



Rekenhof



Vaststelling en beheer van de pensioenen van het statutaire spoorwegpersoneel



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Brussel, maart 2020



Rekenhof

Vaststelling en beheer van de pensioenen van het statutaire spoorwegpersoneel



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 18 maart 2020

Vaststelling en beheer van de pensioenen van het statutaire spoorwegpersoneel

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd over de vaststelling en het beheer van de pensioenen van het statutaire spoorwegpersoneel. Het wenste daarmee na te gaan of de Federale Pensioendienst (FPD) deze pensioenen correct vaststelt, zowel naar het recht als naar de berekening, en goed beheert. Daartoe werden bij HR-Rail (de dienst die fungeert als werkgever van het spoorwegpersoneel) loopbaandossiers onderzocht om na te gaan of deze dienst de loopbaangegevens correct aangeeft aan de FPD. Voorts ging de audit na op welke wijze de FPD deze gegevens verwerkt in de vaststelling van het pensioen.

Het Rekenhof heeft vooreerst vastgesteld dat HR-Rail de verschillende bewaringstermijnen van de loopbaanstukken uit de personeelsdossiers, zoals die zijn vastgelegd in de Capelo-wet en in de Archiefwet, niet naleeft, waardoor een doorgedreven controle op de juistheid van de loopbaangegevens in de praktijk onmogelijk wordt.

Globaal genomen beheerst HR-Rail de pensioenaspecten van het personeelsbeheer goed. Zo begon hij eind 2013 al - voordat de aangifte van de loopbaangegevens in de Capelo-databank van de FPD een verplichting werd voor hem -, op eigen initiatief met het invoeren van historische gegevens. De dienst slaagde erin om dit tijdrovende werk af te ronden tegen eind april 2018, dit is ruim 3,5 jaar vroeger dan de voor hem wettelijk vastgelegde limietdatum (eind 2021).

Het aantal fouten dat tijdens de controle van de concrete dossiers werd vastgesteld, lag bij HR-Rail laag en lager dan bij vergelijkbare controles bij andere overheidsinstellingen. Een belangrijke factor die bijdroeg tot dit resultaat is ongetwijfeld het feit dat HR-Rail tot eind 2016 zelf instond voor de berekening en het beheer van de pensioenen en er daardoor, in de schoot van deze personeelsadministratie, meer kennis van de pensioenregelgeving voorhanden is dan in de doorsnee HR-dienst. Bovendien telt HR-Rail minder personeelsleden met een gemengde loopbaan: een groot percentage van het personeel blijft gedurende de volledige loopbaan in dienst bij de spoorwegmaatschappij, wat tot een minder complexe loopbaan leidt. Er zijn ook minder personeelsleden die aanspraak kunnen maken op een tijdsbonificatie omdat ze in het bezit zijn van een noodzakelijk diploma, wat het risico op fouten verkleint.

De steekproeven toonden ook aan dat de problemen en/of fouten bij HR-Rail grotendeels betrekking hadden op de "probleemzones" die het Rekenhof al bij eerdere audits in verband met Capelo en de Pensioenmotor had aangehaald, zoals de codering van de verschillende soorten verloven en afwezigheden, de opgave van de militaire diensten, de controle van de diplomavereniging en de studieduur, het niet coderen van loopbaansituaties die bij wijzigingen van de regelgeving het pensioen kunnen beïnvloeden, het recht op een "preferentieel pensioen" (kortere loopbaanduur/voordeligere loopbaanbreuk).

Al sinds de oprichting van de NMBS wijkt de pensioenregeling van het statutaire spoorwegpersoneel af van de wetgeving die van toepassing is op de andere overheidsambtenaren. Onderzoek van concrete dossiers toonde aan dat deze "specificiteiten" door de FPD correct werden ingevoerd in de berekenings- en beheerssoftware (PenCalc en Pensioenmotor).

De bevoegdheid om de regelgeving van de pensioenen van het spoorwegpersoneel te bepalen ligt al sinds de overname in 2007 van de pensioenlast door de federale staat volledig bij de wetgever. De ingewikkelde procedure die in de oprichtingswet op de NMBS is opgenomen om het statuut aan te passen, kan dan ook best worden geëvalueerd voor wat het pensioenluik betreft. Het "statuut" loopt achterop ten opzichte van de werkelijk toepasselijke regelgeving. Het Rekenhof vestigt concreet de aandacht op een drietal verschillen tussen de pensioenregelgeving voor het spoorwegpersoneel en die voor de andere overheidsambtenaren. Die verschillen worden best opgeheven zodat op reglementair vlak een betere samenhang wordt gerealiseerd.

Tot slot stelde het Rekenhof vast dat de taakverdeling tussen de FPD (die instaat voor de berekening en het beheer van de pensioenen) en HR-Rail (dat als mandataris instaat voor de effectieve uitbetaling van de pensioenen) niet op alle vlakken efficiënt is.

De minister van Pensioenen heeft geantwoord dat hij nota heeft genomen van de vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof. Hij zou de administrateur-generaal van de FPD vragen te onderzoeken in welke mate er gevolg aan kan worden gegeven.

Hoofdstuk 1	
Inleiding	11
1.1 Context	11
1.2 Onderzoeksthema en onderzoeksvragen	12
1.3 Auditmethode	13
1.4 Verloop van de audit	14
Hoofdstuk 2	
Loopbaangegevens	15
2.1 Werkwijze van HR-Rail voor de aangifte in Capelo	15
2.2 Gevolgen voor de audit	15
2.3 Gevolgen voor de berekening, het beheer en de controle door de FPD	16
Hoofdstuk 3	
Vaststellingen	19
3.1 Algemeen	19
3.2 Concrete opmerkingen	20
3.2.1 Verkeerde P-datum	20
3.2.2 Deeltijdse prestaties	21
3.2.3 Stakingsdagen	21
Hoofdstuk 4	
Regelgeving	23
4.1 Algemeen	23
4.2 Toepassing van de regelgeving van HR-Rail door de FPD	24
4.3 Evaluatie van de regelgeving	24
4.3.1 Bevoegdheid voor het aanpassen van de regelgeving	24
4.3.2 Up-to-date houden van de regelgeving	25
4.3.3 Harmonisering met andere pensioenregelingen in de overheidssector	27
4.3.4 Procedure tot toekenning van het pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid	30
Hoofdstuk 5	
Betalingen	33
5.1 Algemeen	33
5.2 Evaluatie van het uitbetalingssysteem	35
Hoofdstuk 6	
Conclusie en aanbevelingen	37
6.1 Conclusies	37
6.2 Aanbevelingen	38
Bijlage	
Antwoord van de minister van Pensioenen	41

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Context

De Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS) werd opgericht bij wet van 23 juli 1926¹. De personeelsleden van de NMBS hadden vanaf dan een eigen pensioenstatuut dat voordeliger was dan de algemene pensioenregeling van de ambtenaren en de maatschappij droeg zelf de financiële last van de pensioenen en stond in voor hun toekenning en uitbetaling.

Op 1 januari 2005 werd, onder impuls van het Europese recht, de unitaire NMBS opgedeeld in een groepsstructuur die bestond uit drie autonome overheidsbedrijven:

- NMBS Holding, verantwoordelijk voor o.a. het personeelsbeheer en de informatica;
- NMBS, de vervoerder of operator;
- Infrabel, de infrastructuurbeheerder.

Met ingang van 1 januari 2007 werden de pensioenverplichtingen van de NMBS Holding ten aanzien van haar statutair en gewezen statutair personeel overgedragen aan de Belgische Staat, met inbegrip van de last van de overlevingspensioenen van hun rechthebbers². De toekenning, het beheer en de uitbetaling van de pensioenen bleven de bevoegdheid van de NMBS, weliswaar voor rekening van de Belgische Staat.

Op 1 januari 2014 gebeurde een fundamentele structuurhervorming van de NMBS-Groep: er werd overgestapt van een driedelige structuur naar een duaal model waarbij de spoorwegonderneming (NMBS) en de infrastructuurbeheerder (Infrabel) niet langer onder een holdingstructuur waren ondergebracht. Er werd een gezamenlijke dochtervennootschap, HR-Rail, opgericht die als werkgever van het personeel fungeert en die personeel ter beschikking stelt van de NMBS en Infrabel. HR-Rail stond ook in voor de toekenning, het beheer en de uitbetaling van de pensioenen van het spoorwegpersoneel. Zij deed dit eerst volledig zelfstandig, maar maakte vanaf 2015 gebruik van de berekeningssoftware van de toenmalige Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS), namelijk het Pensioenportaal en AP-Soft³. Op dat ogenblik was er dus al een specifieke regelgeving voor HR-Rail voorzien in de software van de PDOS.

¹ Wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

² Koninklijk besluit van 28 december 2005 betreffende de overname van de pensioenverplichtingen van de NMBS Holding door de Belgische Staat, bekrachtigd door artikel 70 van de programmawet van 20 juli 2006.

³ PDOS, dienstnota over het HR-Rail Project, december 2014.

Sinds 1 januari 2017 is de Federale Pensioendienst (FPD) bevoegd voor de toekenning, het beheer en de betalingen van de pensioenen van het statutaire personeel van HR-Rail⁴. HR-Rail blijft echter, in de hoedanigheid van mandataris van de FPD, instaan voor de daadwerkelijke betaling van de pensioenen.

Het feit dat HR-Rail vóór 1 januari 2017 zelf instond voor de toekenning en het beheer van de pensioenen van het spoorwegpersoneel heeft ook gevolgen voor de inschakeling in het Capelo-project⁵. De Capelowet⁶ bepaalde immers dat enkel werkgevers van wie het pensioen toegekend en beheerd wordt door de FPD vanaf 1 januari 2011 onderworpen zijn aan de verplichte aangifte van historische gegevens, een opdracht die vóór 1 januari 2016 moest zijn uitgevoerd. Concreet betekent dit dat HR-Rail in principe pas vanaf 1 januari 2017 (datum van de bevoegdheidsoverdracht) onderworpen is aan de verplichte aangifte van historische gegevens. Aangezien HR-Rail deze opdracht uiteraard niet kon voltooien vóór de in de oorspronkelijke Capelowet vooropgestelde datum (1 januari 2016), werd deze wet op dat punt gewijzigd en werd de einddatum verschoven naar 1 januari 2022⁷. Wat betreft de DmfA-aangiften⁸ was HR-Rail, net als de andere openbare werkgevers, met ingang van 1 januari 2011 wel volledig opgenomen in het Capelo-project.

1.2 Onderzoeksthema en onderzoeksvragen

Het Rekenhof heeft onderzocht of de FPD de pensioenen van het spoorwegpersoneel correct vaststelt, zowel naar recht als naar berekening, en beheert. Daarvoor moeten de elektronisch aangeleverde gegevens uiteraard betrouwbaar, exact en volledig zijn.

De juistheid van de gegevens werd gecontroleerd op verschillende niveaus:

- de historische loopbaangegevens die door HR-Rail werden gecodeerd en doorgestuurd naar de FPD. Het Rekenhof is nagegaan of de omzetting van de gegevens naar de gecodeerde bestanden correct is gebeurd, m.a.w. of de historische gegevens in Capelo volledig betrouwbaar zijn;
- de gegevens die sinds 2011 worden verwerkt via de DmfA-aangiften en de aanvullende gegevens inzake diploma en leger- of burgerdiensten die de FPD via aparte kanalen verzamelt;
- de vaststelling van het pensioen op basis van de elektronische gegevens: door onderzoek van een representatief aantal dossiers, over de volledige doorlooptijd (vanaf de omzetting van de loopbaangegevens in elektronische vorm tot de uiteindelijke raming of berekening van het pensioen), is nagegaan of de elektronische gegevens leiden tot een correct resultaat, m.a.w. of de verwerking van de gegevens door de FPD betrouwbaar is;

4 Wet van 18 maart 2016 tot wijziging van de benaming van de Rijksdienst voor Pensioenen in Federale Pensioendienst, tot integratie van de bevoegdheden en het personeel van de Pensioendienst voor de Overheidssector, van de opdrachten "Pensioenen" van de lokale en provinciale sectoren van de Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels en van HR-Rail en tot overname van de gemeenschappelijke sociale dienst van de Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels (hierna de "fusiewet").

5 De databank "*Carrière Publique Electronique* – Elektronische Loopbaan Overheid" is een initiatief van de FPD die het mogelijk maakt de elektronische loopbaangegevens van het personeel uit de overheidssector te verzamelen en te beheren.

6 Wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen.

7 Artikel 26 van de wet van de wet van 13 april 2019 houdende diverse bepalingen inzake pensioenen.

8 De *Déclaration multifonctionnelle* / multifunctionele Aangifte vervangt de RSZ-kwartaalaangifte.

- voor de bewaring van de bewijskrachtige loopbaanstukken moet HR-Rail bepaalde voorschriften naleven. Het Rekenhof heeft onderzocht in welke mate de FPD garandeert dat deze bewijskrachtige stukken effectief worden bewaard zoals vooropgesteld (methode, bewaartermijn);
- de FPD beschikt over een aantal mogelijkheden om zelf controle uit te oefenen op de juistheid van de loopbaangegevens van ambtenaren. Hij kan daartoe o.m. de werkgevers controleren of stukken opvragen. Er is nagegaan in welke mate de FPD maatregelen neemt om zelf dergelijke controles op de elektronische gegevens uit te oefenen, of, meer algemeen, in welke mate de FPD bij de uitbouw van deze nieuwe werkwijze georganiseerd is om een zo groot mogelijke zekerheid te bieden dat de elektronische gegevens een getrouwe weerspiegeling vormen van de loopbaan van de pensioengerechtigde.

De audit behandelde de volgende onderzoeksvragen:

- Werden de historische gegevens correct aangegeven door HR-Rail?
- Welke maatregelen neemt de FPD om te garanderen dat HR-Rail de noodzakelijke bewijskrachtige loopbaanstukken bewaart zoals vooropgesteld (methode, bewaartermijn) in de ter zake geldende regelgeving?
- Welke controle oefent de FPD uit op de aangiften van historische gegevens? Gebeurt deze controle aan de hand van een vast protocol? Is ze adequaat? Worden de bevindingen van dergelijke controles gebruikt in het kader van vormingen of voor een bijsturing of aanvulling van procedures?
- Worden de historische gegevens correct verwerkt in de berekeningssoftware van de FPD?
- Worden de loopbaangegevens vanaf 1 januari 2011 (via DmfA-aangiften) correct verwerkt in de berekeningssoftware van de FPD?
- Welke controle wordt uitgeoefend op de specifieke Capelo-blokken van de DmfA-aangiften? Gebeurt deze controle aan de hand van een vast protocol? Is ze adequaat?
- Worden de gegevens die nodig zijn voor de betaling van de pensioenen op een betrouwbare en efficiënte manier uitgewisseld tussen de FPD en HR-Rail?

1.3 Auditmethode

Het Rekenhof onderzocht voor deze audit individuele dossiers en heeft daartoe twee lijsten van personeelsdossiers opgevraagd bij HR-Rail:

- Een lijst van alle statutaire personeelsleden die op 1 januari 2018 minstens 50 jaar oud waren;
- Een lijst van alle statutaire personeelsleden die in de eerste helft van 2018 met pensioen gingen (ongeacht of het om een vervroegd pensioen, een pensioen op leeftijdsgrens of een pensioen wegens ongeschiktheid ging).

Het heeft uit beide lijsten *at random* tweehonderd dossiers geselecteerd en opgevraagd waarin het de juistheid van de Capelogegevens heeft gecontroleerd op twee niveaus:

- Wat betreft de historische gegevens (loopbaangegevens tot 1 januari 2011) werd een “stap-voor-stap” controle uitgevoerd: vertrekkend van het personeelsdossier werd geve-

rifieerd of de historische gegevens correct werden ingevoerd en correct werden verwerkt in het pensioendossier (PenCalc-software);

- Wat betreft de DmfA-aangiften werd, vertrekkend van het personeelsdossier, nagegaan of de loopbaangegevens correct werden verwerkt in de PenCalc-software of in de pensioenmotor. Daarbij werd een aantal DmfA-aangiften grondig gecontroleerd wanneer in een van beide softwaresystemen fouten werden ontdekt.

Aanvullend werden interviews gehouden met de verantwoordelijke ambtenaren.

De antwoorden van de FPD, HR Rail en de minister van Pensioenen werden waar nodig verwerkt in dit verslag. De antwoordbrief van de minister (van 20 december 2019) werd ook als bijlage opgenomen.

1.4 Verloop van de audit

14 november 2018	Aankondiging van de audit bij de minister van Pensioenen, de administrateur-generaal van de FPD en de voorzitter van de raad van bestuur van HR-Rail
Februari 2019 tot september 2019	Uitvoering van de audit en opmaak van het ontwerpverslag
27 november 2019	Verzending van het ontwerpverslag naar de administrateur-generaal van de FPD, de voorzitter van de raad van bestuur van HR-Rail en de minister van Pensioenen
18 december 2019	Antwoord van de administrateur-generaal van de FPD op het ontwerpverslag
20 december 2019	Antwoord van de minister van Pensioenen op het ontwerpverslag
30 januari 2020	Antwoord van de directeur-generaal van HR-Rail op het ontwerpverslag

Hoofdstuk 2

Loopbaangegevens

2.1 Werkwijze van HR-Rail voor de aangifte in Capelo

Zowel voor de DmfA-aangiften als voor de aangiften van historische gegevens werkt HR-Rail vanuit SAP, een softwareprogramma waarin alle loopbaangegevens van het spoorwepersoneel zijn opgenomen⁹. Het is een databank met een chronologisch overzicht van alle loopbaanincidenten: aanwerving, benoeming, bevordering, deeltijdse prestaties, loopbaanonderbreking, ...

Bij de opmaak van de historische loopbaanattesten moesten de werkgevers ook eventuele voorafgaandelijke prestaties van hun personeelsleden bij andere werkgevers uit de overheidssector verklaren. Om over dergelijke loopbaangegevens vóór de indiensttreding bij de NMBS te beschikken, werkte HR-Rail een bijzondere procedure uit. Samen met de loonbrief van november 2013 ontvingen alle personeelsleden een brief waarin hen werd gevraagd om via een intranet-link een overzicht door te sturen van alle prestaties in de publieke sector vóór indiensttreding bij de NMBS. Vervolgens contacteerde HR-Rail de betrokken werkgevers om de loopbaangegevens te verifiëren en, waar nodig, aan te vullen en/of te corrigeren. In de loop van 2015 werden alle gegevens opgeladen in een “Capelo-databank” (een Excel-bestand eigen aan HR-Rail), waarna ze op regelmatige tijdstippen via batch werden doorgestuurd naar de FPD. Door de vele anomalieën die in deze fase optraden, duurde het uiteindelijk tot eind april 2018 voordat alle fouten waren rechtgezet en de historische loopbaanattesten van alle personeelsleden correct waren doorgestuurd.

2.2 Gevolgen voor de audit

HR-Rail stelde de opgevraagde personeelsdossiers ofwel digitaal (voor personeelsleden geboren vanaf 1 januari 1960) ofwel op papier (voor personeelsleden geboren vóór 1960) ter beschikking van het Rekenhof. Voor de raadpleging van de digitale dossiers kreeg het Rekenhof toegang tot de applicatie “OpenText”, een databank waarin de gescande loopbaanstukken van de personeelsleden worden bijgehouden. Het Rekenhof had daarnaast ook toegang tot de applicatie SAP.

De eigenlijke (papier en digitale) personeelsdossiers bleken meestal onvolledig: zo goed als geen enkel dossier bevatte alle originele stukken en veelal beperkte het personeelsdossier zich tot een zogenaamde “navettestaat”, een geschreven overzicht van de loopbaan.

Aangezien de originele stukken niet beschikbaar waren en er dus geen mogelijkheid bestond om de juistheid van de ingevoerde data na te gaan, heeft het Rekenhof de audit noodgedwongen uitgevoerd op basis van de loopbaangegevens in SAP.

⁹ De oorspronkelijke applicatie “A500” werd vervangen door SAP.

2.3 Gevolgen voor de berekening, het beheer en de controle door de FPD

Door het Capelo-project beschikt de FPD niet langer over de originele loopbaanstukken maar enkel over de loopbaansamenvatting in de Capelo-database, zoals die is ingevoerd door de openbare werkgever. De FPD kan de werkgever wel vragen om alle nuttige inlichtingen of documenten in het kader van de aangiften (van DmfA, historische en punctuele gegevens) te verstrekken om de juistheid en volledigheid van de loopbaangegevens te controleren. Als de FPD vaststelt dat een werkgever een onvolledige of onjuiste aangifte heeft gedaan, kan hij de werkgever binnen vijf maanden na de aangifte verplichten om die aangifte te corrigeren. Aangezien HR-Rail echter niet meer beschikt over alle loopbaanstukken is die controle in de praktijk onmogelijk. Uiteraard vormt dit een risico op fouten bij de vaststelling van de pensioenrechten en het pensioenbedrag.

De bewaring van personeelsdossiers is nochtans uitdrukkelijk geregeld in de Capelo-wet. De verantwoordingsstukken van de historische gegevens moeten worden bewaard tot zes maanden na de pensionering van het personeelslid of tot wanneer de FPD de werkgever ontlast van deze bewaarplicht. Ze omvatten de diploma's, benoemings- en bevorderingsbesluiten, verklaringen van voorgaande diensten, verantwoordingsstukken van administratieve standen en van geldelijke anciënniteit. De werkgever moet bovendien de verantwoordingsstukken voor de DmfA-aangifte en het afschrift van de aangifte zelf bewaren tot vijf jaar na de aangifte. Die stukken bevatten de bezoldigings- en werktijdgegevens van het betrokken trimester.

Naast de bepalingen van de Capelo-wet zijn ook de bepalingen van de Archiefwet van 24 juni 1955 en de uitvoeringsbesluiten ervan van toepassing. Die wet verplicht de rijksbesturen om documenten van dertig jaar en ouder over te brengen naar het Rijksarchief. Documenten die geen administratief nut meer hebben en die nog geen dertig jaar oud zijn, kunnen ook naar het Rijksarchief worden overgebracht op verzoek van de administratieve overheden waartoe ze behoren. Voordat de archieven worden overgebracht, worden de stukken die permanent moeten worden bewaard, gescheiden van deze die uiteindelijk mogen worden vernietigd. Een werkgever mag slechts archieven vernietigen na toelating van de Algemeen Rijksarchivaris.

De voorgaande vaststelling is niet beperkt tot HR-Rail. Uit een vroegere audit ("Audit Capelo")¹⁰ bleek immers dat heel wat administratieve entiteiten er niet van op de hoogte zijn dat de Archiefwet hen verplicht de personeelsstukken langer dan zes maanden na pensionering (historische attesten) of vijf jaar na aangifte (DmfA-aangifte) bij te houden, zodat zij deze documenten te snel vernietigen. In dit verband heeft de FPD wel meegedeeld dat de betrokken documenten alleszins niet meer zullen worden opgevraagd eens de in de Capelo-wet gestelde termijnen zijn verstreken. Het Rekenhof beveelt aan dat minstens werk wordt gemaakt van een omzendbrief waarin aan deze verplichtingen wordt herinnerd. In de reactie op de opmerkingen van het Rekenhof in bovenvermelde audit had de FPD namelijk zelf al aangegeven dat het gepast leek om de wettelijke verplichtingen bij de overheidsdiensten

¹⁰ Rekenhof, *Uitvoering van het Capelo-project en verwerking van elektronische gegevens door de FPD-ambtenarenpensioenen*, Brussel, maart 2017, 46p., www.rekenhof.be.

in herinnering te brengen door middel van een omzendbrief, maar tot dusver bleef dergelijk initiatief uit.

De FPD treedt de vaststelling bij van het Rekenhof dat de meeste overheidsdiensten niet weten dat zij de personeelsstukken langer dan zes maanden na pensionering (historische Capelo-gegevens) of vijf jaar (Capelo-gegevens in DmfA) moeten bewaren. Zoals aanbevolen door het Rekenhof belooft de FPD een ontwerpomzendbrief op te stellen, gericht aan alle overheidswerkgevers, om hen te herinneren aan de correcte bewaartermijnen.

Hoofdstuk 3

Vaststellingen

3.1 Algemeen

Onder punt 1.1 werd reeds vermeld dat HR-Rail in principe pas vanaf 1 januari 2017 onderworpen is aan de verplichte aangifte van historische gegevens en dat zij die opdracht moet voltooien vóór 1 januari 2022.

Het Rekenhof stelt vast dat HR-Rail reeds eind 2013, ruim vóór de verplichte aangifte, op eigen initiatief is begonnen met de aangifte van historische gegevens en erin slaagde om alle historische attesten in te voeren tegen eind april 2018. De aangiften waren dus al afgerond voordat de wetgever de termijn verlengde tot eind 2021. Door zelf te anticiperen op de verplichting slaagde HR-Rail erin om zeer vroeg klaar te zijn met de bijkomende en tijdrovende taak die het invoeren van de loopbaangegevens in Capelo vormde. Het Rekenhof herinnert er in dit verband aan dat veel andere overheidsdiensten er niet in zijn geslaagd om de historische gegevens tijdig in te voeren. Sommige overheidsdiensten hebben op dit ogenblik hun aangiften nog steeds niet afgerond, terwijl dit al moest gebeurd zijn vóór 2016¹¹.

Het aantal fouten dat in de concrete dossiers werd ontdekt in de aangiften van de historische gegevens en in de DmfA-aangiften lag bij HR-Rail bovendien aanzienlijk lager dan bij eerdere gelijkaardige controles bij andere overheidsinstellingen. Eén van de factoren die bijdroeg tot dit goede resultaat is ongetwijfeld het feit dat HR-Rail tot eind 2016 zelf instond voor de berekening en het beheer van de pensioenen en er daardoor in de schoot van deze personeelsadministratie vanzelfsprekend een goede kennis van de pensioenregelgeving voorhanden is.

Ook de volgende elementen maakten de taak voor HR-Rail wellicht iets makkelijker:

- Er zijn relatief gezien minder personeelsleden met een “gemengde” loopbaan: een groot percentage van de personeelsleden blijft gedurende de volledige loopbaan bij de spoorwegaansluiting¹²;
- Er zijn procentueel gezien minder personeelsleden die aanspraak kunnen maken op een tijdsbonificatie wegens het bezit van een noodzakelijk diploma.

¹¹ Zie in dit verband: *Parl. St. Kamer*, 20 februari 2019, DOC 54 3577/001, p. 4 (“*Talrijke werkgevers blijven nog steeds in gebreke bij het aangeven en valideren van deze attesten*”).

¹² In tegenstelling tot de meeste andere overheidsdiensten deed HR-Rail ook de moeite de personeelsleden expliciet te vragen eventuele prestaties in de publieke sector vóór hun indiensttreding bij de NMBS te signaleren (zie ook punt 2.1.).

De steekproeven toonden wel aan dat bij de NMBS de (weinig) problemen en/of fouten grotendeels betrekking hadden op de “probleemzones” die al bij vorige audits in verband met Capelo en de pensioenmotor waren onderkend¹³, namelijk:

- de codering van de verschillende soorten verloven en afwezigheden¹⁴;
- de opgave van de militaire diensten¹⁵;
- de diplomavereiste en -diplomaduur¹⁶;
- het feit dat bepaalde loopbaansituaties niet gecodeerd moeten worden hoewel ze bij wijzigingen van de regelgeving een invloed op het pensioen zouden kunnen hebben¹⁷;
- het niet kunnen nagaan van het recht op een “preferentieel pensioen” (kortere loopbaanduur en voordeliger tantième) bij tewerkstelling in specifieke diensten¹⁸.

De FPD zal deze vaststellingen meenemen in de analyse van de problemen in de loopbaangegevens van HR-Rail, en dit in het kader van het project “anomalieën in de loopbaan van ambtenaren” (dat “waarschuwingsignalen” in het pensioenportaal wil creëren). In afwachting van de realisatie van dit project zal de FPD contact opnemen met HR-Rail om hem te informeren over de problemen met de loopbaangegevens.

3.2 Concrete opmerkingen

3.2.1 Verkeerde P-datum

In de steekproef bevond zich een dossier van een gewezen personeelslid dat werd gepensioneerd op een vroegere datum dan het pensioenportaal van de FPD aangaf als P-datum (de vroegst mogelijke pensioendatum). Verder onderzoek toonde aan dat de betrokkene effectief op rust werd gesteld door de FPD op een datum waarop er nog geen recht op een vervroegd rustpensioen bestond omdat de noodzakelijke loopbaanduur nog niet was bereikt. De FPD kende in casu het pensioen toe vanaf 1 februari 2018, hoewel dit recht pas ontstond op 1 december 2018. De foutieve berekening van de loopbaanduur resulteerde uit de verkeerde aangifte door HR-Rail van de studieduur van een vereist diploma (HR-Rail

¹³ Zie Rekenhof, *Uitvoering van het Capelo-project en verwerking van elektronische gegevens door de FPD-ambtenaren-pensioenen*, Brussel, maart 2017, p. 25-30, www.rekenhof.be.

¹⁴ Ook voor HR-Rail was het, net als voor andere besturen, niet duidelijk dat enkele codes verschillen naargelang het gaat om periodes van vóór 2011 (historische gegevens) dan wel om periodes van na 2011 (DmfA-aangiftes). De documentatie die beschikbaar is op de site van de FOD Sociale Zekerheid is zeer moeilijk terug te vinden en zeer verwarrend.

¹⁵ HR-Rail laat in heel wat gevallen het stamboekuittreksel bezorgen door het betrokken personeelslid, om het dan door te sturen naar Sigedis. Zo wordt het dossier sneller vervolledigd dan via de normale weg (opvraging stamboekuittreksel door FPD, daarna invoer in loopbaan).

¹⁶ Uit de steekproef en uit bijkomend onderzoek bleek wel dat de bevoegde dienst van de FPD bij twijfel over de diplomavoorwaarde of de studieduur bijkomende inlichtingen opvraagt bij HR-Rail, iets wat bij andere overheidsinstellingen minder frequent gebeurde.

¹⁷ Bij HR-Rail gaat het vooral om de “detachering” van statutair personeel aan “derden”, vakbonden, ... Tijdens die detachering blijven de betrokkenen volgens de huidige bepalingen dezelfde statutaire rechten genieten als ervoor en worden deze periodes in aanmerking genomen voor het (overheids)pensioen.

¹⁸ Bij de NMBS gaat het om de “rijdende diensten”. In hoofdstuk XVI Pensioenen van het statuut van de NMBS staat volgende omschrijving van het “rijdend personeel”: “*de personeelsleden die behoren tot het rijdend personeel door het pensioenreglement van de NMBS Holding zoals het van kracht was op 28 december 2011*”. Het is duidelijk dat hier dezelfde problematiek zal ontstaan/bestaat als bij de “actieve diensten” van de “gewone” ambtenaren: naarmate de jaren vorderen wordt het steeds moeilijker om te bepalen welke intussen gecreëerde functies en/of graden overeenkomen met de oude graden/functies van vóór 2012 die golden als “rijdende diensten”. Mogelijk zorgt een duidelijke omschrijving van de nieuwe norm “zwaar beroep” op dit vlak voor een oplossing.

vermelde in Capelo een studietijd van vier jaar terwijl het in feite slechts drie jaar mocht zijn).

Vlak voordat de ten onrechte aan de betrokkene gecommuniceerde ingangsdatum werd bereikt, ontdekte men de fout, doch om billijkheidsredenen werd beslist om het vervroegd pensioen toch toe te kennen vanaf 1 februari 2018. Wel werd bij de berekening van het pensioen slechts rekening gehouden met de correcte studieduur van drie jaar in plaats van vier jaar.

Een dergelijk dossier toont niet alleen aan dat het correct invoeren in de Capelo-databank van de loopbaangegevens zeer belangrijk is en dat daarvoor een goede kennis van de materie “overheidspensioenen” primordiaal is, maar bewijst ook dat gerichte controles door de FPD op de ingevoerde data meer dan nuttig kunnen zijn. Het blijft tenslotte de (eind) bevoegdheid van de FPD om te zorgen voor de toekenning van een correct pensioenbedrag vanaf de correcte datum.

3.2.2 Deeltijdse prestaties

In heel wat dossiers bleek dat de betrokkenen een of andere vorm van viervijfde tewerkstelling uitoefenden (voornamelijk via een gedeeltelijke loopbaanonderbreking), maar dat deze perioden in de Capelo-databank vermeld worden als een tewerkstelling van 84,15 %. Soms wijzigde dit percentage in de loop van een periode van een viervijfde tewerkstelling naar (het logische) 80 % en weer terug naar 84,15 %. Navraag bij HR-Rail leerde dat de werkgever steeds een loopbaanbreuk invoert (32/40^e of 30,4/38^e), maar kon niet aantonen waar deze wijzigingen naar afwijkende percentages vandaan komen.

Het Rekenhof meent dan ook dat de dossiers van het spoorwegpersoneel waarin deeltijdse prestaties voorkomen best door de FPD worden onderzocht om na te gaan of de percentages in PenCalc en de pensioenmotor overeenstemmen met de werkelijke percentages van tewerkstelling.

De FPD gaf aan dat het deze gevallen samen met HR-Rail zal onderzoeken als onderdeel van de al bestaande, regelmatige validatie van loopbaanonderbrekingen.

3.2.3 Stakingsdagen

Over de losse dagen van “afwezigheid gelijkgesteld met non-activiteit” (lees: de stakingsdagen) bevatten de loopbaandossiers quasi nooit (individuele) bewijsstukken. Onderzoek toonde aan dat de gegevens hierover sinds 2016 worden bekomen via (elektronische) lijsten van de namen van de stakende personeelsleden die door de entiteiten (NMBS en Infrabel) aan HR-Rail worden bezorgd en die dan automatisch in de softwaretoepassing SAP worden gecodeerd. Vanaf dat jaar moeten enkel nog de stakingsdagen van de gedetacheerde personeelsleden (de personeelsleden die werken voor dochterondernemingen en de vakbondsafgevaardigden) manueel worden gecodeerd in SAP.

Door die werkwijze is het niet mogelijk om met zekerheid vast te stellen of alle individuele stakingsdagen daadwerkelijk zijn ingevoerd in de Capelo-databank.

Hoofdstuk 4

Regelgeving

4.1 Algemeen

De pensioenwetgeving kwam in ons land stelsel na stelsel tot stand, op verschillende tijdstippen. De eerste pensioenregeling was die van de openbare sector. De wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen vormt tot vandaag de basis van dit pensioenstelsel. Ook de bedienden van de “staatspoorwegen” vielen onder de toepassing van dit stelsel.

Bij de oprichting van de NMBS, door de wet van 23 juli 1926¹⁹, werd bepaald dat een paritaire commissie het statuut van het personeel moest opstellen. Tijdens de parlementaire besprekingen van het wetsontwerp dat leidde tot deze wetgeving werd bovendien duidelijk gesteld dat de ambtenaren die op het ogenblik van de oprichting van de nieuwe maatschappij tot het definitieve personeel van de staatspoorwegen behoorden, niet minder voordelig mochten worden behandeld dan voorheen. De paritaire commissie ging uiteindelijk verder dan het “behoud van verworven rechten” en nam in het statuut een aantal bepalingen op die gunstiger waren²⁰. Zo werd bepaald dat het pensioen wordt berekend op basis van de laatste bezoldiging (in plaats van op basis van de gemiddelde bezoldiging van de laatste vijf jaar) en dat elk jaar dienst meetelt aan een gunstiger breukdeel (1/55 of 1/48 in plaats van 1/60 of 1/50).

In de loop der jaren werden alsmaar meer pensioenwetten gestemd die ook van toepassing waren op de pensioenen van het spoorwegpersoneel. Enkele belangrijke voorbeelden zijn de wet van 14 april 1965 tot vaststelling van een zeker verband tussen de onderscheiden pensioenregelingen van de openbare sector (“wet enig pensioen”), de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire en hervormingen (“wet Wijninckx”) en de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen (“wet Mainil”).

Ook de recente hervormingen van de overheidspensioenen zijn van toepassing op de pensioenen van het spoorwegpersoneel. Toch blijven tot vandaag een aantal bijzonderheden in het pensioenstelsel van de statutaire personeelsleden van het spoorwegpersoneel van toepassing. De berekening op basis van een voordeligere referentiewedde (nu gemiddelde wedde van de laatste vier jaar in plaats van gemiddelde wedde van de laatste tien jaar) en op basis van een voordeliger tantième (zie hoger) zijn de meest in het oog springende, maar zeker niet de enige verschillen met de “gewone” ambtenarenregeling.

¹⁹ Wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

²⁰ Deze betere voorwaarden werden verantwoord door te stellen dat de in dienst zijnde ambtenaren anders misschien zouden opteren voor een overplaatsing naar een andere staatsdienst in plaats van in dienst te treden bij de nieuwe maatschappij, wat de werking van de spoorwegen in het gedrang kon brengen.

4.2 Toepassing van de regelgeving van HR-Rail door de FPD

Het Rekenhof heeft onderzocht of de FPD erin geslaagd is om bij de overname van de berekening en het beheer van de pensioenen van HR-Rail de “specificiteiten”²¹ van het pensioenstatuut van het spoorwegpersoneel correct in te voeren in de bestaande berekenings- en beheerssoftware (voornamelijk in PenCalc en in de Pensioenmotor)²².

De steekproef omvatte uitsluitend pensioendossiers die ingingen in de eerste helft van 2018, zodat het resultaat niet kon worden vertekend door eventuele onvolkomenheden uit de periode vlak na de overname. Deze steekproef toonde geen enkel gebrek aan: de FPD is erin geslaagd de pensioenregelgeving van het spoorwegpersoneel correct in te voeren in zijn software.

Het Rekenhof wijst er daarbij wel op dat de tekortkomingen in de PenCalc-software die het al had gesignaleerd in zijn Audit Capelo uiteraard ook gelden voor wat de berekening van de pensioenen van het spoorwegpersoneel betreft²³. Het berekeningsprogramma PenCalc is inderdaad in heel wat gevallen niet in staat om een pensioendossier volledig en correct te berekenen op basis van de Capelo-gegevens. In heel wat dossiers moeten namelijk nog steeds manuele interventies gebeuren. In zijn antwoord had de FPD reeds de ontwikkeling van nieuwe berekeningssoftware (NewPenCalc) in het vooruitzicht gesteld zonder hiervoor een duidelijke timing te geven²⁴. Het Rekenhof heeft over de stand van zaken van dit project geen verdere concrete informatie gekregen.

4.3 Evaluatie van de regelgeving

4.3.1 Bevoegdheid voor het aanpassen van de regelgeving

Sinds de overname van de last van de pensioenen van het spoorwegpersoneel door de Staat²⁵ (met ingang van 1 januari 2007), ligt de volledige bevoegdheid voor het bepalen van het “pensioenstatuut” bij de wetgever²⁶.

21 De FPD gebruikt in een aantal werkdocumenten deze aanduiding om te verwijzen naar de verschillen tussen de pensioenregeling van het spoorwegpersoneel en die van de andere ambtenaren.

22 In de praktijk had de toenmalige PDOS de regelgeving van de pensioenen van het statutair spoorwegpersoneel al in 2014 geprogrammeerd in zijn softwaretoepassingen (zie eerder punt 1.1.).

23 Zie Rekenhof, *Uitvoering van het Capelo-project en verwerking van elektronische gegevens door de FPD-ambtenarenpensioenen*, Brussel, maart 2017, www.rekenhof.be, en meer bepaald punt 5.3 *Automatische berekening op basis van de Capelo-gegevens*, p. 35, www.rekenhof.be.

24 Zie ook Rekenhof, *De pensioenmotor - Ontwikkeling en toepassing voor de ambtenarenpensioenen*, Brussel, december 2018, p. 24, punt 4.3, www.rekenhof.be.

25 Bij koninklijk besluit van 28 december 2005 betreffende de overname van de pensioenverplichtingen van de NMBS Holding door de Belgische Staat.

26 De volgende elementen tonen dit duidelijk aan:

- De pensioenen van de NMBS zijn vanaf dat ogenblik onomstootbaar ten laste van de staatskas en dus onderworpen aan de toepassing van artikel 179 van de Grondwet, waarin wordt bepaald dat geen pensioen ten laste van de Staatskas kan worden toegekend dan bij of krachtens een wet;
- In het “overname”-kb van 28 december 2005 waren twee artikelen (te weten artikel 7 en 8) opgenomen waarin zelfs de “normale” bevoegdheid voor het vaststellen van het administratief en geldelijk statuut van HR-Rail enigszins werd beknot, voor zover deze instelling zou overwegen om bepaalde maatregelen te nemen die konden leiden tot een verhoging van de pensioenlast. Het pensioengedeelte van het statuut nog wijzigen kon dus zeker niet meer.

Ook voordien lag de bevoegdheid ter zake, zeker de laatste decennia, quasi exclusief bij de wetgever²⁷. Overigens was ze, voor zover dit juridisch noodzakelijk zou zijn geweest, al ingeperkt in de oprichtingswet van de NMBS. Artikel 68 van deze wet verduidelijkt dat “de dwingende bepalingen bepaald door of krachtens de wet” in de “hiërarchie der rechtsbronnen in de arbeidsbetrekkingen tussen de Belgische Spoorwegen en haar statutaire personeelsleden” voorrang hebben op de collectieve overeenkomsten, het personeelsstatuut, de personeelsreglementering, het arbeidsreglement, ...

Na het overnemen van de berekening en het beheer door de FPD wordt het feit dat de bevoegdheid bij de wetgever ligt bijkomend bevestigd in de memorie van toelichting²⁸ van de fusiewet²⁹: “Meteen moet worden verduidelijkt dat het bestaande specifieke pensioenstelsel ten gunste van het spoorwegpersoneel geen enkele wijziging ondergaat door het ontwerp. Niettemin zullen de wettelijke of reglementaire bepalingen waarop dit stelsel is gebaseerd voortaan beheerd worden door de FPD, wiens taak het namelijk zal zijn de eventuele aanpassingen aan deze bepalingen op te stellen”.

De FPD vindt de aanbeveling van het Rekenhof dat de procedure voor de aanpassing van het pensioenluik van het personeelsstatuut moet worden geëvalueerd pertinent en zal dan ook het initiatief nemen om die procedure te herbekijken in samenspraak met de verantwoordelijken van HR-Rail.

4.3.2 Up-to-date houden van de regelgeving

Het huidige statuut van het personeel bevat nog steeds een hoofdstuk (XVI) over de pensioenen. Het Rekenhof onderzocht in welke mate deze regelgeving aangepast werd aan de wettelijke en reglementaire teksten die de laatste jaren van kracht zijn geworden (en die ook gelden voor de pensioenen van het spoorwegpersoneel). Uit deze controle bleek dat het hoofdstuk pensioenen uit het statuut van HR-Rail duidelijk achterop loopt ten opzichte van de huidige regelgeving: meerdere wetten die al geruime tijd geleden werden goedgekeurd, gepubliceerd en in werking traden, zijn nog niet opgenomen in dit statuut. Een kort overzicht:

- de fusiewet van 18 maart 2016 waarbij de bevoegdheid voor berekening en beheer van de pensioenen van het spoorwegpersoneel wordt overgedragen van HR-Rail naar de Federale Pensioendienst;
- de wet van 2 oktober 2017 waarbij het in aanmerking nemen van studieperioden voor de berekening van het pensioen wordt geharmoniseerd, de diplomabonificatie niet langer gratis is maar wordt vervangen door de mogelijkheid om studieperioden te regulariseren door middel van de storting van een bijdrage;
- de wet van 30 maart 2018 waarbij:
 - o wordt bepaald dat diensten gepresteerd als niet vastbenoemd personeelslid niet langer in aanmerking worden genomen bij de berekening van een overheidspensioen;

²⁷ Zie punt 4.1.

²⁸ Parl. St. Kamer, 16 februari 2016, DOC 54 1651/001, p. 17 tot 19.

²⁹ Hoofdstuk 4, artikels 27-30.

- o de voorwaarde van minimaal vijf jaar pensioenaanspraakverlenende diensten om recht te hebben op een (vervroegd) overheidspensioen wordt afgeschaft;
- de wet van 11 juli 2018 waarbij wijzigingen worden aangebracht aan het tijdstip van betalen van bepaalde pensioenvoordelen³⁰.

De betrokken wetten zijn automatisch van toepassing op de pensioenen van het spoorwegpersoneel vanaf de datum van hun inwerkingtreding. Ze mogen echter pas worden overgenomen in het pensioenstatuut nadat een complexe procedure is doorlopen: eerst moeten ze worden voorgelegd en goedgekeurd door de paritaire subcommissie, daarna moeten ze worden voorgelegd aan de nationale paritaire commissie en ten slotte moeten ze worden bekrachtigd door de raad van bestuur van HR-Rail. Deze ingewikkelde procedure werd destijds opgelegd door de oprichtingswet van de NMBS. In de hierboven aangehaalde memorie van toelichting van de fusiewet wordt er expliciet naar verwezen in de volgende zinsnede: *“Uiteraard zullen deze wijzigingen en aanpassingen gebeuren in overleg met de verantwoordelijken van HR-Rail en mits het respecteren van de procedures voorgeschreven door de wet en de specifieke interne reglementen”*³¹. In de periode waarin de procedure in de wet werd ingeschreven, had ze zeker groot belang, ook op pensioenvlak: ze zorgde ervoor dat het statuut (inbegrepen het pensioenluik) van het spoorwegpersoneel niet kon worden gewijzigd zonder goedkeuring van de paritaire commissie (lees: niet zonder instemming van de vertegenwoordigers van het personeel). Inmiddels is de volledige bevoegdheid voor de pensioenregelgeving echter in handen van de wetgever (en voor alle uitvoerende taken van de FPD). De procedure voor de paritaire commissie en de bekrachtiging door de raad van bestuur van de NMBS is achterhaald, zonder verder juridisch belang.

Meer nog: doordat het pensioenstatuut pas wordt aangepast nadat deze zware procedure volledig doorlopen is, duurt het in de praktijk veel langer voordat het spoorwegpersoneel de van kracht zijnde regelgeving kan terugvinden in het eigen (pensioen)statuut. Het personeel loopt daardoor het risico de juiste informatie te mislopen en niet tijdig op de hoogte te zijn van belangrijke wetswijzigingen. Een recent voorbeeld: één van de wijzigende teksten die op dit ogenblik nog niet is overgenomen, stelt dat de diplomabonificatie niet langer gratis is maar wordt vervangen door de mogelijkheid om studieperiodes te regulariseren door middel van de storting van een bijdrage. Een overgangperiode in deze wet zorgt ervoor dat die regularisatie financieel voordeliger is tot 30 november 2019. Door de trage aanpassing van de statuten is het echter zo goed als zeker dat de wijziging pas in het statuut zal worden ingeschreven na die datum. Net als de andere hierboven opgelijste wetsaanpassingen werd deze wijziging immers pas op 11 september 2019 ter goedkeuring aan de paritaire subcommissie voorgelegd.

Kortom, een procedure waarin werd voorzien om de belangen van het spoorwegpersoneel beter te waarborgen, dreigt te leiden tot laattijdige informatie en mogelijk zelfs financieel verlies voor datzelfde personeel.

³⁰ Zoals aangegeven in het antwoord van HR-Rail is deze wet strikt genomen wel pas van toepassing op de pensioenen van het statutaire spoorwegpersoneel vanaf het ogenblik dat de FPD deze pensioenen effectief betaalt. Zolang HR-Rail optreedt als mandataris van de FPD is dit dus niet het geval.

³¹ Zowel de FPD als HR-Rail wijzen erop dat de procedure nog werd herhaald in recentere reglementaire teksten, te weten in het koninklijk besluit van 28 december 2005 betreffende de overname van de pensioenverplichtingen van de NMBS Holding door de Belgische Staat en in het koninklijk besluit van 11 december 2013 houdende het personeel van de Belgische Spoorwegen.

Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat de ingewikkelde procedure die in de oprichtingswet op de NMBS is opgenomen voor de aanpassing van het “pensioenluik” van het statuut moet worden geëvalueerd. Deze procedure, die via de paritaire commissie en de raad van bestuur moet verlopen, is immers louter formalistisch en maakt het moeilijker om via het meest gebruikte kanaal tijdig de juiste informatie aan het personeel aan te bieden.

Specifiek inzake de nieuwe wettelijke regeling om studieperiodes te regulariseren door stortingen, werd nog tijdens het verloop van de audit aan HR-Rail aanbevolen om aan alle personeelsleden uiterlijk in de maand oktober, eventueel samen met de weddefiche van die maand, een brief te bezorgen waarin op die mogelijkheid wordt gewezen. HR-Rail ging in op deze suggestie door samen met de loonbrief van september een brief met toelichting van de nieuwe regelgeving aan elk personeelslid te bezorgen.

4.3.3 Harmonisering met andere pensioenregelingen in de overheidssector

Het Rekenhof besteedde tijdens deze audit ook bijzondere aandacht aan enkele “specificiteiten” in het pensioenstatuut van de NMBS. Het signaleert enkele verschillen ten opzichte van het pensioenstelsel van de “gewone” ambtenaren die meer dan waarschijnlijk louter het gevolg zijn van het feit dat in het eigen pensioenstatuut niet steeds dezelfde “moderniseringen” werden doorgevoerd als in het “gewone” ambtenarenstelsel.

De FPD is van plan om in samenspraak met de verantwoordelijken van HR-Rail te onderzoeken of deze verschillen in de huidige context nog verantwoord zijn, en indien nodig maatregelen te nemen om deze verschillen op te heffen.

4.3.3.1 Voortijdige pensionering wegens invaliditeit kan enkel mits vijf jaar dienst

De toekenningsvoorwaarden voor het recht op een ziektepensioen zijn vastgelegd in artikel 13 van het statuut: *“Het personeelslid dat zijn betrekking wegens invaliditeit voortijdig moet neerleggen, kan een pensioen krijgen indien het ten minste vijf jaar werkelijke diensten telt”*. Deze “dienstvoorwaarde” komt al lang niet meer voor in de pensioenregeling van de ambtenaren. Tot 1 januari 1970 was in de regelgeving van de ambtenaren een minimale diensttijd van tien jaar vooropgesteld vooraleer een definitief ongeschikte ambtenaar recht kreeg op pensioen, maar deze voorwaarde werd reeds geschrapt door de wet van 17 juni 1971³².

Nu de minimale dienstvoorwaarde van vijf jaar overal (ook bij de NMBS) is weggefallen voor wie vervroegd met pensioen wil gaan (op eigen aanvraag, dus), lijkt het weinig coherent om deze voorwaarde te behouden ingeval van voortijdige pensionering wegens ziekte. Het Rekenhof beveelt dan ook aan dat deze voorwaarde bij wet zou worden afgeschaft voor wat betreft het recht op pensioen wegens ongeschiktheid bij het spoorwegpersoneel.

HR-Rail verwijst in zijn antwoord naar het feit dat deze voorwaarde recent werd afgeschaft door de uitvaardiging van een “bericht”³³ dat de inhoud van de wet van 30 maart 2018 “omzet” naar het eigen statuut. Het Rekenhof wijst er echter op dat deze harmonisering enkel

³² Wet van 17 juni 1971 tot wijziging van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen, van de wet van 27 juli 1962 tot vaststelling van het minimumbedrag van zekere rust- en overlevingspensioenen ten laste van de Openbare Schatkist en van andere wetten betreffende deze pensioenen, meer bepaald de artikelen 2, 18, 19 en 20.

³³ Bericht 44 H-HR/2019 van 8 oktober 2019.

kan aan de hand van een wetswijziging, aangezien HR-Rail sinds 1 januari 2017 niet meer bevoegd is om zelf de regelgeving aan te passen³⁴.

4.3.3.2 *Geen pensioenrecht voor “stagedoende” statutairen*

Personen die als statutair personeelslid in dienst treden bij de spoorwegmaatschappij worden onderworpen aan een stage³⁵.

Voor “gewone” ambtenaren bestaat al sinds meer dan een halve eeuw een wetsbepaling³⁶ die toelaat om aan een personeelslid in “stage” dezelfde rechten op een (overheids)pensioen toe te kennen als deze die de regelgeving toekent aan een “vast benoemd” personeelslid. Voor personeelsleden van de NMBS bestaat er geen vergelijkbare bepaling in hun statuut. Dit impliceert dat een statutair personeelslid dat nog niet werd “geregulariseerd”³⁷ (dus nog in stage is) geen recht kan hebben op een rustpensioen uit hoofde van de tewerkstelling bij HR-Rail.

Eenzelfde probleem bestond tot voor enkele jaren voor de ambtenaren op het plaatselijke bestuursniveau, maar de wetgeving werd op dit vlak intussen aangepast³⁸: de stagiairs van de plaatselijke besturen werden (met ingang van 1 januari 2013) qua pensioenrechten gelijkgesteld met “vast benoemden”. De toenmalige minister van Pensioenen stelde hierover in de voorbereidende werken³⁹ van deze wet: *“soms worden bestaande discriminaties in de wetgeving weggewerkt, bijvoorbeeld de verschillende mogelijkheid tot een ziektepensioen naargelang iemand als ambtenaar wordt beschouwd bij een stage bij de federale overheid, maar niet als ambtenaar wordt beschouwd bij een stage bij een gemeente”*.

De memorie van toelichting⁴⁰ van het wetsontwerp dat uitmondde in voormelde wet geeft een uitleg van de redenen waarom de wijziging werd voorgesteld. Enkele uittreksels:

- *“De voorgestelde wetswijziging is een gevolg van de vaststelling dat er een verschillende behandeling bestaat van enerzijds de stagiairs op het plaatselijke bestuursniveau en anderzijds de stagiairs bij de federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheidsdiensten, hoewel beide categorieën van stagiairs zich objectief beschouwd in een vergelijkbare situatie bevinden, ...”;*

³⁴ Zie in dit verband punt 4.3.1.

³⁵ *“De stage is een periode waarin het personeelslid de nodige opleiding geniet en moet bewijzen dat het bekwaam is om de opgedragen (of op te dragen) beroepsbezigheden uit te oefenen”*, zo stelt artikel 16 van hoofdstuk II van het statuut.

³⁶ Artikel 32 van de wet van 2 augustus 1955 houdende perekwatie der rust- en overlevingspensioenen. De tekst van deze wetsbepaling luidt: *“Voor de toepassing der wettelijke bepalingen betreffende de rust- en overlevingspensioenen ten laste der Openbare Schatkist alsmede de pensioenen uitgekeerd door de Rijkswerkliefdenkas worden de personeelsleden voorzien van een benoeming in hoedanigheid van stagiaire gelijkgesteld met de definitief benoemde personeelsleden”*.

³⁷ De NMBS spreekt van een “geregulariseerd” personeelslid, bij de gewone ambtenaren spreekt men van een “vast benoemd” personeelslid.

³⁸ Zie artikel 23 van de wet van 5 mei 2014 betreffende diverse aangelegenheden inzake de pensioenen van de overheidssector.

³⁹ Senaat, zitting 2013-2014, DOC 5 2861/2, *Wetsontwerp betreffende diverse aangelegenheden inzake de pensioenen van de overheidssector*, verslag namens de commissie voor de sociale aangelegenheden, p. 2.

⁴⁰ *Parl. St. Kamer*, 10 maart 2014, DOC 53 3434/001, *Wetsontwerp betreffende diverse aangelegenheden inzake de pensioenen van de overheidssector*, artikelsgewijze bespreking, p. 40 en 41.

- “Deze verschillende behandeling van twee vergelijkbare categorieën is dan ook een bron van onbegrip en administratieve vergissingen”;
- “De voorgestelde wetswijziging houdt beter rekening met de reële wil van de werkgever die door de indienstname van een stagiair opteert voor een statutaire arbeidsrelatie. De stage is met andere woorden de voorbode van zijn intentie om de werknemer in vast verband te benoemen, zodat een gelijke behandeling van de stagiairs en de vastbenoemden dan ook aangewezen is”;
- “De hier voorgestelde uniforme pensioenregeling houdt ook een administratieve vereenvoudiging in daar op het vlak van de pensioenen niet langer meer een overheveling van de wiskundige reserves van de Rijksdienst voor Pensioenen naar de pensioenregeling van de overheidssector (doorgaans het gesolidariseerd pensioenfonds van de RSZPPO) dient te gebeuren”⁴¹;
- “Deze wetswijziging leidt ertoe dat personeelsleden met de hoedanigheid van stagiair tijdens stageperioden... tijdens deze perioden gepensioneerd kunnen worden wegens lichamelijke ongeschiktheid en dat, ingeval van overlijden van de stagiair, zijn rechtverkrigenden een overlevingspensioen in de overheidssector kunnen bekomen”.

Ook HR-Rail acht het aangewezen dat stagedoende personeelsleden zouden worden gelijkgeschakeld met vastbenoemde statutaire personeelsleden wat betreft het pensioenrecht.

4.3.3.3 Aanvraagtermijn voor vervroegd pensioen

HR-Rail vaardigde op 30 november 2016 een omzendbrief⁴² uit waarin de (nieuwe) procedures voor het aanvragen van pensioenen ten gevolge van de overdracht van de berekening en het beheer van de pensioenen van het statutair spoorwegpersoneel en hun rechthebbenden naar de FPD werden weergegeven.

Deze omzendbrief heeft vooral de bedoeling het spoorwegpersoneel erop te wijzen dat pensioenen vanaf 1 januari 2017 moeten worden aangevraagd bij de FPD en niet langer bij HR-Rail. Het onderdeel “Wat verandert er als ik een vervroegd pensioen wens aan te vragen?” stelt (onder meer): “U dient op eigen initiatief, en **minstens 9 maanden** vóór de gewenste vertrekdatum, een pensioenaanvraag in **bij de FPD**”. In het onderdeel “Wanneer moet ik mijn pensioenaanvraag bij de FPD indienen?” wordt dezelfde boodschap meegegeven: “U kunt dit doen 12 maanden vóór de gewenste datum en moet dit doen uiterlijk 9 maanden vóór de gewenste datum”. Kortom, de omzendbrief wekt de indruk dat het indienen van een aanvraag minstens negen maanden voor de ingangsdatum van het vervroegd pensioen een reglementaire verplichting is. Navraag leerde dat HR-Rail deze voorwaarde vóór 2017 ook al oplegde aan het statutair personeel.

Die verplichte ruime aanvraagtermijn is in de pensioenwetgeving die van toepassing is op de personeelsleden van de NMBS echter nergens als voorwaarde ingeschreven voor het verkrijgen van een vervroegd pensioen. De betrokken wettekst⁴³ stelt: “Het genot van deze

⁴¹ De Rijksdienst is nu het grootste onderdeel van de FPD, de taken van de RSZPPO op pensioenvlak worden inmiddels uitgeoefend door de FPD, afdeling ambtenarenzaken. De overheveling tussen de twee verschillende pensioenstelsels zou zonder de betrokken wetswijziging echter nog steeds moeten worden uitgevoerd.

⁴² Omzendbrief 34 H-HR/2016 in verband met wijziging van de procedures inzake pensioenen voor de statutaire personeelsleden van de Belgische Spoorwegen vanaf 1 januari 2017, gericht aan de statutaire personeelsleden en de gepensioneerden van de Belgische Spoorwegen.

⁴³ Wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen.

titel is afhankelijk van het indienen van een aanvraag die gericht moet worden aan het bestuur waartoe de betrokkene het laatst behoord heeft of aan de instelling belast met de berekening van zijn pensioen. In de aanvraag, die niet meer dan een jaar voor de ingangsdatum van het pensioen mag worden ingediend, vermeldt de betrokkene de datum waarop hij wenst dat het pensioen ingaat.”

In een oudere wettekst⁴⁴ was wel bepaald dat de aanvraag minstens zes maanden op voorhand moest gebeuren maar dit deel van de regelgeving werd reeds in 1991 afgeschaft en vervangen door de hierboven aangehaalde wetsbepaling.

Het Rekenhof beveelt aan dat de bovenvermelde omzendbrief wordt aangepast aan de bestaande wetgeving in die zin dat de verplichting om het vervroegd pensioen minstens negen maanden voor de ingangsdatum aan te vragen, wordt geschrapt.

4.3.4 Procedure tot toekenning van het pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid

Op basis van artikel 13 van het pensioenhoofdstuk van het statuut kan een ziektepensioen worden toegekend aan personeelsleden die wegens ongeschiktheid hun betrekking voortijdig moeten neerleggen, mits ze vijf jaar dienst tellen⁴⁵.

De procedure om deze ongeschiktheid vast te stellen, wijkt bij de NMBS op een belangrijk punt af van de regeling die ter zake geldt voor de “gewone” ambtenaren. Eenvoudig gesteld verschijnt een personeelslid van HR-Rail bij een ernstige lichamelijke aandoening reeds voor de (eigen) “pensioencommissie” vooraleer het zijn krediet aan ziekte-dagen heeft opgebruikt. Die commissie kan dan reeds beslissen dat de betrokkene definitief en volledig ongeschikt is voor alle functies, waarna deze medische beslissing uitwerking kan hebben zodra het ziektekrediet is uitgeput. Een “gewone” ambtenaar mag pas worden opgeroepen door de pensioencommissie wanneer zijn ziektekrediet al is opgebruikt, waardoor de periode waarin de betrokken medisch ongeschikte ambtenaar in dienst blijft, langer is.

Een tiental jaar geleden voerde het Rekenhof een onderzoek uit naar de voortijdige oppensioenstelling wegens lichamelijke ongeschiktheid⁴⁶. Een steekproef toonde toen aan dat de termijn tussen de datum van uitputting van het ziektekrediet en de datum van verschijnen voor de bevoegde “pensioencommissie” gemiddeld 244 dagen bedroeg, met een uitschieter tot 2.750 dagen (dit is meer dan 7,5 jaar)⁴⁷. Het Rekenhof stelde dat *“het gebrek aan precisie van de reglementaire bepalingen op dat vlak en de manier waarop de openbare werkgevers die bepalingen toepassen, het principe van de gelijke behandeling tussen hun personeelsleden in het gedrang kan brengen aangezien de criteria waarop die werkgevers zich baseren om de verschijning voor een dienst Medische Expertise (lees: een pensioencommissie) te vragen, niet gedocumenteerd zijn en niet verifieerbaar”*⁴⁸.

⁴⁴ Artikel 64 van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen: *“Het voordeel van artikel 63 (lees: vervroegd pensioen) wordt toegekend op aanvraag van de betrokkenen. Die aanvraag moet worden ingediend ten minste zes maanden vóór de datum waarop zij op pensioen wensen gesteld te worden.”*

⁴⁵ Zie ook punt 4.3.3.1.

⁴⁶ Rekenhof, *Pensionering om gezondheidsredenen in de overheidssector – Regeling van het statutair personeel*, Brussel, december 2009, 42 p., www.rekenhof.be.

⁴⁷ Rekenhof, *ibid.*, p. 21, punt 2.2.3.

⁴⁸ Rekenhof, *ibid.*, p. 22, punt 2.2.4.

Het Rekenhof meent dan ook dat de procedure die bij HR-Rail wordt toegepast een garantie vormt op een gelijke behandeling. Deze aanpak vermijdt ongelijkheid tussen personeelsleden en levert een globale besparing op (als gevolg van de snellere pensionering; zij het met een verschuiving van een gedeelte van de last van de personeelsbudgetten van de diverse openbare werkgevers naar het federaal budget van overheidspensioenen).

Hoofdstuk 5

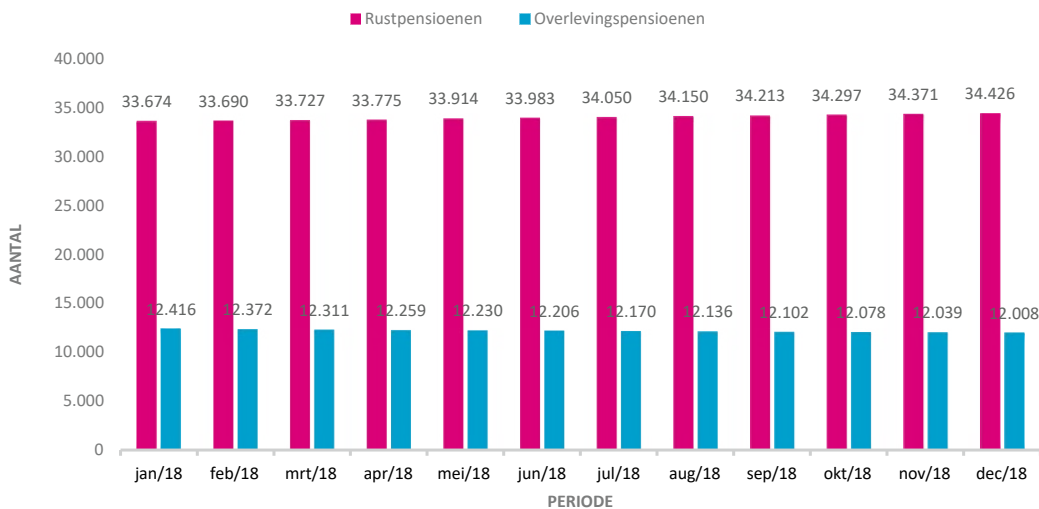
Betalingen

5.1 Algemeen

Door de fusiewet werd de nieuwe “Federale Pensioendienst” (FPD) vanaf 1 januari 2017 volledig bevoegd voor de toekenning, de betaling en het beheer van de statutaire pensioenen van de NMBS-Holding en van HR-Rail. Dezelfde wet stipuleerde echter dat HR-Rail in de hoedanigheid van mandataris van de FPD de betaling van die pensioenen zou verrichten en dat daartoe tussen beide partijen een overeenkomst zou worden gesloten om alle juridische en praktische modaliteiten vast te leggen. Eind 2016 en begin 2017 werden meerdere werkdocumenten⁴⁹ opgesteld waarin de concrete taakverdeling tussen de FPD en HR-Rail werd vastgelegd en uiteindelijk ondertekenden beide betrokken administraties op 7 februari 2018⁵⁰ een overeenkomst.

De volgende grafieken tonen aan dat de uitbetaling van die pensioenen zowel qua aantal als qua financieel gewicht een zeer belangrijke opdracht vormt. In 2018 bedroegen de totale uitgaven voor de rustpensioenen van het statutaire spoorwegpersoneel ruim 968 miljoen euro. Voor de overlevingspensioenen ging het om ruim 192 miljoen euro.

Grafiek 1 – Aantal pensioenen per maand

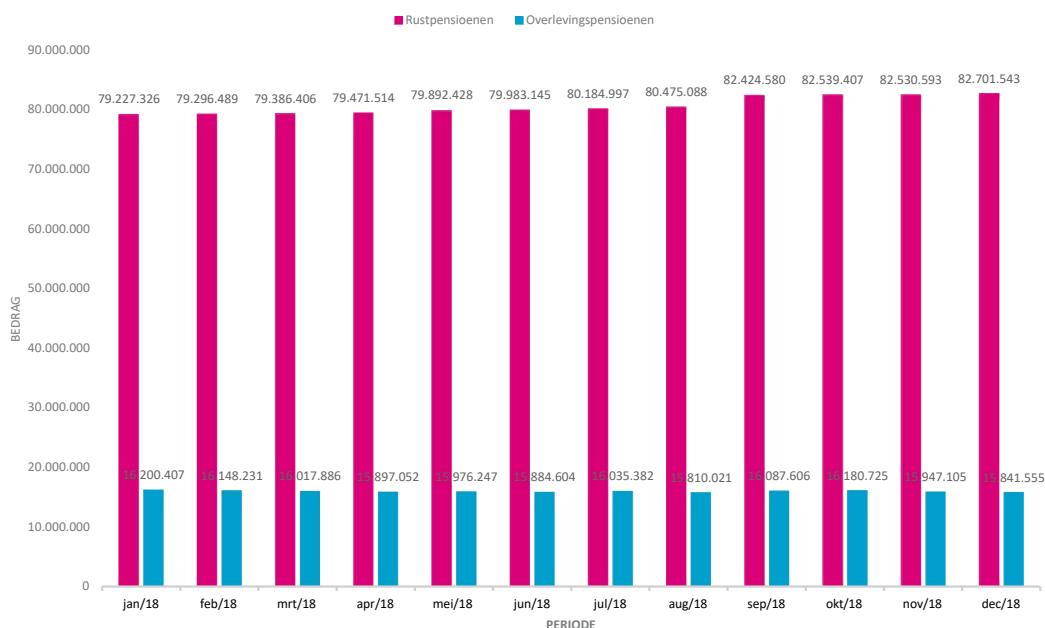


Bron: HR-Rail

⁴⁹ Documenten van 21 december 2016, 12 januari 2017 en 18 april 2017.

⁵⁰ De toenmalige PDOS ging klaarblijkelijk al veel vroeger uit van het feit dat de bevoegdheid voor de berekening en het beheer van de pensioenen van het spoorwegpersoneel zou worden overgedragen door HR-Rail terwijl de uitbetaling verder zou gebeuren door deze laatste instelling, want beide partijen tekenden al een overeenkomst op 10 juli 2015, dit is ruim acht maanden voor de publicatie van de fusiewet waarin de bevoegdheden formeel werden herschikt.

Grafiek 2 – Pensioenuitgaven per maand (in euro)



Bron: HR-Rail

De wetgever duidde HR-Rail als betaalorgaan aan om, als mandataris van de FPD, de pensioenen te berekenen en te beheren.

Naast de gebruikelijke sociale en fiscale inhoudingen⁵¹ worden op de pensioenen van het spoorwegpersoneel inderdaad nog een drietal bijkomende inhoudingen verricht:

- Een inhouding van 0,83 % op het brutobedrag van het pensioen bestemd om de Kas van de Sociale Solidariteit⁵² te spijzen;
- Een maandelijkse inhouding van 0,30 of 0,50 euro⁵³ op het brutobedrag van het pensioen voor de financiering van het infoblad “Het Spoor”;
- Een inhouding op het maandelijkse nettopensioenbedrag van 5, 5,65 of 6,20 euro⁵⁴, bedoeld om de vakbondsbijdrage van de gewezen spoormannen te betalen (die laatste inhouding gebeurt enkel mits uitdrukkelijk akkoord van de betrokken pensioentitularis).

⁵¹ De afhouding gezondheidszorg, de solidariteitsbijdrage en de bedrijfsvoorheffing.

⁵² Het spoorwegpersoneel (actief en gepensioneerd) is verplicht aangesloten bij een eigen mutualiteit. Elke mutualiteit maakt een onderscheid tussen de *verplichte* ziekteverzekering en de *aanvullende* verzekering: de eerste is voor alle mutualiteiten dezelfde, de tweede verschilt in het verlenen van bijkomende terugbetalingen inzake geneeskundige verzorging en in het toekennen van allerlei sociale voordelen. Het statutaire spoorwegpersoneel is aangesloten bij de Kas der Geneeskundige Verzorging voor wat de *verplichte* verzekering voor geneeskundige verzorging betreft en bij het Fonds van de Sociale Werken voor wat (grosso modo) de *aanvullende* verzekering betreft. Dit Fonds van de Sociale Werken bestaat namelijk op zijn beurt uit twee kassen: de Kas van de Vergoedingen en de Kas van de Sociale Solidariteit. De Kas van de Vergoedingen betaalt zowel vergoedingen die bij andere mutualiteiten onder de verplichte verzekeringen vallen als vergoedingen die tot de aanvullende verzekering behoren. (Bron: Brochure *De NMBS-groep en ik* (juni 2011, p. 126-127).

⁵³ Het laagste bedrag als het brutomaandbedrag van het pensioen maximaal 1019,75 euro bedraagt, het hoogste als het bedrag hoger is.

⁵⁴ Het bedrag verschilt naargelang van de vakbond waarbij het personeelslid zich aansluit.

Daarnaast komt ook de in de overheidssector gebruikelijke inhouding voor het financieren van de begrafenisvergoeding (0,5 % op het brutobedrag van de rustpensioenen) terecht in een aparte Kas van de Vergoedingen, eigen aan HR-Rail⁵⁵. Die afhouding levert meer op dan de eigenlijke kostprijs van de begrafenisvergoeding. Het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven⁵⁶ wordt vanuit die Kas van de Vergoedingen gebruikt om een aantal uitkeringen ten bate van zowel actief als gepensioneerd spoorwegpersoneel te financieren. Het gaat om vergoedingen die verband houden met arbeidsongevallen, beroepsziekten, wachtgeld, arbeidsongeschiktheden, ...

De verdeling van de uitvoerende bevoegdheden tussen de FPD en HR-Rail riep bij de minister van Pensioenen vragen op over de efficiëntie en de betrouwbaarheid van de betalingsprocedure. Tijdens de parlementaire werkzaamheden⁵⁷ die uitmondde in de “wet op de unieke betaling”⁵⁸ stelde de minister weliswaar dat het betaalsysteem van HR-Rail tot minstens 2020 zou worden behouden, maar ook dat in dat jaar de partnerschapsovereenkomst met de FPD zou worden geëvalueerd⁵⁹.

5.2 Evaluatie van het uitbetalingssysteem

Het Rekenhof onderzocht tijdens deze audit op basis van bovenvermelde werkdocumenten en van de aangehaalde protocolovereenkomsten hoe de wisselwerking tussen de PDOS/FPD en HR-Rail georganiseerd is en of deze procedure adequaat is.

Tijdens een onderhoud in juni 2019 werden de voorlopige vaststellingen van het Rekenhof afgetoetst bij de verantwoordelijken van HR-Rail. Zij verwezen in dat verband naar de vaststellingen en conclusies van een pas afgeronde interne audit uitgevoerd door de FPD met als titel “HR-Rail en FPD: de betaling van de pensioenen”, en stelden hieraan niets te willen toevoegen.

De conclusie van deze interne audit luidt dat de procedures vastgelegd in de protocolakkoorden van 10 juli 2015 en 7 februari 2018 slechts gedeeltelijk de doelstellingen van de FPD

55 De toekenning van die begrafenisvergoeding (en dus niet enkel de betaling!) is immers nog steeds een bevoegdheid van HR-Rail. Voor de statutaire personeelsleden van de NMBS wordt de regelgeving van deze begrafenisvergoeding trouwens bepaald in het statuut van de NMBS (meer bepaald in hoofdstuk X); ze wordt dus *niet* geregeld door de wet van 30 april 1958 tot wijziging van de koninklijke besluiten nummers 254 en 255 van 12 maart 1936 waarbij eenheid wordt gebracht in het regime van de pensioenen der weduwen en wezen van het burgerlijk rijkspersoneel en van de leden van het leger en van de rijkswacht en tot instelling van een begrafenisvergoeding ten gunste van de rechthebbenden van gepensioneerde rijksambtenaren.

56 Voor de laatste drie kalenderjaren zagen die inkomsten, uitgaven en saldo er als volgt uit (in euro):

	2016	2017	2018
Inhoudingen	4.342.767	4.631.342	4.840.349
Uitgaven	2.065.001	2.079.770	2.060.376
Saldo	2.277.766	2.551.572	2.779.973

57 *Parl. St. Kamer*, 2 juli 2018, DOC 54 3180/002, Wetsontwerp betreffende de betaling van de pensioenen, toelagen en renten van de overheidssector, verslag namens de commissie voor de sociale zaken, p. 3.

58 Wet van 11 juli 2018 betreffende de betaling van de pensioenen, toelagen en renten van de overheidssector.

59 Ook de bovenvermelde overeenkomst van 10 juli 2015 tussen de toenmalige PDOS en HR-Rail gaf al aan dat een definitieve evaluatie van de regeling zou plaatsvinden op 1 januari 2020.

en van HR-Rail halen en dat de efficiëntie en effectiviteit ervan dus kunnen worden verbeterd. In de nota wordt uitgegaan van de objectieven voor de samenwerking:

- Vanuit de FPD:
 - o integratie en centralisatie van de informatie die noodzakelijk is voor de vaststelling van de rechten op en het bedrag van het pensioen;
 - o realisatie van de “unieke betaling”⁶⁰;
 - o informatie aan de burger met behulp van “MyPension”.

- Vanuit HR-Rail:
 - o behoud van een vertrouwelijk contact met vroegere personeelsleden;
 - o uitvoering van de wettelijke afhoudingen en de inhoudingen voor syndicale bijdragen;
 - o garanderen van het behoud van de bepalingen opgenomen in het statuut.

Op basis van de analyse van de toestand concludeert de interne audit dat deze vooropgestelde objectieven slechts gedeeltelijk worden bereikt. Om daaraan te verhelpen wordt een actieplan voorgesteld dat onder meer gebaseerd is op de volgende principes:

- Het beheer en de betaling van de pensioenen van HR-Rail gebeurt volgens dezelfde procedures als de andere pensioenen van de overheidssector, met het oog op een volledige integratie in het datasysteem Theseos.
- De specifieke afhoudingen van 0,83 % en de afhouding voor het infoblad kunnen door de FPD gebeuren, die deze bijdragen doorstort.
- Over het gebruik van het (positieve) saldo van de inhouding van 0,50 % voor de financiering van de begrafenisvergoeding moet worden nagedacht.
- De effectieve betaling van het nettobedrag moet gebeuren volgens een procedure in overleg met de syndicale organisaties van HR-Rail.

⁶⁰ De audit verwijst hier naar de recente wetswijziging, door bovenvermelde wet van 11 juli 2018 die tot doel heeft ervoor te zorgen dat elke pensioentitularis alle pensioenvoordelen waar hij recht op heeft samen, met één enkele betaling (per maand), ontvangt.

Hoofdstuk 6

Conclusie en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat bij HR-Rail zo goed als geen enkel personeelsdossier alle originele stukken bevat maar beperkt is tot een geschreven overzicht van de loopbaan. De verschillende bewaringstermijnen van de loopbaanstukken uit de personeelsdossiers, zoals die zijn vastgelegd in de Capelo-wet en in de Archiefwet, worden dus niet correct toegepast. Als gevolg daarvan wordt een diepgaande controle op de juistheid van de Capelo-aangiften, zowel voor de FPD als voor het Rekenhof, in de praktijk onmogelijk, wat een risico vormt op fouten bij de vaststelling van de pensioenrechten en het pensioenbedrag.

Het Rekenhof benadrukt dat HR-Rail al eind 2013, vóór de aangifte een verplichting werd, op eigen initiatief begon met het invoeren van historische gegevens. HR-Rail slaagde erin om dit werk af te ronden tegen eind april 2018, dit is ruim 3,5 jaar vóór de (overigens pas begin dit jaar) wettelijk vastgelegde limietdatum (einde 2021).

Het aantal fouten dat tijdens de controle van een steekproef van dossiers werd vastgesteld in de aangiften van de historische gegevens en in de DmfA, lag bij HR-Rail lager dan bij vergelijkbare controles bij andere overheidsinstellingen. Een belangrijke factor die bijdroeg tot dit resultaat vormt ongetwijfeld het feit dat HR-Rail tot eind 2016 zelf instond voor de berekening en beheer van de pensioenen en er daardoor in de schoot van deze personeelsadministratie meer kennis van de pensioenregelgeving voorhanden is dan in de doorsnee HR-dienst.

De steekproeven toonden ook aan dat de problemen en/of fouten grotendeels betrekking hadden op de “probleemzones” die het Rekenhof al bij eerdere audits in verband met Capelo en de Pensioenmotor had vastgesteld: codering van de verschillende soorten verloven en afwezigheden, opgave van de militaire diensten, controle van diplomavereiste en studieduur, niet-coderen van loopbaansituaties die bij latere wijzigingen van de regelgeving het pensioen kunnen beïnvloeden, recht op een “preferentieel pensioen” (kortere loopbaanduur/ voordeliger tantième).

De pensioenregeling van het statutaire spoorwegpersoneel wijkt reeds sinds de oprichting van de NMBS af van de wetgeving die van toepassing is op de andere overheidsambtenaren. Onderzoek van concrete dossiers toonde aan dat deze “specificiteiten” door de FPD correct werden ingevoerd in de berekenings- en beheerssoftware (PenCalc en Pensioenmotor). Het Rekenhof herhaalt dat de tekortkomingen in de PenCalc-software die het in het kader van een vroegere audit over het Capelo-project had signaleerd, blijven gelden (het berekeningsprogramma is in heel wat gevallen niet in staat om een pensioendossier volledig en correct te berekenen op basis van de Capelo-gegevens zonder manuele interventies).

De bevoegdheid voor de regelgeving van de pensioenen van het spoorwegpersoneel ligt al sinds de overname van de pensioenlast door de federale staat volledig bij de wetgever. Het

Rekenhof is dan ook van oordeel dat de ingewikkelde procedure die in de oprichtingswet op de NMBS is opgenomen om het statuut aan te passen moet worden geëvalueerd voor wat het pensioenluik betreft. Het statuut loopt immers duidelijk achterop ten opzichte van de werkelijk toepasselijke regelgeving. Specifiek voor wat de nieuwe wettelijke mogelijkheid betreft om studieperiodes te regulariseren door stortingen, heeft HR-Rail haar personeel ingelicht over de nieuwe regelgeving.

Het Rekenhof beveelt ook aan om twee verschillen tussen de pensioenregelgeving voor het spoorwegpersoneel en die voor de gewone ambtenaren op te heffen, om zo een betere samenhang tussen de verschillende regelingen te realiseren. Vooreerst lijkt het weinig coherent om de minimale dienstvoorwaarde van vijf jaar te behouden ingeval van voortijdige pensionering wegens ziekte, terwijl deze voorwaarde door de wet van 17 juni 1971 werd afgeschaft in het ambtenarenstelsel en recentelijk overal (ook bij de NMBS) de minimale dienstvoorwaarde is weggevallen bij vervroegd pensioen. Vervolgens meent het Rekenhof dat de verplichting om een vervroegd pensioen minstens negen maanden voor de ingangsdatum te moeten aanvragen, moet worden geschrapt uit de omzendbrief van 30 november 2016, temeer daar de bepaling in strijd is met de toepasselijke wetteksten.

6.2 Aanbevelingen

Aanbeveling	Punt van het verslag waarop de aanbeveling betrekking heeft
Wettelijke en reglementaire aanpassingen	
1 Overheidswerkgevers bij omzendbrief informeren over de correcte bewaartermijnen opgenomen in de Capelo-wet en (vooral) in de Archiefwet.	2.3
2 De procedure evalueren die in de oprichtingswet op de NMBS is opgenomen om het "pensioenluik" van het statuut aan te passen.	4.3.2
3 De verschillen tussen de regelgeving van de pensioenen van het spoorwegpersoneel en die van de andere overheidsambtenaren die incoherent zijn met de andere regelgevingen, wegwerken via een wet: afschaffing van de dienstvoorwaarde van vijf jaar voor het recht op een pensioen wegens ongeschiktheid en toekenning van het pensioenrecht aan stagedoende statutairen.	4.3.3.1 4.3.3.2
Werkpunten voor de FPD-ambtenarenpensioenen	
4 Controles uitoefenen op de aangiften van historische attesten en van de DmfA, met focus op de gekende probleemzones (verloven en afwezigheden, militaire diensten, diploma's, voorwaarden voor preferentiële berekeningen, niet gecodeerde loopbaanincidenten).	3.1
5 Specifiek inzake HR-Rail: controle op de correcte tewerkstellingspercentages bij loopbaanonderbrekingen en op de invoer van stakingsdagen.	3.2.3
Werkpunten voor HR-Rail	
6 Originale stukken i.v.m. de loopbanen van het personeel bijhouden gedurende de termijnen bepaald in de Capelo-wet en vooral de Archiefwet.	2.3
7 De verplichting om het vervroegd pensioen aan te vragen ten laatste negen maanden voor de gewenste ingangsdatum schrappen uit de betrokken omzendbrief.	4.3.3.3

Antwoord van de minister van Pensioenen



KONINKRIJK BELGIË

De Minister van Pensioenen

Brussel,

20 DEC. 2019

REKENHOF
De heer Jozef VAN INGELGEM
Hoofdgriffier
De heer Philippe ROLAND
Eerste voorzitter
Regentschapsstraat, 2
1000 BRUSSEL

Uw brief van
27.11.2019

Uw kenmerk
A4-3.720.659-B4

Ons kenmerk
FD/ij/19466

Bijlage(n)

te vermelden in elke briefwisseling

Mijnheer de Eerste voorzitter,
Mijnheer de Hoofdgriffier,

Uw brief van 27 november laatsleden met de resultaten van de audit doorgevoerd door uw Hof en met betrekking tot de vaststelling en het beheer van de pensioenen toegekend aan de voormalige ambtenaren van HR-Rail, heb ik goed ontvangen en met veel aandacht gelezen.

Ik heb nota genomen van de vaststellingen die in het kader van deze audit werden gemaakt evenals de aanbevelingen die werden geformuleerd. Ik maak deze over aan de Administrateur-Generaal van de Federale Pensioendienst met de vraag te onderzoeken in welke mate gevolg kan worden gegeven aan uw aanbevelingen.

Betreffende een aantal van uw aanbevelingen moet ik echter uw aandacht vestigen op het feit dat hun uitvoering een volwaardige regering veronderstelt, hetgeen momenteel niet het geval is, aangezien de huidige regering zich beperkt tot het beheer van de lopende zaken.

Inmiddels verblijf ik, Meneer de Eerste Voorzitter, Meneer de Hoofdgriffier, met de meeste hoogachting,

Daniel BACQUELAÏNE

Dit verslag is enkel in elektronische versie beschikbaar,
in het Nederlands en het Frans, op www.rekenhof.be.



WETTELIJK DEPOT
D/2020/1128/09

PREPRESS
Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

COVERFOTO
Shutterstock

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

www.rekenhof.be