binnenlandse Zaken.

Al deze toelagen en vergoedingen worden gereguleerd in een koninklijk of ministerieel besluit en zijn juridisch voldoende onderbouwd. Toch blijkt het wel wenselijk, en soms ook nodig, om een aantal van deze besluiten te actualiseren of aan te passen.

Het besluit over de toelage voor medewerkers van de provinciale gouvernementen is sterk verouderd. Daardoor betaalt de federale overheid ook toelagen aan gewestelijke of provinciale personeelsleden. De aanrekening van deze uitgaven op federale personeelskredieten is strijdig met het specialiteitsbeginsel van de begroting.

In afwijking van de algemene regel vervalt het recht op taalpremies niet tijdens afwezigheden wegens ziekte van langer dan 30 werkdagen. Omdat er geen argumenten zijn voor die afwijking, acht het Rekenhof het aangewezen deze waarborgbepaling op te heffen en de algemene regel toe te passen.

De toelagebesluiten voor het personeel van gesloten centra moeten zo nodig duidelijk vermelden of ze ook gelden voor de personeelsleden van bureau T.

Een aantal personeelsleden cumuleert de toelage voor de derving van kosteloze vrije inwoning met de vergoeding voor het gebruik van een privévoertuig voor woon-werkverkeer, niettegenstaande de grondslagen van beide regelingen moeilijk met elkaar te verenigen zijn.

De kosten voor het beheer van de toelage voor het uitblijven van ongevallen bij het besturen van een dienstvoertuig zijn hoog in vergelijking met de toegekende sommen.

Naast de reglementaire tekortkomingen werden ook gebreken in de uitvoering vastgesteld.

Regelmatig ontbraken de nodige verantwoordingsstukken of stemden de betalingsgegevens niet overeen met de prestatiestaten.

De algemene regel dat toelagen niet verschuldigd zijn tijdens afwezigheidsperiodes van meer dan 30 werkdagen, wordt systematisch genegeerd.

Meerdere begunstigden van de toelage voor hulpverlener-ambulancier blijken niet over een geldig certificaat te beschikken. De functietoelage voor gedetacheerde OCAD werd ook aan contractuele personeelsleden toegekend hoewel alleen vastbenoemde personeelsleden op deze dienst kunnen worden tewerkgesteld.

De procedure tot toekenning van plaatsvervangings- en waarnemingstoelagen in het geval van de uitoefening van een hogere functie wordt regelmatig miskend: meerdere besluiten worden pas na het begin van de ambtswaarneming ondertekend, soms wordt hierbij ook de het advies van de Inspecteur van Financiën niet afgewacht. Soms werden plaatsvervangings- of waarnemingstoelagen uitbetaald hoewel dit formeel niet mogelijk was.

Op de premie onaangenaamheden worden ten onrechte geen fiscale inhoudingen verricht.

Het onderzoek van de toelagen van de vaste onregelmatige prestaties (prestaties tijdens nacht, op zaterdag, zondagen en feestdagen) bracht geen onregelmatigheden aan het licht. Wel werd vastgesteld dat de controle op de werkelijkheid van de prestaties te beperkt is. Het Rekenhof beveelt daarom aan om deze bij gelegenheid ter plaatse te controleren.

Het onderzoek naar de diverse onregelmatige arbeidstijdregelingen wees uit dat de wettelijke maximale wekelijkse arbeidstijd (50 uren) in bepaalde gesloten centra soms wordt overschreden. Verder kunnen vragen worden gesteld bij de doelmatigheid van de 24/72-urenregelingen (24 uren dienst en 3 dagen recuperatieverlof, toegepast bij Civiele Veiligheid en het Crisiscentrum) en van de ruime personeelsbezetting die in sommige continudiensten wordt toegepast om te kunnen anticiperen op onvoorziene afwezigheden.

Sommige militairen die werden overgeplaatst naar de FOD Binnenlandse Zaken behielden ten onrechte sommige militaire toelagen. Aangezien hun wedde bij de FOD hoger was dan hun wedde als militair konden ze hierop geen aanspraak meer maken.

Tot slot werden ook een aantal leemten vastgesteld op het vlak van de interne controle. Belangrijke toelagen worden door de buitendiensten toegekend en in betaling gesteld zonder afdoend toezicht vanwege de algemene directie, noch vanwege de centrale directie. De stafdienst P&O benut onvoldoende de beschikbare controlemogelijkheden, zoals analyses en totaalcontroles van de gecentraliseerde informatie. De interne audit besteedde ook nog geen specifieke aandacht (bijvoorbeeld in een risicoanalyse) aan de toekenning en uitbetaling van toelagen en vergoedingen. Het Rekenhof herhaalt zijn aanbeveling om dit op te volgen als onderdeel van de procedure van de loonbetaling.

De minister van Binnenlandse Zaken stemt overwegend in met de vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof. Zo zal zij initiatieven nemen om de reglementering te actualiseren en zullen toelagen of vergoedingen die niet (langer) aangewezen zijn, worden afgeschaft.

De naleving van de reglementering zal beter gegarandeerd worden en er komen interne beheersingsmaatregelen om de juistheid van de uitbetaalde bedragen te garanderen.

Tenslotte zullen de dienst- en arbeidstijdregelingen waar nodig heroverwogen worden.

## BIJLAGE 1

# Geselecteerde toelagen en vergoedingen: reglementaire teksten

1	Beschermingswedde	Koninklijk besluit van 12 juni 2006 tot regeling van het verwerven door de militair van de hoedanigheid van rijksambtenaar door overplaatsing
2	Bijkomende prestaties personeel Civiele Veiligheid	Koninklijk besluit van 22 maart 1999 tot regeling van een toekenning van een toelage voor bijkomende prestaties aan het personeel van de Civiele Bescherming dat tewerkgesteld is in continudienst
3	Buitengewone prestaties	Regentsbesluit van 30 maart 1950 de toekenning regelend van de toelagen wegens buitengewone prestaties
4	Compensatietoelage bij niet slagen gecertificeerde opleiding - veiligheidspersoneel	Koninklijk besluit 20 december 2007 tot hervorming van de loopbaan van het veiligheidspersoneel van de Algemene Directie van de Dienst Vreemdelingenzaken van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken
5	Compensatoire toelage voor leerlingen school civiele bescherming	Ministerieel besluit van 10 juli 1974 tot vaststelling van de dagelijkse vergoeding en van de compensatoire toelage van de leerlingen van de school voor civiele bescherming
6	Diverse toelagen Civiele Veiligheid (operat. assistent met brevet, operat. brigadier, hulpverlener-ambulancier, gaspakdrager)	Ministerieel besluit van 4 mei 1999 tot toekenning van bepaalde toelagen aan het personeel dat titularis is van operationele graden bij de Civiele Bescherming
7	Functietoelage gedetacheerden OCAD	Koninklijk besluit van 24 augustus 2007 houdende toekenning van een functietoelage aan bepaalde personeelsleden van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse
8	Hogere functies	Koninklijk besluit van 8 augustus 1983 tot uitoefening van een hoger ambt in de rijksbesturen
9	Onregelmatige prestaties – Veiligheid en Preventie	Koninklijk besluit van 2 juli 2008 houdende toekenning van een toelage voor onregelmatige prestaties aan het personeel van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken dat toeziet op de naleving van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid en haar uitvoeringsbesluiten, de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective en haar uitvoeringsbesluiten en de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden
10	Opzegvergoeding	Wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten
11	Premie leidinggevenden	Koninklijk besluit van 10 april 1995 tot vaststelling van de weddenscalen der aan verscheidene overheidsdiensten gemene graden



- |    |  |  |
|----|--|--|
| 12 | Premie<br>onaangenaamheden   | Ministerieel besluit van 5 november 2002 tot toekenning van een forfaitaire toelage aan sommige personeelsleden in dienst in de gesloten centra van de FOD Binnenlandse Zaken, alsook aan sommige personeelsleden die belast zijn met het vervoer van de vreemdelingen of het toezicht in de wachtzaal van de Dienst Vreemdelingenzaken  |
| 13 | Projecttoelage   | Koninklijk besluit van 2 augustus 2007 tot toekenning van een toelage aan de personeelsleden belast met het ontwikkelen van projecten in sommige overheidsdiensten   |
| 14 | Risicopremie<br>centrumdirecteur en<br>personeel met gemene<br>graad     | Ministerieel besluit van 12 mei 1998 tot toekenning van een toelage aan de personeelsleden tewerkgesteld in de gesloten centra onder het beheer van de Dienst Vreemdelingenzaken en aan de personeelsleden die instaan voor het toezicht in de wachtzaal van de Dienst Vreemdelingenzaken  |
| 15 | Risicopremie<br>veiligheidspersoneel                                     | Koninklijk besluit van 20 december 2007 tot hervorming van de loopbaan van het veiligheidspersoneel van de Algemene Directie van de Dienst Vreemdelingenzaken van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken   |
| 16 | Taalpremie OCAD  | Koninklijk besluit van 23 januari 2007 betreffende het personeel van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse  |
| 17 | Taalpremie openbaar<br>ambt  | Koninklijk besluit van 13 juni 2010 tot toekenning van toelagen voor tweetaligheid aan de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt  |
| 18 | Toelage BFAST  | Koninklijk besluit van 28 september 2008 tot regeling van de toekenning van een forfaitaire toelage aan de personeelsleden van de Algemene Directie van de Civiele Veiligheid tijdens operationele opdrachten in het buitenland  |
| 19 | Toelage derving<br>kosteloze vrije<br>inwoning                           | Ministerieel besluit van 18 oktober 2002 tot toekenning van een toelage aan de titularissen van sommige functies bij de FOD Binnenlandse Zaken die onderworpen zijn aan bijzondere dienstverplichtingen waardoor zij kosteloze vrije inwoning genieten, en waarvoor het hun bestuur materieel onmogelijk is ze ter plaatse te huisvesten |
| 20 | Toelage instructeurs   | Ministerieel besluit van 30 juni 1960 houdende inrichting van vakcursussen voor het niet-voltijds tewerkgesteld personeel van het Korps Burgerlijke Bescherming  |
| 21 | Toelage opleiding  | Koninklijk besluit van 12 oktober 1964 tot vaststelling van de bezoldiging van hen die hun medewerking verlenen voor de opleiding en de voortgezette opleiding van het Rijkspersoneel  |
| 22 | Toelage uitblijven<br>ongevallen   | Ministerieel besluit van 18 september 1978 tot toekenning van een toelage voor het uitblijven van ongevallen aan de personeelsleden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken belast met het besturen van een autovoertuig   |
| 23 | Toelage voor de<br>medewerkers van de<br>(provinciale)<br>gouvernementen | Koninklijk besluit van 13 januari 1969 tot toekenning van de jaarlijkse toelagen aan de ambtenaren en beambten gehecht aan het kabinet van de provinciegouverneurs en de vice-gouverneur van de provincie Brabant  |

- |    |  |   |
|----|--|---|
| 24 | Toelage voor lesgevers – Civiele Bescherming   | Ministerieel besluit van 22 oktober 1998 tot toekenning van een toelage aan de personeelsleden van de Civiele Bescherming die belast zijn met een opleidingsactiviteit  |
| 25 | Vaste onregelmatige prestaties van het personeel permanente eenheden van de Civiele Veiligheid | Ministerieel besluit van 31 juli 1969 houdende toekenning van een toelage voor onregelmatige prestaties aan het personeel van de permanente eenheden van de Civiele Bescherming die tot vierentwintig-urendienst gehouden zijn  |
| 26 | Vaste onregelmatige prestaties Crisiscentrum   | 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 FOD Binnenlandse Zaken en aan het personeel nodig voor organisatie en de invulling van de neutrale calltaking van de alarmcentrales 100, 101 en 112 |
| 27 | Vaste onregelmatige prestaties helpdesk rijksregister  | Ministerieel besluit van 3 juli 2008 houdende toekenning van een toelage voor onregelmatige prestaties aan het personeel van de FOD Binnenlandse Zaken dat buiten de kantooruren de aangiften van verlies, diefstal of vernieling van elektronische identiteitskaarten ontvangt   |
| 28 | Vaste onregelmatige prestaties personeel gesloten centra                                       | Ministerieel besluit van 23 december 1998 houdende toekenning van een toelage voor onregelmatige prestaties aan het personeel van de gesloten centra onder het beheer van de Dienst Vreemdelingenzaken  |
| 29 | Verblijfsvergoeding immigratieambtenaren   | Ministerieel besluit van 10 november 2009 tot vaststelling van de verblijfsvergoedingen toegekend aan de immigratieambtenaren van de FOD Binnenlandse Zaken   |
| 30 | Vergoeding gebruik privévoertuig voor woon-werkverkeer   | Koninklijk besluit van 3 mei 2007 betreffende de ten laste neming van de kosten inzake openbaar vervoer in woon-werkverkeer van de federale personeelsleden door de staat en sommige federale openbare instellingen   |
| 31 | Vergoeding verbindingssambtenaren  | Ministerieel besluit van 4 april 2003 tot toekenning van een vergoeding aan de verbindingssambtenaren bij de Dienst Vreemdelingenzaken  |
| 32 | Vergoeding voordrachthouders Nationale School Burgerlijke Veiligheid                           | Ministerieel besluit van 21 november 1953 houdende vaststelling van de vergoedingen toegekend aan de voordrachthouders van de Nationale School voor Burgerlijke Veiligheid die niet tot het Korps Burgerlijke Veiligheid behoren  |
| 33 | Wachtvergoeding  | Ministerieel besluit van 18 oktober 2002 tot toekenning van een wachtvergoeding aan sommige personeelsleden in dienst van de gesloten centra van de FOD Binnenlandse Zaken  |

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

*Ce rapport est disponible uniquement en version électronique et existe également en français.*



**ADRES**

Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**

+32 2 551 81 11

**FAX**

+32 2 551 86 22

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)