

Vergaderjaar 2004–2005

28 479

Rechtspositie van politieke ambtsdragers

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2004

1. Hoofdlijn

Als vervolg op het ingestelde onderzoek naar belonings- en vergoedingsbeslissingen ten aanzien van de ambtelijke top van het ministerie van OCW, heeft het kabinet besloten ook onderzoek te laten doen naar de rechtmatigheid van de beloningsbeslissingen en de toekenning van onkostenvergoedingen bij de andere ministeries. Hierbij bied ik u namens het kabinet de resultaten aan van dit onderzoek. Alle departementen (behalve OCW, waar immers al een onderzoek door de Algemene Rekenkamer heeft plaatsgevonden) hebben op 30 september 2004 hun rapportages aan mij aangeboden.¹ Het onderzoek binnen de sector Rechterlijke macht is vanwege de grote omvang van de onderzoekspopulatie nog niet afgerond. De minister van Justitie zal u hierover separaat informeren.

De bevindingen, zoals weergegeven in het samenvattende rapport dat als bijlage 1 bij deze brief is gevoegd, interpreteert het kabinet als volgt.¹

Naar het oordeel van het kabinet kan op basis van het onderzoek niet worden gesproken over structurele misstanden. Een dergelijke beeldvorming doet onrecht aan de werkelijkheid waarin het overgrote deel van de beslissingen – ook aan de top van de inkomenspiramide – correct blijkt te verlopen.

Niettemin blijkt uit het onderzoek tegelijkertijd dat een niet verwaarloosbaar aantal foutieve beslissingen is genomen waarbij het Rijk is benadeeld, soms meerjarig en soms meerdere personen betreffend. Hoewel sprake is van hooguit enkele procenten van het totale aantal beslissingen die ten aanzien van de onderzochte groep is genomen, vindt het kabinet dit ernstig en zijn stevige maatregelen noodzakelijk. Dat geldt te meer omdat van de beloning van de ambtelijke top een nadrukkelijke voorbeeldwerking uitgaat en moet uitgaan.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Uit het onderzoek blijkt verder dat de procedures in het personele beheer in de meeste gevallen toereikend zijn. Verbeteringen in zowel de opzet als de werking van de procedures op onderdelen zijn echter bij diverse departementen noodzakelijk gelet op de procedurele en administratief-technische onvolkomenheden die in het onderzoek aan het licht zijn gekomen.

Het onderzoek waartoe het kabinet opdracht heeft gegeven is gelet op de korte onderzoeksperiode op onderdelen uitgevoerd op basis van een selecte steekproef, gericht op de grote en bijzondere posten. In bijlage 2 is vermeld welke administraties geheel en welke steekproefgewijs zijn onderzocht. Het onderzoek heeft mede door de inspanningen van de auditdiensten geleid tot een overzichtelijk beeld van de stand van zaken op het gebied van het personeelsbeheer. Het kabinet is van oordeel dat de bevindingen van het Algemene Rekenkamer onderzoek bij OCW en de conclusies van het rijksbrede onderzoek voldoende basis bieden om algemene maatregelen te treffen. Om echter zeker te stellen dat op individueel niveau geen zaken buiten beschouwing blijven, heeft het kabinet de auditdiensten opdracht gegeven om in het kader van de controle over de uitgaven van 2004 daar waar dat nog niet is gebeurd, alle salarisdossiers uit de onderzoekspopulatie te beoordelen op eventuele onrechtmatigheden met financieel nadeel voor het Rijk.

Het kabinet treft voorts de volgende maatregelen.

1. Herstelacties

a) Herstel van gebreken in individuele besluiten.

De in de onderzoeksperiode gesignaleerde administratief-technische onvolkomenheden in individuele besluiten zullen waar noodzakelijk worden hersteld. Daar waar onrechtmatigheden met financieel nadeel voor het Rijk zijn gebleken, zullen de verantwoordelijke ministers waar (juridisch) mogelijk en billijk overgaan tot herstel en terugvordering. De Landsadvocaat zal hierbij om advies worden gevraagd. Medewerkers ten aanzien van wie wordt besloten tot terugvordering, ontvangen in beginsel geen toeslag in het kader van bewust belonen.

b) Herstel van gebreken in procedures

De verantwoordelijke ministers zullen de in het onderzoek geconstateerde noodzakelijke verbeteringen in de procedures van hun eigen ministerie zo spoedig mogelijk realiseren. De ministers van BZK en Financiën zullen hierop toezien.

2. Verheldering en uniformering normenkader

De minister van BZK zal voorstellen doen om de arbeidsvoorwaardelijke regelgeving met betrekking tot beloning en vergoedingen waar noodzakelijk te verhelderen en uniformeren. Het gaat daarbij ondermeer om de normen voor bewust belonen, representatie en dienstreizen. Dit zal worden meegenomen in het reeds lopende programma Harmonisering Arbeidsvoorwaarden Rijkspersoneel (HARP).

3. Versterking toezicht

a) Versterking intern toezicht

Het toezicht op de belonings- en vergoedingsbeslissingen binnen de ministeries zal worden aangescherpt. De personeels- en auditdiensten zullen hieraan jaarlijks extra aandacht besteden.

b) Versterking extern toezicht

Het toezicht van de minister van BZK ten aanzien van de toepassing van bewust belonen, het treffen van vertrekregelingen en het waarderen van functies zal worden aangescherpt.

Naast deze acties zijn er nog andere, reeds in gang gezette initiatieven, die goed met voorgaande maatregelen zullen moeten worden verbonden. Concreet gaat het om de voorstellen van het kabinet naar aanleiding van het rapport van de commissie Dijkstal inzake de herziening van de totale beloningssystematiek van de ambtelijke top bij het Rijk, en om de bundeling van de personeels- en salarisadministraties bij P-Direkt, de in oprichting zijnde «shared service».

Gelijktijdig met het aanbieden van deze brief heeft het kabinet de stukken met betrekking tot het rijksbrede onderzoek voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer met het verzoek om separaat dan wel in het kader van het begrotingsonderzoek 2004, de feitelijke bevindingen uit de auditonderzoeken te toetsen op validiteit, alsmede om een oordeel te geven over de adequaatheid van de maatregelen die het kabinet voornemens is te treffen, zulks uit een oogpunt van voorkoming van fouten en onrechtmatigheden. Op basis van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer zal het kabinet beoordelen of aanvullende maatregelen nodig zijn.

Het kabinet zal voorts de Tweede Kamer informeren over de voortgang van de getroffen maatregelen.

2. Onderzoeksopzet

De ministerraad heeft op 28 mei 2004 besloten tot een rijksbreed onderzoek door de departementale auditdiensten naar het financieel beheer, en de rechtmatigheid van de beloningsbeslissingen en toekenning van onkostenvergoedingen aan de ambtelijke top. Dit als vervolg op het door de minister van OCW gevraagde onderzoek van de Algemene Rekenkamer voor haar eigen departement. Vervolgens is een onderzoeksplan vastgesteld dat door de departementale auditdiensten is uitgevoerd.

Het onderzoek strekt zich uit over alle onderdelen die onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid vallen, inclusief de agentschappen en buitendiensten, voor zover behorend tot de arbeidvoorwaardensector Rijk. Organisaties die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn ten opzichte van de minister, in het bijzonder ZBO's, vallen buiten de scope van het onderzoek.

Het kabinet heeft in de opdracht aan de departementale auditdiensten de volgende twee onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Is er sprake van toereikende procedures, inclusief interne controles, met betrekking tot de beloningsbeslissingen en verstrekkingen van vergoedingen?
2. Is er sprake van onrechtmatigheden van materieel-inhoudelijke aard bij de beloningen van en de vergoedingen aan de ambtenaren, die zijn

ingeschaald in schaal 16 of hoger, over de periode van 1 januari 2003 tot 1 juni 2004.

De doelgroep van het rijksbrede onderzoek is de ambtelijke top: ambtenaren met een bezoldiging in schaal 16 BBRA of hoger die werkzaam zijn in de sectoren: Rijk, Defensie en Rechterlijke macht. In totaal zijn dit 2805 personen. Tussen de sectoren bestaan verschillen voor wat betreft de werkgeversrol en de arbeidsvoorwaarden. In bijlage 3 wordt per sector aangegeven hoe de werkgeversverantwoordelijkheid is vormgegeven en welk arbeidsvoorwaardelijk regime van toepassing is.

Het onderzoek waartoe het kabinet heeft besloten wijkt op een aantal punten af van de onderzoeksopzet die de Algemene Rekenkamer bij OCV heeft gehanteerd. In bijlage 2 worden de verschillen toegelicht.

3. Beoordelingskader

In de systematiek van de Algemene Rekenkamer zijn alle beslissingen die niet conform de regels zijn getroffen, onrechtmatig. De constatering van onrechtmatigheid geldt voor de Algemene Rekenkamer dus ook indien een verwijzing naar een artikelnummer in een beschikking foutief is, zelfs als uit andere stukken in het personeelsdossier duidelijk blijkt dat de beloning terecht zou zijn geweest als er was verwezen naar een ander artikel. In de strikte zin van het woord is dit een terechte benadering. Maar het is tegelijkertijd een benadering die te weinig onderscheidend is voor een zinvol oordeel over gedragingen en houdingen bij inschaling en beloning. De constatering dat iets «onrechtmatig» is, kan bovendien de indruk wekken dat er sprake is van financieel nadeel voor het Rijk, terwijl niet achter elke slordigheid of onvolkomenheid onterechte betalingen schuil gaan. De klankkleur van onrechtmatigheid is anders dan de elders wel gebruikte uitdrukking «onregelmatigheid».

Binnen deze totale verzameling van «onrechtmatigheden» acht het kabinet het daarom van belang onderscheid te maken naar de aard van de onrechtmatigheid. Daarbij onderscheidt het kabinet drie categorieën.

1. administratief-organisatorische of juridisch-technische slordigheden van beperkte omvang. Deze onrechtmatigheden zijn meegenomen in onderzoeksvraag 1.
2. onrechtmatigheden waarbij geldt dat de materiele beslissing (beleidsmatig) hetzelfde zou zijn uitgevallen als de regels wel goed waren toegepast en derhalve overwegend geen financieel nadeel voor het Rijk is ontstaan.
3. onrechtmatigheden waarbij geldt dat de materiele beslissing (vermoedelijk) wel anders zou zijn uitgevallen indien de regels correct zouden zijn geïnterpreteerd c.q. gehanteerd. Het gaat om de niet volgens de regels toegekende beloningen en vergoedingen die kwantitatief en/of kwalitatief van betekenis zijn. Hier is dus overwegend juist wel sprake van financieel nadeel voor het Rijk respectievelijk voordeel voor betrokkene.

4. Bevindingen

Bijlage 1 bij deze brief bevat alle departementale onderzoeksrapporten inclusief een samenvattende «overall»-rapportage. Deze «overall»-rapportage is opgesteld door het ministerie van Financiën op basis van de rapporten van de departementale auditdiensten. Ten aanzien van de twee onderzoeksvragen zijn de volgende bevindingen gerapporteerd.

Onderzoeksvraag 1: Toereikendheid van administratieve procedures

De departementale auditdiensten geven in hun rapportages veelal aan dat in het algemeen sprake is van toereikende procedures, inclusief interne controles, met betrekking tot de beloningsbeslissingen en verstrekking van vergoedingen aan de topformatie.

Wel zijn er bij de meeste departementen verbeteringen wenselijk met betrekking tot de opzet en/of werking van – aan specifieke onderdelen gerelateerde – procedures.

De departementale auditdiensten van de ministeries van Buitenlandse Zaken (Buiza), VROM en V&W geven in hun rapporten het meest expliciet aan dat de *opzet* van de administratieve organisatie en de interne controle (AO/IC) op onderdelen niet geheel toereikend is. De departementale auditdiensten van de ministeries van Defensie, Justitie, V&W en VROM beschrijven het meest expliciet dat de naleving (*werking*) van de AO/IC op onderdelen voor verbetering vatbaar is.

Onderzoeksvraag 2: Rechtmatigheid beloningsbeslissingen

Geconcludeerd kan worden dat een groot aantal van de geconstateerde onrechtmatigheden van materieel inhoudelijke aard valt in de hiervoor aangeduide tweede categorie, dat wil zeggen zonder financieel nadeel voor het Rijk. Voorbeelden zijn het ontbreken van een Koninklijk Besluit bij indiensttreding van een ambtenaar vanaf schaal 15 en het verzuimen het juiste artikel uit het BBRA toe te passen voor de toekenning van vaste of variabele beloningscomponenten. Indien de hiermee samenhangende beloningen en vergoedingen enige omvang hebben (kwantitatief), en niet volgens expliciete externe regelgeving zijn uitgevoerd (kwalitatief), zijn deze fouten in het algemeen in de rapporten wel als materieel onrechtmatig gekwalificeerd. De kwalificatie «onrechtmatig» wekt de indruk dat achter de fout een onterechte betaling schuilgaat. Echter, ook bij de als materieel inhoudelijke gekwalificeerde onrechtmatigheden gaat het vaak om beslissingen die met dezelfde – in financiële zin – inhoudelijke uitkomst zouden zijn genomen indien wel alle regels en formele procedures zouden zijn gevolgd; er is in die gevallen geen werkelijke financiële schade aan het Rijk toegebracht, en geen onrecht financieel voordeel bij betrokkene. Deze fouten kunnen achteraf veelal ook hersteld worden.

Een aantal geconstateerde fouten heeft wel betrekking op onrechtmatigheden met een financieel nadeel voor het Rijk. Voorbeelden zijn het onrecht doorlopen van vergoedingen bij functiewijzigingen en het afkopen van vakantiedagen boven de toegestane norm. Bij een aantal van deze fouten is reeds door de departementen aangegeven dat herstelacties, inclusief terugvorderingen, zijn of worden ingezet.

5. Conclusies naar aanleiding van de bevindingen

Op basis van de bevindingen trekt het kabinet de volgende conclusies.

1. Er is geen sprake van structurele misstanden

Naar het oordeel van het kabinet kan op basis van het onderzoek niet worden gesproken over structurele misstanden. Een dergelijke beeldvorming doet onrecht aan de werkelijkheid waarin het overgrote deel van de beslissingen – ook aan de top van de inkomenspiramide – correct blijkt te verlopen. Niettemin blijkt uit het onderzoek tegelijkertijd dat een niet verwaarloosbaar aantal foutieve beslissingen is genomen waarbij het Rijk is benadeeld, soms meerjarig en soms meerdere personen betreffend. Hoewel sprake is van hooguit enkele procenten van het totale aantal

beslissingen die ten aanzien van de onderzochte groep is genomen, vindt het kabinet dit ernstig en zijn stevige maatregelen noodzakelijk. Dat geldt te meer omdat van de beloning van de ambtelijke top een nadrukkelijke voorbeeldwerking uitgaat en moet uitgaan.

2. De beslissingsprocedures zijn deels ontoereikend

Uit het onderzoek blijkt dat de procedures in het personele beheer in de meeste gevallen toereikend zijn. Verbeteringen in zowel de opzet als de werking van de procedures op onderdelen zijn echter bij diverse departementen noodzakelijk.

3. Het normenkader is op een aantal punten onvoldoende helder

Veel van de geconstateerde gebreken zijn terug te voeren op een gebrek aan helderheid, kenbaarheid en uniformiteit van de regels. Dit geldt bijvoorbeeld voor de toekenning van representatiekosten en de vergoeding van reiskosten, maar ook voor de regels rond bewust belonen. Zo biedt de regelgeving van het Bezoldigingsbesluit Rijksambtenaren (artikel 22a en in mindere mate artikel 8) geen inhoudelijke criteria voor de toekenning van toeslagen/vergoedingen op het gebied van bijzondere prestaties of excellent functioneren. Een aantal normen geeft derhalve te veel ruimte voor uiteenlopende interpretatie. Het is dus zaak dat de normen op deze punten worden verhelderd en geuniformeerd, en vervolgens ook consequenter en uniformer worden toegepast.

4. Het toezicht op het personeelsbeheer schiet te kort

Een ander deel van de geconstateerde gebreken kan worden verklaard door een gebrek aan zowel intern als extern toezicht op de naleving van procedures en normenkaders. Dit geldt enerzijds voor het interne departementale toezicht op het personele beheer door personeelsdirecties en auditdiensten. Fouten worden onvoldoende gesignaleerd. Omdat het financiële belang van de toegekende extra beloning relatief gering is, leiden dergelijke zaken, als ze al opgemerkt worden, niet tot directe consequenties (bijvoorbeeld een afkeurende accountantsverklaring) bij de departementale verantwoordingsstukken. Geconstateerd kan worden dat er onvoldoende interne «checks en balances» in de procedures en de regelgeving zijn die recht doen aan het belang van ordentelijk personeelsbeheer.

Naast het interne toezicht op het personeelsbeheer, schiet anderzijds ook het externe toezicht op de naleving van de rijksbrede normenkaders tekort. Er zijn onvoldoende instrumenten om rijksbreed de consistentie in belonen te bewaken. Zo heeft de minister van BZK geen bevoegdheid als het gaat om de toetsing van toelagen en vertrekregelingen. Voorts schiet de handhaving van de regels met betrekking tot de waardering van functies tekort.

6. Maatregelen

Het kabinet is van mening dat er een samenstel van maatregelen nodig is om voor de toekomst een beter beheer rond de personele uitgaven te realiseren. Allereerst wordt een aantal primaire maatregelen uiteengezet. Vervolgens wordt de verbinding gelegd met enkele reeds in gang gezette initiatieven.

Primaire maatregelen

1. Herstelacties

- a) herstel van gebreken in individuele besluiten

Fouten die zijn gemaakt in het administratieve beheer zullen moeten worden hersteld. Het ontbreken van de vereiste Koninklijk Besluiten wordt hersteld. Onrechtmatigheden met financieel nadeel voor het Rijk zullen waar (juridisch) mogelijk en billijk worden hersteld. De Landsadvocaat zal hierbij om advies worden gevraagd. Medewerkers ten aanzien van wie wordt besloten tot terugvoeding, ontvangen in beginsel geen toeslag in het kader van bewust belonen.

b) herstel van gebreken in procedures

Bij die ministeries waar de AO/IC procedures niet toereikend zijn, zal opzet en werking hiervan nog dit jaar worden verbeterd om aan de kwaliteitsvereisten te voldoen. Dit geldt in het bijzonder voor de gehanteerde departementale procedures ten aanzien van representatiekosten en declarabele kosten, reisdeclaraties, overige declaraties, nevenwerkzaamheden en beloningsbeslissingen. In het overleg van departementale personeelsdirecteuren, de Interdepartementale Coördinatiecommissie Personeelsdirecteuren Rijk (ICPR) en het Interdepartementaal Overleg Directeuren Audit Diensten (IODAD) zullen hiertoe strikte afspraken worden gemaakt. De ministers van BZK en Financiën zullen hierop toezien.

In zijn schriftelijke reactie op het OCW rapport heeft de minister van BZK namens het kabinet de Algemene Rekenkamer medegedeeld dat een vereenvoudiging van de procedure inzake Koninklijke Besluiten bij aanstelling en ontslag van rijksambtenaren zou kunnen bijdragen aan een meer eenvoudige en meer transparante gang van zaken.

2. Maatregelen ten aanzien van de verheldering en uniformering normenkader

Reeds enige tijd geleden is geconstateerd dat bij alle ministeries als gevolg van decentralisatiebeleid in de afgelopen 15 jaar een veelheid aan uiteenlopende regelingen rond secundaire arbeidsvoorwaarden gelden. In het streven naar meer eenheid in de rijksdienst is het programma Harmonisatie Arbeidsvoorwaarden Rijkspersoneel (HARP) gestart. Dit programma is er op gericht om te komen tot harmonisering over een breed front. In het programma zal naar aanleiding van de uitkomsten van het onderhavige onderzoek extra zorg worden gedragen voor een eenduidiger normering van secundaire arbeidsvoorwaarden. Te denken valt aan de normen inzake representatie, dienstreizen en bewust belonen. Inzake dit laatstgenoemde onderwerp heeft het Rijk als werkgever bij de CAO 2004+ onderhandelingen reeds een harmonisatievoorstel gedaan.

3. Maatregelen ten aanzien van de versterking van het toezicht

a) versterking intern toezicht

De auditdiensten van alle ministeries krijgen opdracht om voortaan in hun reguliere jaarlijkse controle, op basis van een risico-analyse, extra aandacht besteden aan de opzet en werking van AO/IC procedures met betrekking tot beloning. Dit betekent dat zij hiervan in hun jaarlijkse rapportage verslag van zullen doen. De minister van Financiën zal hierop toezien.

b) versterking extern toezicht

In het zogeheten Coördinatiebesluit Rijksdienst zijn de bevoegdheden van de Minister van BZK vastgelegd met betrekking tot de waardering van (top)functies. Dit besluit zal worden geactualiseerd. Tevens zal strikter worden toegezien op de naleving van de daarin vastgelegde normen en procedures.

In juni van dit jaar is het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie Dijkstal aan u bekend gemaakt. In het kabinetsstandpunt wordt voorgesteld te komen tot een andere

beloningssystematiek voor de Topmanagementgroep (niveau 19). Vooruitlopend op de invoering van een nieuwe beloningssystematiek voor de ambtelijke top zal het toezicht van de minister van BZK op besluiten inzake bewust belonen en vertrekregelingen worden aangescherpt.

Naast de hiervoor genoemde primaire maatregelen zijn er een tweetal reeds in gang gezette initiatieven die bijdragen aan de oplossing van de geconstateerde problematiek.

Reeds in gang gezette initiatieven

De beloningsstructuur van de ambtelijke en politieke top (Commissie Dijkstal)

Het kabinetsstandpunt over het rapport «Over dienen en verdienen» van de commissie Dijkstal is op 30 juni jl. verzonden aan Tweede Kamer. Het kabinet is van mening dat voor de gehele (semi-)publieke sector een evenwichtig en maatschappelijk aanvaardbaar bezoldigingsbeleid moet gelden. Het kabinet zal de bevindingen van het onderzoek betrekken bij de uitvoering van de in de kabinetsreactie opgenomen voorstellen ten aanzien van beloning van de ambtelijke top bij het Rijk.

P-Direkt

Per 1 januari 2006 zal P-Direkt de personeelsregistratie- en salaristaken van het Rijk gaan uitvoeren. Door gebruik te maken van een geautomatiseerd uniform administratief beheersysteem draagt in de toekomst P-Direkt mede bij aan de borging van de formele juistheid van beloningsbeslissingen. In het systeem zullen via «workflowmanagement» met behulp van zelfbediening door medewerkers en managers mutaties worden ingevoerd. In de ICT-inrichting zijn de autorisaties die nodig zijn voor een proces als een beloningsbeslissing vastgelegd. Daarmee wordt bevorderd dat beslissingen procedureel juist en foutloos worden genomen. De bouw van P-Direkt wordt begeleid door de departementale auditdiensten en een speciale auditcommissie. De minister van BZK zal de auditdiensten en de commissie vragen speciale aandacht te besteden van de «foutgevoeligheid» van het nieuwe systeem.

7. Verzoek om onderzoek door Algemene Rekenkamer

Gelijktijdig met het aanbieden van deze brief heeft het kabinet de stukken met betrekking tot het rijksbrede onderzoek voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer met het verzoek om de feitelijke bevindingen uit de auditonderzoeken separaat dan wel in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2004 te onderzoeken en daarover separaat te rapporteren. Het kabinet verzoekt de Algemene Rekenkamer daarbij tenminste te toetsen op validiteit alsmede om een oordeel te geven over de adequaatheid van de maatregelen die het kabinet voornemens is te treffen, zulks uit een oogpunt van voorkoming van onrechtmatigheden.

Tevens verzoekt het kabinet te onderzoeken of de in deze brief genoemde maatregelen van het kabinet voldoende aansluiten op de bevindingen van de auditdiensten en de bevindingen van de Algemene Rekenkamer zelf. Op basis van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer kan dan worden beoordeeld of aanvullende maatregelen nodig zijn.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes