

ADDENDUM BIJ DE SAMENVATTING D.D. 18 OKTOBER 2004 VAN HET RIJKSBREDE  
ONDERZOEK NAAR DE BELONINGEN VAN EN DE VERGOEDINGEN AAN DE  
TOPFORMATIE

Ministerie van Financiën, Directie Coördinatie Auditbeleid Departementen  
(tot en met 31 december 2004 de Directie Audit en Toezichtbeleid)

11 januari 2005

**Inhoudsopgave**

	<b>Pag.nr.</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2. Addendum rijksbreed beeld uitkomsten van het onderzoek</b>	<b>4</b>
<b>2.1. Algemene conclusie t.a.v. rechtmatigheid</b>	<b>4</b>
<b>2.2. Specifieke bevindingen t.a.v. rechtmatigheid</b>	<b>5</b>
<b>Aanstelling</b>	<b>6</b>
<b>Het in functie zijn</b>	<b>10</b>
<b>Ontslag</b>	<b>12</b>

## 1. Inleiding

In het oorspronkelijke onderzoeksplan voor de departementale auditdiensten is de mogelijkheid opgenomen om, waar sprake is van een groot aantal betalingen, een benadering te kiezen waarbij met een gerichte deelwaarneming het grootste deel van het totaalbedrag van de beloningen en vergoedingen, inclusief de grootste en de meest risicovolle betalingen, in het onderzoek worden meegenomen. Dit om het onderzoek binnen de beperkte tijd die ervoor stond zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Gezien het grote aantal betalingen hebben de departementale auditdiensten van Buitenlandse Zaken, Defensie, Financiën, Justitie, Verkeer en Waterstaat en VROM de *salarisadministratie* gecontroleerd door middel van een gerichte deelwaarneming. De overige departementale auditdiensten (AZ/EZ, BZK, LNV, SZW en VWS) en - in geval van OCW - de AR, hebben de salarisadministratie integraal gecontroleerd. Voor het onderzoek naar de *financiële administratie* hebben de meeste departementale auditdiensten en - in geval van OCW – ook de AR, gekozen voor onderzoek met toepassing van gerichte deelwaarnemingen.

De ministerraad heeft op 15 oktober 2004 besloten tot een aanvullend onderzoek voor de zes departementen waar gekozen is voor deelwaarnemingen met betrekking tot de salarisadministratie. Het aanvullend onderzoek heeft betrekking op de beloningen en vergoedingen van de *salarisadministratie*, die niet met de deelwaarnemingen van het oorspronkelijke onderzoek zijn onderzocht. Hierdoor is uiteindelijk op elk departement sprake van een integraal onderzoek van de beloningen en vergoedingen van de salarisadministratie. Uitzondering betreft de Raad van de Rechtspraak en de gerechten die onder het ministerie van Justitie ressorteren. Hierover wordt afzonderlijk gerapporteerd aan de minister van Justitie. De leden van de rechterlijke macht bij de Hoge Raad zijn wel in dit onderzoek betrokken.

De zes departementale rapporten zijn naar aanleiding van de aanvullende onderzoeken in het vierde kwartaal van 2004 opgesteld door de departementale auditdiensten en door de ministers van de desbetreffende departementen aangeboden aan de minister van BZK. Dit addendum bij de samenvatting d.d. 18 oktober 2004 geeft op basis van de zes aanvullende departementale rapporten een overkoepelende samenvatting, alsmede een weergave van de gevolgen voor het rijksbrede beeld.

## **2. Addendum rijksbreed beeld uitkomsten van het onderzoek**

### **2.1. Algemene conclusie t.a.v. rechtmatigheid**

De aanvullende onderzoeken geven, voor de betalingen vanuit de salarisadministratie en in aanvulling op de uitkomsten van de oorspronkelijke onderzoeken bij de desbetreffende departementen, antwoord op de tweede vraag uit het onderzoeksplan:

*Is er sprake van onrechtmatigheden van materieel-inhoudelijke aard m.b.t. de beloningen van en vergoedingen aan ambtenaren, die formatief zijn ingeschaald in schaal 16 of hoger, over de periode vanaf 1 januari 2003 tot 1 juni 2004 en zo ja, wat is de aard en omvang van de geconstateerde onrechtmatigheden?*

Met betrekking tot de onrechtmatigheden van materieel-inhoudelijke aard is het van belang onderscheid te maken tussen:

1. onrechtmatigheden waarbij geldt dat de materiële beslissing (beleidsmatig) hetzelfde zou zijn uitgevallen als de regels wel goed waren toegepast en derhalve overwegend geen financieel nadeel voor het Rijk is ontstaan;
2. onrechtmatigheden waarbij geldt dat de materiële beslissing (vermoedelijk) wel anders zou zijn uitgevallen indien de regels correct zouden zijn geïnterpreteerd c.q. gehanteerd en dus overwegend wel sprake is van een financieel nadeel voor het Rijk.

*Ook rekening houdend met de uitkomsten van de aanvullende onderzoeken kan geconcludeerd worden dat een groot aantal van de geconstateerde onrechtmatigheden van materieel-inhoudelijke aard betrekking heeft op de eerste categorie. Voorbeelden zijn het ontbreken van een Koninklijk Besluit bij indiensttreding van een ambtenaar vanaf schaal 15 en het verzuimen het juiste artikel uit het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (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 gebracht. 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 onterecht doorlopen van vergoedingen bij functiewijzigingen en het afkopen van vakantiedagen boven de toegestane norm. Bij een aantal van deze fouten is door de departementen aangegeven dat herstelacties, inclusief terugvorderingen, zijn of worden ingezet.

Geconcludeerd kan worden dat de aanvullende onderzoeken geen gevolgen hebben voor de overall conclusie met betrekking tot het rijksbrede beeld, zoals deze is weergegeven in de samenvatting d.d. 18 oktober 2004.

## **2.2. Specifieke bevindingen t.a.v. rechtmatigheid**

De bevindingen worden hierna zoveel mogelijk gegroepeerd weergegeven. Evenals in de samenvatting d.d. 18 oktober 2004 wordt onderscheid gemaakt tussen de 'aanstelling', het 'in functie zijn' en het 'ontslag'.

In de tabellen zijn bevindingen verwerkt, die rijksbreed c.q. bij de meeste departementen voorkomen. Steeds is eerst een tabel opgenomen met de – bij de categorie behorende – uitkomsten van de aanvullende onderzoeken bij de zes departementen. Direct daarna volgt dan een tabel met het totale rijksbrede beeld, dus inclusief de andere departementen en de uitkomsten zoals opgenomen in de samenvatting d.d. 18 oktober 2004.

Daarnaast is ook in dit addendum een aantal departementspecifieke bevindingen opgenomen, die kwantitatief en/of kwalitatief van betekenis zijn. Hierbij geldt dat niet zonder meer gesteld kan worden dat al deze bevindingen hebben geleid tot een financieel nadeel voor het Rijk. De afzonderlijke casussen en – indien van toepassing – eventuele herstelacties dienen hiertoe nader te worden toegelicht en/of onderzocht.

Voor een nadere toelichting en de overige bevindingen wordt verwezen naar de afzonderlijke (aanvullende) rapporten van de departementale auditdiensten en – in geval van OCW – de AR.

### ***Aanstelling***

De aanvullende rapporten van de departementale auditdiensten wijzen uit dat bij de aanstelling van ambtenaren die zijn ingeschaald in schaal 16 of hoger op een aantal punten niet aan formele wettelijke vereisten is voldaan. Het betreft de volgende onderwerpen.

### ***Procedure Koninklijk Besluit***

De aanstelling als ambtenaar in schaal 15 of hoger dient te geschieden bij Koninklijk Besluit (KB). Drie van de zes departementale auditdiensten constateren dat – naast de uitkomsten van het eerdere onderzoek – in een aantal gevallen van de aanvullend onderzochte aanstellingen in schaal 16 en hoger deze KB's ontbreken.

De volgende tabel geeft voor de aanvullende onderzoeken een overzicht met per departement de ontbrekende KB's als percentage van de – ten opzichte van het eerdere onderzoek – aanvullend onderzochte ambtenaren:

<b>Departement</b>	<b>Ontbrekende KB's als percentage van de aanvullend onderzochte ambtenaren</b>
Buiza	0 %
Defensie	0 %
Financiën	0 %
Justitie	16,8 %
V&W	24,4 %
VROM	8,3 %

Hierna volgt het totale rijksbrede beeld c.q. per departement de ontbrekende KB's als percentage van de ambtenaren uit de doelgroep, waarbij zowel de bevindingen van de oorspronkelijke onderzoeken als de aanvullende onderzoeken zijn verwerkt:

Departement	Ontbrekende KB's als percentage van alle ambtenaren (schaal 16 en hoger)
AZ	14,3 %
BZK	3,1 %
Buiza	0,4 %
Defensie	11,5 %
EZ	5,1 %
Financiën	0,5 %
Justitie	18,0 %
LNV	1,1 % (0%) <sup>1</sup>
OCW	13,8 %
SZW	0 %
V&W	21,3 %
VROM	13,1 %
VWS	1,5 %
Hoge Colleges van Staat	12,5 %

Vaak wordt vermeld dat uit de overige stukken uit de personeelsdossiers blijkt dat in juridisch opzicht de aanstelling "in orde" is, maar dat het formele KB in het dossier ontbreekt.

In de meeste (aanvullende) rapporten is voorts opgenomen dat – voor zover de betreffende ambtenaren nog in dienst zijn – de ontbrekende KB's alsnog worden aangevraagd of opgevraagd.

#### *Hogere salariering dan functie*

Bezoldiging kan in een hogere schaal plaats vinden dan de schaal waarop de functie is gewaardeerd in de volgende twee situaties:

1. Het komt voor dat voor de vervulling van bepaalde functies het noodzakelijk is deze een bezoldiging te geven die uitstijgt boven de bezoldiging volgens de reguliere schaal. In dat geval dient bij aanstelling artikel 22a van het BBRA (onder meer voor een arbeidsmarkttoelage) toegepast te worden;

<sup>1</sup> Het desbetreffende KB is inmiddels gevonden.

2. Ook is het mogelijk om wegens reorganisatie ambtenaren met behoud van hun persoonlijke schaal te plaatsen op een lager gewaardeerde functie. Door toepassing van artikel 5 van het BBRA kan dit gerealiseerd worden.

Het toekennen van een hogere schaal BBRA op grond van artikel 8 is mogelijk, echter alleen nadat is gebleken dat sprake is van "uitstekend functioneren". Bij **aanstelling** kan derhalve artikel 8 niet worden toegepast. Zo is de geldende opvatting, hoewel in het systeem van de Algemene Bestuursdienst het ook denkbaar zou zijn dat het "uitstekend functioneren" in de vorige betrekking mee zou mogen tellen.

In de volgende twee tabellen zijn per departement de geconstateerde bevindingen opgenomen. Dit betreft de gevallen waar bij de aanstelling onterecht op grond van artikel 8 BBRA dan wel zonder herwaardering van de functie of zonder toepassing van de artikelen 22a of 5 van het BBRA een hogere (persoonlijke) rang is toegekend.

Allereerst volgt een overzicht van de uitkomsten van de aanvullende onderzoeken:

Departement	Aantal	(Geschat) bedrag hogere schaal onderzoeksperiode (totaal)
Buiza	0	
Defensie	1	€ 2.908
Financiën	0	
Justitie	1	€ 5.000
V&W	2	€ 8.070
VROM	0	



Hierna volgt het overzicht met alle uitkomsten van de oorspronkelijke en aanvullende onderzoeken:

Departement	Aantal	(Geschat) bedrag hogere schaal onderzoeksperiode (totaal)
AZ	0	
BZK	1	€ 10.200
Buiza	4	€ 22.834
Defensie	2	€ 17.054
EZ	6	€ 60.000
Financiën	5	€ 31.500
Justitie	5	€ 33.000 <sup>2</sup>
LNV	0	
OCW	16	€ 94.144
SZW	0	
V&W	4	€ 21.700 <sup>3</sup>
VROM	3	€ 26.098
VWS	1 3 (onvoldoende gegevens)	€ 13.000 PM (onzekerheid)
Hoge Colleges van Staat	0	

In veel van deze situaties is door de departementale auditdiensten aangegeven dat de extra waardering nadrukkelijk de bedoeling is geweest, maar dat niet de juiste formele grondslag is gebruikt.

#### Overig

Tevens is sprake van een aantal – naar aard en omvang variërende – bevindingen, die doorgaans verband houden met specifieke situaties met betrekking tot de ‘aanstelling’. Hiervoor wordt verwezen naar de afzonderlijke (aanvullende) rapporten van bevindingen.

<sup>2</sup> Exclusief een vergoeding van € 15.000 aan een Justitie ambtenaar, die nog wel was opgenomen in de samenvatting d.d. 18 oktober 2004. De betreffende onrechtmatigheid is inmiddels hersteld.

<sup>3</sup> In de samenvatting d.d. 18 oktober 2004 was bij V&W voor één ambtenaar nog sprake van een onzekerheid vanwege ontbrekende gegevens. De onzekerheid is inmiddels opgeheven.

### **Het in functie zijn**

De aanvullende rapporten van de departementale auditdiensten wijzen uit dat bij het 'in functie zijn' van ambtenaren die zijn ingeschaald in schaal 16 of hoger op een aantal punten niet aan formele wettelijke vereisten is voldaan. Het betreft de volgende onderwerpen.

### **Variabele beloning**

Een toeslag kan verstrekt worden op basis van artikel 7, 8 of 22a BBRA (periodiek of eenmalig). Bij verstrekking van een toelage dient een besluit te worden opgesteld, minimaal met een verwijzing naar het van toepassing zijnde artikel. Indien dit is verzuimd is sprake van een formele rechtmatigheidsfout.

Het ontbreken van een schriftelijke motivering bij een besluit is niet per definitie onrechtmatig. Hoewel artikel 3.46 van de AWB een motivering van het besluit voorschrijft, is in artikel 3.48 van de AWB opgenomen dat vermelding van de motivering achterwege kan blijven indien daar redelijkerwijs geen behoefte aan bestaat. Ook de AR heeft bij OCW het ontbreken van een schriftelijke motivatie niet als onrechtmatig gekwalificeerd; zij ziet een dergelijke fout als een onvolkomenheid in het financiële beheer.

Bij een aantal ministeries zijn in incidentele gevallen niet rechtmatige toeslagen geconstateerd dan wel toeslagen zonder (voldoende) motivering of autorisatie.

Hierna volgt voor de aanvullende onderzoeken een overzicht per departement, waarbij alleen de niet formeel rechtmatige toeslagen zijn gekwantificeerd:

<b>Departement</b>	<b>Aantal</b>	<b>(Geschat) bedrag variabele beloning onderzoeksperiode (totaal)</b>
Buiza	4 (geen besluit)	€ 10.000
Defensie	0	
Financiën	0	
Justitie	1 (art. 8 bij bevordering niet ingetrokken)	€ 5.500
V&W	16 (geen besluit) 1 (geen schriftelijke motivatie)	€ 126.600
VROM	1 (geen besluit)	€ 808

Hierna volgt het totale rijksbrede beeld c.q. per departement de niet rechtmatige toeslagen dan wel toeslagen zonder (voldoende) motivering of autorisatie, waarbij alleen de niet formeel rechtmatige toeslagen zijn gekwantificeerd:

Departement	Aantal	(Geschat) bedrag variabele beloning onderzoeksperiode (totaal)
AZ	0	
BZK	2 (geen schriftelijke motivatie)	
Buiza	5 (geen besluit) 1 (geen schriftelijke motivatie)	€ 17.187
Defensie	2 (naasthogere schaal) 1 (naasthogere schaal, onvoldoende gegevens)	€ 16.521 PM (onzekerheid)
EZ	1 (geen expliciete verwijzing naar grondslag)	€ 10.000
Financiën	1 (geen beschikkingen voor beloning specifieke groep)	€ 15.000 (circa € 200 p.p.)
Justitie	2 (naasthogere schaal, dossier niet volledig; art. 8 bij bevordering niet ingetrokken)	€ 8.500
LNV	0	
OCW	11 (geen besluit) 5 (geen schriftelijke motivatie)	€ 34.389
SZW	0	
V&W	21 (geen besluit) 1 (geen schriftelijke motivatie)	€ 211.700 <sup>4</sup>
VROM	3 (geen besluit)	€ 30.556
VWS	10 (onvoldoende gegevens)	PM (onzekerheid)
Hoge Colleges van Staat	1 (geen schriftelijke motivatie)	

<sup>4</sup> In de samenvatting d.d. 18 oktober 2004 was bij V&W voor 14 ambtenaren nog sprake van een onzekerheid vanwege ontbrekende gegevens. De onzekerheid is inmiddels opgeheven.

De opgenomen formele rechtmatigheidsfouten zijn meestal veroorzaakt door niet strikte toepassing van wet- en regelgeving en derhalve is ook hier vaak geen sprake van een financieel nadeel voor het Rijk.

### *Vergoedingen*

In de aanvullende rapporten is een aantal bevindingen opgenomen met betrekking tot vergoedingen. Vermeldenswaardig zijn:

- Een aantal departementale auditdiensten (Buiza, Defensie, Verkeer en Waterstaat en VROM) meldt onvolkomenheden en/of onrechtmatigheden met betrekking tot de toekenning en/of uitbetaling van representatievergoedingen.
- In het rapport van de departementale auditdienst van Justitie is vermeld dat door 8 plaatsvervangend officieren of plaatsvervangend Advocaten-Generaal in strijd met de regelgeving zittingsgelden zijn gedeclareerd en aan hen zijn uitbetaald (totaalbedrag: € 15.900).

Voorts zijn er bij Justitie aan 7 ambtenaren vacatiegelden (totaalbedrag: € 11.200) en aan 7 ambtenaren een piketvergoeding (totaalbedrag: € 6.900) betaald, waarvoor de departementale auditdienst niet vast heeft kunnen stellen of dit in overeenstemming met de regelgeving heeft plaatsgevonden.

### *Reiskosten*

De departementale auditdienst van Defensie maakt melding van vier ambtenaren die in het kader van de woon-werkverkeer regeling een te hoge vergoeding hebben ontvangen.

### *Overig*

Tevens is sprake van een aantal – naar aard en omvang variërende – bevindingen, die doorgaans verband houden met specifieke situaties met betrekking tot 'het in functie zijn'. Hiervoor wordt verwezen naar de afzonderlijke (aanvullende) rapporten van bevindingen.

### *Ontslag*

De aanvullende rapporten van de departementale auditdiensten wijzen uit dat bij het ontslag van ambtenaren die zijn ingeschaald in schaal 16 of hoger op een aantal punten niet aan formele wettelijke vereisten is voldaan. Het betreft de volgende onderwerpen.

*Procedure Koninklijk Besluit*

Verkeer en Waterstaat meldt dat niet in alle gevallen van ontslag een Koninklijk Besluit in de desbetreffende personeelsdossiers is aangetroffen.

*Afkoop vakantiedagen*

In aanvulling op de samenvatting d.d. 18 oktober 2004 maken enkele departementale auditdiensten nog melding van situaties waarbij vakantiedagen zijn afgekocht boven de toegestane norm dan wel van situaties waarbij dit niet vastgesteld kan worden. Deze uitkomsten van de aanvullende onderzoeken zijn opgenomen in de volgende tabel:

Departement	Aantal	(Geschat) bedrag afkoop boven norm onderzoekperiode (totaal)
Buza	0	
Defensie	0	
Financiën	0	
Justitie	1	€ 5.200
V&W	0	
VROM	1	€ 1.056
	2 (geen gegevens beschikbaar)	€ 13.998 (onzeker)

Hierna volgt het rijksbrede beeld van de vakantiedagen die boven de toegestane norm zijn afgekocht. Meestal gaat het om situaties bij ontslag, soms om situaties waarbij verlofstuwmeren worden afgebouwd.

Departement	Aantal	(Geschat) bedrag afkoop boven norm onderzoekperiode (totaal)
AZ	0	
BZK	2	€ 10.182
Buiza	0	
Defensie	2	€ 126.914
EZ	2	€ 42.141
Financiën	2	€ 19.400
Justitie	5	€ 38.200
LNV	0	
OCW	0	
SZW	0	
V&W	0	
VROM	1	€ 1.056
	2 (geen gegevens beschikbaar)	€ 13.998 (onzeker)
VWS	0	
Hoge Colleges van Staat	0	

In beginsel kan het afkopen van vakantiedagen boven de norm worden voorkomen door voorafgaande aan de uitdiensttreding het verlof te laten opnemen.

#### *Vertrekregelingen*

Bij Buiza heeft door een administratieve fout voor één ambtenaar een bijstorting van € 23.680 plaatsgevonden op een reeds betaalde koopsom. Een terugvorderingsprocedure wordt opgestart.

Voor twee andere ambtenaren, die gebruik hebben gemaakt van de FPU, geldt dat de interne vastlegging van de besluitvorming, alsmede andere relevante stukken voor de afgesloten polissen, ontbreken.

#### *Overig*

Tevens is sprake van een aantal – naar aard en omvang variërende – bevindingen, die doorgaans verband houden met specifieke situaties met betrekking tot het 'ontslag'. Hiervoor wordt verwezen naar de afzonderlijke aanvullende rapporten van bevindingen.