

Vergaderjaar 2004–2005

28 479

Rechtspositie van politieke ambtsdragers

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2005

Op 13 oktober 2004 heb ik u per brief, kamerstuk 28 479, nr. 11, geïnformeerd over de uitkomsten van het rijksbrede onderzoek naar de beloning van de ambtelijke top en over de voorgenomen maatregelen ter verbetering. Hierbij informeer ik u namens het kabinet over de voortgang.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

1. de uitkomst van aanvullend onderzoek en de stand van zaken rond de herstel- en terugvorderingsacties bij de ministeries;
2. de nadere uitwerking van de aangekondigde maatregelen;
3. de toetsing door de Algemene Rekenkamer van het rijksbrede rechtmatigheidsonderzoek.

1. Aanvullend onderzoek, herstel en terugvordering

Het door de departementale auditdiensten uitgevoerde onderzoek naar de beloning van de ambtelijke top heeft plaatsgevonden van juli tot en met september 2004. Gelet op de oorspronkelijke kwalitatieve onderzoeksvragen en de korte onderzoeksperiode bood de opzet de departementale auditdiensten de mogelijkheid het onderzoek uit te voeren op basis van een selecte steekproef, gericht op de grote en bijzondere posten. Zes auditdiensten hebben de salarisadministraties inderdaad doorgelicht op basis van een selecte steekproef, de overige waren in staat de administraties volledig door te lichten.

Om zeker te stellen dat op individueel niveau geen zaken buiten beschouwing zouden blijven, heeft het kabinet op 15 oktober 2004 de zes auditdiensten opdracht gegeven alsnog de buiten de steekproef gevallen dossiers te onderzoeken op eventuele onrechtmatigheden met financieel nadeel voor het Rijk. Het betrof de ministeries van BZ, Defensie, Financiën, Justitie, VenW en VROM.

De diensten hebben het aanvullend onderzoek in de maanden november en december van 2004 uitgevoerd. De bevindingen evenals de gekwantificeerde totalen van de resultaten van het oorspronkelijke en het aanvul-

lende onderzoek zijn door het ministerie van Financiën verwerkt in een addendum en als bijlage 1¹ bij deze brief gevoegd.

In het addendum wordt geconcludeerd dat het aanvullende onderzoek geen gevolgen heeft voor het rijksbrede beeld, zoals beschreven in de brief van 13 oktober 2004. De conclusies die in de voornoemde brief worden getrokken hoeven dan ook niet te worden bijgesteld.

Ik heb voorts op 10 november 2004 de ministers per brief verzocht een «stand van zakenrapportage» op te stellen over de departementale herstel- en terug-vorderingsmaatregelen. De 13 rapportages zijn bijgevoegd in bijlage 2¹.

Mede gezien de in de rapportages genoemde verbeteringen van de administratieve organisatie / interne controle vertrouwt het kabinet er op dat de in het rijksbrede onderzoek geconstateerde onrechtmatigheden zich in de toekomst niet meer zullen voordoen.

De stand van zaken, eind 2004, van de departementale acties tot herstel en terugvordering is hieronder samengevat. De volledige rapportages zijn zoals gezegd opgenomen in bijlage 2.

Herstel Koninklijke Besluiten

Uit de rapportages van de ministeries blijkt dat het herstellen van ontbrekende KB's is gerealiseerd dan wel in samenwerking met het Kabinet der Koningin in werking is gezet. Het ministerie van OCW geeft in de rapportage aan dat van de ontbrekende/niet volledige KB's, er zeven, omkleed met redenen, niet worden hersteld.

Herstel en terugvordering hoger salaris dan functie

Bij de ambtelijke top van de Hoge Colleges van Staat en van de ministeries van AZ en LNV komen ten opzichte van de formatie geen te hoge inschalingen voor. Voor de ministeries van Defensie en OCW heeft de Landsadvocaat op basis van onderzoek aangegeven dat er geen wettelijke grond aanwezig is voor terug-vordering. Het ministerie van VROM komt tot dezelfde conclusie.

Bij de ministeries van Financiën en SZW zijn voor respectievelijk vijf en vier gevallen de vereiste functiewaarderingstrajecten in werking gezet. Het ministerie van SZW stelt verder dat in drie gevallen een functiewaarderingstraject niet meer aan de orde is omdat de functies zijn vervallen. Eén functie bleek al voor advisering aan BZK te zijn voorgelegd.

De ministeries van BZ, BZK, EZ en VenW zien geen aanleiding om herstel-c.q. terugvorderingsacties te starten. Het betreft doelbewust genomen beslissingen.

Bij BZK is bovendien de betreffende functie inmiddels vervallen. Bij het ministerie van VWS zijn enkele gevallen nog in onderzoek. Het ministerie van Justitie heeft gewacht met acties tot terugvordering tot het aanvullend onderzoek in december 2004 was afgerond.

Herstel en terugvordering onrechtmatige toeslagen

Bij de ministeries van AZ, LNV en SZW komen geen onrechtmatige toeslagen voor. Voor het ministerie van Defensie heeft de Landsadvocaat op basis van onderzoek aangegeven dat geen wettelijke grond aanwezig is voor terug-vordering. Bij het ministerie van OCW is bij één ambtenaar een toelage teruggevorderd en heeft één ambtenaar uit eigen beweging terugbetaald. Voor de overige gevallen bij het ministerie van OCW heeft de Landsadvocaat aangegeven dat er geen wettelijke grond is voor terugvordering. Ook bij het ministerie van BZK heeft de Landsadvocaat in één

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

geval geadviseerd af te zien van terugvordering van een te hoge (mobiliteits)toeslag.

Het ministerie van Financiën heeft één als onrechtmatig beoordeelde toeslag alsnog van de juiste juridische grondslag voorzien en terugvordering in het andere geval niet in werking gezet, aangezien de betrokken ambtenaar de dienst heeft verlaten.

Het ministerie van VROM heeft herstelacties uitgevoerd (waarvan één tot terugvordering), enkele gevallen zijn nog in behandeling.

De ministeries van BZ, EZ, VenW en VWS zetten geen terugvorderingsacties in werking, omdat respectievelijk de toekenning beoogd is geweest, geen aanleiding hiertoe bestaat c.q. het gevallen betreft zonder financieel nadeel voor het Rijk. Het ministerie van Justitie heeft als aangegeven gewacht met nadere acties tot december 2004.

Herstel en terugvordering onrechtmatige afkoop van vakantie-uren

Bij zes ministeries is sprake van onrechtmatige afkoop van vakantie-uren door de ambtelijke top. Bij de overige ministeries en de Hoge Colleges van Staat is hiervan geen sprake. De Landsadvocaat heeft op basis van onderzoek aangegeven dat er bij het ministerie van Defensie geen wettelijke grond aanwezig is voor terugvordering. Het ministerie van BZK komt tot dezelfde conclusie. Bij zowel het ministerie van Financiën als VROM is een betrokken ambtenaar overleden en is om die reden afgezien van terugvordering. Bij Financiën is in een ander geval van terugvordering afgezien, omdat betrokkene inmiddels de dienst heeft verlaten.

Bij het ministerie van VROM en het ministerie van Economische Zaken worden de desbetreffende gevallen nog onderzocht. Het ministerie van Justitie heeft zoals gezegd gewacht met nader onderzoek.

2. Uitwerking van aangekondigde maatregelen

a. Verheldering en uniformering normenkader

De verheldering en uniformering van de arbeidsvoorwaarden met betrekking tot beloning en vergoedingen, die wordt gerealiseerd in het kader van het programma Harmonisering Arbeidsvoorwaarden Rijkspersoneel (HARP), zal in 2005 gereed zijn voor overleg met de centrales van overheids-personeel en indien het overleg succesvol verloopt, op 1 januari 2006 in werking kunnen treden. De huidige centrale en departementale arbeidsvoorwaardelijke regelingen zullen dan zijn vervangen door één uniforme regeling, namelijk het Arbeidsvoorwaarden-besluit Rijkspersoneel (ARP), dat gezien kan worden als vervanger van het Algemeen Rijksambtenaren-reglement (ARAR) en het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren (BBRA).

b. Versterking van de werkgeversrol van de minister van BZK ten aanzien van de Top Management Groep¹ (niveau 19)

Een belangrijke conclusie in de brief van 13 oktober 2004 is dat het externe toezicht op de naleving van de rijksbrede normenkaders tekort schiet. Als oorzaak wordt onder andere gewezen op het ontbreken van bevoegdheden van de minister van BZK als het gaat om het toekennen van toelagen en vertrek-regelingen aan de ambtelijke top. Deze belonings-beslissingen zijn thans de verantwoordelijkheid van de vakministers. De commissie Dijkstal en de Algemene Rekenkamer (bij het OCW rechtmatigheidsonderzoek) zetten eveneens vraagtekens bij de hybride werkgeversrol van de minister van BZK ten aanzien van de Top Management Groep (TMG).

¹ De Top Management Groep is onderdeel van de ABD en bestaat uit secretarissen-generaal, directeuren-generaal en inspecteurs-generaal. De TMG heeft sinds 2000 een aparte rechtspersoon en is aangesteld onder de Minister van BZK.

Het kabinet heeft naar aanleiding van bovenstaande overwegingen het standpunt ingenomen dat de minister van BZK een grotere en heldere

verantwoordelijkheid behoort te hebben als werkgever van de TMG. Concreet betekent dit dat de minister van BZK, voor deze de dgABD, in de nieuwe beloningsstructuur eindverantwoordelijk wordt voor beloningsbeslissingen ten aanzien van de leden van de TMG. Teneinde voldoende ruimte te laten voor invulling van de functionele verantwoordelijkheid van vakministers worden deze beloningsbeslissingen uitsluitend genomen op voorstel van en in overeenstemming met de verantwoordelijke vakminister. Het gaat op de eerste plaats om de beloningsbeslissingen bij aanstelling, bij de overgang naar een andere TMG-functie en bij ontslag. Daarnaast vallen ook beslissingen over het toekennen van een eventuele variabele beloning in de toekomst onder de eindverantwoordelijkheid van de minister van BZK.

De minister van BZK ziet er met name op toe dat voorstellen voor het toekennen van een variabele beloning binnen de daarvoor gestelde kaders blijven.

Het kabinet heeft het voornemen om de in rechtspositieregelingen vastgelegde bevoegdheden ten aanzien van de TMG conform het bovenstaande te wijzigen.

Met deze werkwijze zal in het eerste kwartaal van 2005 een begin worden gemaakt.

In de loop van 2005 zal ook de grondslag voor de nieuwe beloningsstructuur voor de TMG in regelgeving worden vastgelegd. Het kabinet wil daarbij aansluiten bij zijn standpunt ten aanzien van het advies van de commissie Dijkstal. Bedoelde nieuwe regelgeving zal er onder meer toe leiden dat de bezoldiging van TMG-leden niet hoger kan zijn dan het (nieuwe) salaris van een minister.

c. Versterking van de rol en het toezicht van de minister voor BVK ten aanzien van de inrichting van de departementale topstructuur

Het huidige regime is dat de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de vakministers adviseert over de hoofdlijnen van de organisatiestructuur van de ministeries. Deze advisering heeft betrekking op door de vakministers ingediende voorstellen voor wijziging van de departementale topstructuur. De ministers kunnen, volgens de regels, alleen van de adviezen van de minister voor BVK afwijken door deze gemotiveerd op te nemen in de begroting.

De huidige praktijk is echter van de formele procedure gaan afwijken. Voorstellen blijken niet of niet tijdig aan de minister voor BVK te worden voorgelegd. Uit het rechtmatigheidsonderzoek blijkt dan ook dat een groot aantal topambtenaren in een te hoge schaal is ingedeeld. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de minister voor BVK geen zicht heeft op de naleving van de uitgebrachte adviezen door de vakministers. Het kabinet is van mening dat de verantwoordelijkheid van de minister voor BVK voor de inrichting van en het toezicht op de departementale topstructuur (niveau 19) duidelijker geborgd dient te worden.

In het licht van het bovenstaande heeft het kabinet besloten dat voortaan aanpassingen in de (formatieve) departementale topstructuur niet anders dan in overeenstemming met de minister voor BVK tot stand kunnen komen (op voorstel van de desbetreffende vakminister). De departementale en interdepartementale procedures worden hierop nader afgestemd, en (zodanig) ook het «Coördinatiebesluit organisatie en formatie rijksdienst 1998».

Na de realisering van de verbeterpunten ten aanzien van de inrichting van de departementale topstructuur op niveau 19 zal ook de rol van de

minister voor BVK met betrekking tot de andere ambtelijke niveaus worden herbezien.

3. Toetsing van het rechtmatigheidsonderzoek door de Algemene Rekenkamer

Zoals in de brief van 13 oktober 2004 is aangekondigd, heeft het kabinet de Algemene Rekenkamer verzocht om de feitelijke bevindingen uit de auditonderzoeken naar de beloning van de ambtelijke top separaat dan wel in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2004 te onderzoeken en daarover separaat te rapporteren. Naar aanleiding hiervan heeft de Algemene Rekenkamer de minister van BZK op 3 november 2004 per brief meegedeeld «gaarne aan het verzoek te zullen voldoen in het kader van ons onderzoek naar de rechtmatigheid van personele uitgaven van het Rijk. Bedoelde onderzoeken en de door u getroffen maatregelen zullen wij daarbij meer in het bijzonder betrekken.» De brief van de Algemene Rekenkamer is als bijlage 3¹ bijgevoegd. Het voorgaand impliceert dat u het onderzoeksresultaat van de Algemene Rekenkamer in het voorjaar van 2005 kunt verwachten.

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.