
Vergaderjaar 2004–2005

28 479

Rechtspositie van politieke ambtsdragers

Nr. 18

RAPPORT

BELONING VAN HOGERE AMBTENAREN BIJ HET RIJK

Onderzoeksteam:

drs. J. H. Velthoven (projectleider)
E. C. B. van Ettinger
J. A. Konst
Mevrouw drs. M. de Rijke
P. van Polanen

INHOUD

Samenvatting	5		28
1 Inleiding	10	5.2 Bevindingen	28
1.1 Algemeen	10	5.2.1 Afkoop verlof	28
1.2 Normen- en wegingskader	11	5.2.2 Schadeloosstelling en overige vergoedingen	29
1.3 Onderzoeksaanpak	13	5.2.3 Gratificatie ambtsjubileum en diensttijdgratificatie	29
1.4 Leeswijzer	13	5.3 Conclusies	30
2 Aanstelling en salaris	14	6 Vergoeding representatiekosten en onkostendeclaraties	31
2.1 Inleiding	14	6.1 Inleiding	31
2.2 Bevindingen	14	6.2 Bevindingen	31
2.2.1 Aanstelling	14	6.2.1 Representatiekosten	31
2.2.2 Salaris	16	6.2.2 Onkostendeclaraties	33
2.3 Conclusies	18	6.3 Conclusies	34
3 Bewust belonen	20	7 Beheer	36
3.1 Inleiding	20	7.1 Inleiding	36
3.2 Bevindingen	20	7.2 Bevindingen	36
3.2.1 Eenmalige toeslag	20	7.2.1 Dossiervorming	36
3.2.2 Periodieke toeslag	21	7.2.2 Gebruik salariscodes	36
3.2.3 Extra periodieken	22	7.3 Conclusies	37
3.3 Conclusies	24	8 Conclusies en aanbevelingen	38
4 Overige toelagen en toeslagen	25	9 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	40
4.1 Inleiding	25	9.1 Reactie van de minister	40
4.2 Bevindingen	26	9.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	40
4.2.1 Toelage secretaris-generaal	26	Bijlage 1 Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	42
4.2.2 Waarnemingstoelage	26	Bijlage 2 Wet- regelgeving	43
4.2.3 Buitenlandtoelage	26	Bijlage 3 Lijst van gebruikte afkortingen	44
4.2.4 Bereikbaarheids- en beschikbaarheids-toelage	27		
4.2.5 Mobiliteitstoelage	27		
4.3 Conclusies	27		
5 Drie specifieke regelingen	28		
5.1 Inleiding	28		

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft naar aanleiding van een verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onderzoek gedaan naar de beloning van hogere ambtenaren in het begrotingsjaar 2004. Daarbij heeft zij zich gericht op alle ambtenaren die benoemd zijn in schaal 16 en hoger van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (BBRA) of, als het militairen betreft, de rang van brigadegeneraal of hoger bekleeden. In het onderzoek ging het totaal om 1 510 gevallen.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de beloning van hogere ambtenaren over het algemeen volgens de regels gebeurt. Er is dus – op enkele uitzonderingen na – geen sprake van *materiële* onrechtmatigheid van de beloningen en vergoedingen. Er zijn wel onrechtmatigheden van *formele* aard geconstateerd. Ook komen onvolkomenheden voor in het beheer van de personeelsuitgaven. De ministeries gaan op dit gebied niet altijd voldoende zorgvuldig te werk. De materiële omvang van fouten en onvolkomenheden beloopt ruim € 90 000 op een loonsom voor hogere ambtenaren van circa € 140 miljoen in 2004.

De uitkomsten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer vertonen overeenkomst met die van de departementale auditdiensten.

Naast de aanstelling en het salaris heeft de Algemene Rekenkamer de volgende beloningsaspecten onderzocht:

- bewust belonen (eenmalige toeslag, periodieke toeslag, extra periodieken);
- toelage secretaris-generaal;
- waarnemingstoelage;
- buitenlandtoelage;
- bereikbaarheids- en beschikbaarheidstoelage;
- mobiliteitstoelage;
- afkoop verlof;
- schadeloosstelling;
- gratificatie ambtsjubileum en diensttijdgratificatie;
- vergoeding representatiekosten.

Het onderzoek heeft zich tevens op de onkostendeclaraties van 117 ambtenaren gericht.

Het verlenen van ontslag en de daarvoor gebruikte vertrekregelingen is niet onderzocht. De Algemene Rekenkamer gaat onderzoek naar deze materie doen in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 2005. Daarbij zal – onder meer om redenen van privacybescherming – ook het jaar 2004 en wellicht ook nog 2003 worden betrokken. Zij zal voorts in 2005/2006 de hogere ambtenaren behorend tot de sector Rechterlijke Macht aan een onderzoek onderwerpen.

Aanstelling

De aanstelling van een ambtenaar in schaal 15 en hoger vindt plaats met een Koninklijk Besluit (KB). Tevens krijgt de ambtenaar een aanstellingsakte, waarin staat bij welk ministerie of Hoog College van Staat hij werkzaam zal zijn, met ingang van welke datum en volgens welke schaal en periodiek. Ontbreekt een KB of een aanstellingsakte, dan is dat in strijd met de regels en zijn de uitgaven onrechtmatig.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er nog veel KB's ontbreken bij de ministeries. Totaal gaat het om 128 ontbrekende KB's, waarvan 72 bij

het Ministerie van Justitie, 14 bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) en 14 bij het Ministerie van Defensie. Maar ook bij de andere ministeries komt het incidenteel voor dat er geen KB in het personeelsdossier zit. Gunstige uitzonderingen zijn de Ministeries van Algemene Zaken (AZ), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Hoge Colleges van Staat. Daar waren alle KB's in afschrift in het personeelsdossier aanwezig.

Van de aanstellingsakten ontbreken er totaal 30, waarvan 16 bij het Ministerie van Justitie.

De Algemene Rekenkamer acht zowel het ontbreken van een KB als een aanstellingsakte onrechtmatig. Zij merkt op dat herstel hiervan de onrechtmatigheid wegneemt.

Salaris

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de beschikbare informatie in de personeelsdossiers bij het Ministerie van Defensie de juistheid van het salaris van 123 militairen niet kunnen vaststellen. Zij is daardoor onzeker over de rechtmatigheid van die uitgaven. Omdat de bij het Ministerie van Defensie gebruikelijke aanpak voor al het militair personeel geldt, zal de Algemene Rekenkamer in haar rechtmatigheidsonderzoek 2005 verder op deze problematiek ingaan.

Ten aanzien van drie ministeries concludeert de Algemene Rekenkamer dat sprake is van onrechtmatige uitgaven door in totaal elf gevallen een hoger salaris te verstrekken dan het niveau van de functie toestaat. Het betreft de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ) is in 27 gevallen sprake van een onvolkomenheid in het beheer door onjuiste verwerking van het salaris in de administratie.

Bewust belonen

Ministeries kunnen goed functionerende ambtenaren jaarlijks een of meer keren extra belonen. Dit kan met een eenmalige toeslag, een periodieke toeslag of extra periodieken. Voor het toekennen van een beloning dient een afzonderlijk besluit te worden genomen, voorzien van een motivering. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de voor het toekennen van eenmalige en periodieke toeslagen en extra periodieken benodigde besluiten incidenteel ontbreken; zij acht de hiermee gemoeide uitgaven onrechtmatig. Voorts is sprake van onrechtmatigheden, omdat ministeries in bijna 14% van de gevallen artikel 8 BBFA (beloning in de naast hogere schaal vanwege uitstekend functioneren) niet goed toepassen. Ook komen in de verwerking en uitbetaling van toelagen en extra periodieken fouten voor, die de Algemene Rekenkamer als onvolkomenheden in het beheer kwalificeert. Totaal gaat het om 35 onrechtmatigheden en vijf onvolkomenheden in het beheer op in totaal 996 toekenningen.

Toelagen en toeslagen

De Algemene Rekenkamer heeft de wijze waarop departementen omgaan met enkele regelingen voor het verstrekken van toelagen en toeslagen onderzocht. Zij heeft zich daarbij gericht op de:

- toelage secretaris-generaal;
- waarnemingstoelage;
- buitenlandtoelage;
- bereikbaarheids- en beschikbaarheidstoelage;
- mobiliteitstoelage.

De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat op het gebied van de vijf onderzochte toelagen en toeslagen sprake is van enkele incidentele situaties die als onrechtmatig zijn te kwalificeren. Het opvallendst is de situatie bij het Ministerie van Defensie, waar in vijftien gevallen de aanwijzing voor een verstrekte buitenlandtoelage niet werd aangetroffen. Het ministerie liet weten dat de auditdienst vijf gevallen wel heeft aangetroffen. Voorts heeft de Algemene Rekenkamer incidenteel fouten vastgesteld in de verwerking van de toelagen/toeslagen in de salarisadministratie. Zij kwalificeert deze fouten als onvolkomenheden in het beheer van de uitgaven. Het gaat hierbij in totaliteit om 296 toekenningen, waarbij 24 onrechtmatigheden en twee onvolkomenheden in het beheer voorkomen.

Drie specifieke regelingen

In 2004 is in 150 gevallen verlof afgekocht. In nagenoeg alle gevallen hebben ministeries hierbij conform de regels gehandeld. Dat geldt op hoofdlijnen ook voor de 24 schadeloosstellingen die zijn toegekend en de 92 gratificaties ambtsjubileum die zijn verstrekt. In totaal gaat het bij deze drie regelingen om 266 toekenningen, waarvan er zeventien onrechtmatig zijn en vier een onvolkomenheid in het beheer bevatten. De Algemene Rekenkamer vraagt in het bijzonder aandacht voor de afkoop van verlof. Dit niet alleen in verband met een onjuiste toepassing van artikel 22 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), maar ook door het in strijd met de regels afkopen van verlof op grond van artikel 22a BBRA of artikel 69 ARAR.

Representatiekosten en onkostendeclaraties

In 2004 is aan 764 van de 1 501 onderzochte ambtenaren (negen dossiers waren niet aanwezig) een vaste vergoeding van kosten voor representatie verstrekt. Alle ministeries hebben een eigen regeling waarin de functies zijn vermeld die voor vergoeding van representatiekosten in aanmerking komen, met de daarbij behorende bedragen. De status van de regeling is nogal verschillend en loopt uiteen van een «echte» regeling tot een lijstje met functies en bedragen. De Algemene Rekenkamer beschouwt deze regelingen bij de departementen als een ministeriële regeling, gebaseerd op artikel 2, lid 2, van het Besluit representatiekostenvergoeding rijks-personeel. Het niet juist naleven daarvan is dan een onrechtmatigheid. De Algemene Rekenkamer heeft 96 onrechtmatigheden en acht onvolkomenheden in het beheer vastgesteld. Het merendeel van de onrechtmatigheden wordt veroorzaakt doordat departementen hun regeling voor de vergoeding van representatiekosten niet juist toepassen. Ten aanzien van de vergoeding van representatiekosten is geconstateerd dat netto uitbetaling plaatsvindt. Dat gebeurt structureel (Buiza, Defensie en EZ) of incidenteel. Netto uitbetaling van de vergoeding is fiscaal mogelijk, maar dan moet de vergoeding redelijk overeenkomen met de gedane uitgaven. Structurele netto uitbetaling van de vergoeding voor representatiekosten is daarmee volgens de Algemene Rekenkamer niet in overeenstemming. De Ministeries van BuiZa en Defensie zijn niet voornemens hun werkwijze aan te passen; de andere ministeries wel. Uit de reactie van de minister van BZK blijkt dat het op één lijn brengen van een aantal regels zijn aandacht heeft.

De onkostendeclaraties worden lang niet altijd op de juiste wijze voor akkoord getekend. Bij de soorten gedeclareerde onkosten doet zich een overlap voor met de representatiekosten. De uitgaven die hiermee zijn gemoeid zouden (deels) onrechtmatig genoemd kunnen worden, maar de slecht toetsbare regelgeving weerhoudt de Algemene Rekenkamer ervan om over deze uitgaven een rechtmatigheidsoordeel te geven.

Beheer

De dossiervorming is niet bij alle ministeries even goed. Met name bij de Ministeries van Defensie en VenW zijn de dossiers niet op orde. Voor het Ministerie van Justitie geldt dit voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Dat geldt zowel voor de papieren personeelsdossiers als voor de dossiers die in het kader van het interdepartementale project P-direct¹ worden of zijn geschoond. Ook bij de digitale dossiers constateerde de Algemene Rekenkamer dat het traceren van de noodzakelijke documenten niet altijd eenvoudig is. Een en ander hangt samen met het lopende proces van digitalisering van personeelsdossiers.

De Algemene Rekenkamer beschouwt een niet-ordelijke dossiervorming als een onvolkomenheid in het beheer.

Een onjuist gebruik van de voorgeschreven salariscodes in de salarisadministratie komt incidenteel bij verschillende ministeries voor. Meer structureel is dit het geval bij de administratieve verwerking van de eenmalige toeslagen door de Ministeries van BuiZa en OCW. Ook dit ziet de Algemene Rekenkamer als een onvolkomenheid in het (financieel) beheer. Overigens heeft het verkeerde gebruik van de salariscodes niet geleid tot onjuiste betalingen.

Conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Bij de onderzochte gevallen is sprake van 330 onrechtmatigheden en 95 onvolkomenheden in het beheer. Twee ministeries (Defensie en Justitie) springen er daarbij met tamelijk veel fouten uit. Bij de Ministeries van VROM, VenW en VWS is vooral het aantal onrechtmatigheden betrekkelijk hoog. Verreweg het grootste aantal fouten is van formele aard. Slechts een klein deel is materieel, in de zin dat daarmee uitgaven zijn gemoeid: uitgaven die bij een juiste beslissing niet zouden zijn gedaan. Het bedrag dat hiermee blijktens het onderzoek is gemoeid bedraagt ruim € 90 000 op een salarispost in 2004 van circa € 140 miljoen. Er is hier geen sprake van materieel belang wat betreft het begrotingsartikel personele en materiële uitgaven. Dit geldt voor het totaal aan uitgaven, maar ook voor elk begrotingshoofdstuk afzonderlijk.

Een aanzienlijk deel van de onrechtmatigheden kan worden hersteld door het opstellen van de benodigde documenten, zoals KB's, aanstellingsakten en besluiten voor het toekennen van toelagen en vergoedingen. Nog niet alle ministeries hebben daarvoor voldoende actie ondernomen. De Algemene Rekenkamer vraagt dit voortvarend ter hand te nemen. Zij heeft geconstateerd dat de ministeries naar aanleiding van het onderzoek van hun auditdienst al de nodige herstelacties hebben ondernomen. Hetzelfde geldt voor het Ministerie van OCW, dat reeds veel in gang heeft gezet in reactie op het eerdere onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Het project P-direct zal volgens de Algemene Rekenkamer na implementatie kunnen bijdragen aan een beter tot stand komen van beloningsbeslissingen en dus aan het voorkomen van onrechtmatigheden en onvolkomenheden in het beheer. Dit vergt volgens de Algemene Rekenkamer extra alertheid bij de omzetting in 2005 van de papieren naar digitale dossiers.

De Algemene Rekenkamer vindt dat de regels voor beloning en vergoeding – zolang zij zijn zoals ze zijn – strikt in acht moeten worden genomen. Zij roept op de procedures op personeelsgebied beter na te leven en meer interne controle op de naleving uit te oefenen. Zij acht de maatregelen die het kabinet daartoe heeft aangekondigd een goede zaak.

De Algemene Rekenkamer beveelt voorts aan de regels nog eens tegen het licht te houden en waar nodig tot uniformering en harmonisatie ervan

¹ Het project P-direct behelst de voorgenomen samenvoeging per 1 januari 2006 van alle personeels- en salarisadministraties van de rijksoverheid. De ministeries dienen hiertoe onder meer de personeelsdossiers – na opschoning – in digitale vorm om te zetten.

te komen. Het lopende project Harmonisatie arbeidsvoorwaarden rijks-
personeel (HARP) biedt daarvoor een goede mogelijkheid.

De Algemene Rekenkamer vraagt tot slot bijzondere aandacht voor de
nogal «open» – en mede daardoor lastig te controleren – regels voor het
bewust belonen en voor de vergoeding van representatiekosten.

Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK laat, mede namens de andere ministers, weten de
conclusie van de Algemene Rekenkamer te delen dat de beloning van de
hogere ambtenaren in het algemeen volgens de regels gebeurt. Hij onder-
schrijft de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat er een aantal
foutieve beslissingen genomen is, samenhangend met gebreken op
administratief-organisatorisch gebied.

De minister constateert dat de Algemene Rekenkamer geen toets heeft
gedaan op het onderzoek van de auditdiensten, maar eigen onderzoek
heeft uitgevoerd. Hij betreurt het dat het onderzoek van de auditdiensten
daardoor onvoldoende is benut en ziet gaarne dat dit punt geëvalueerd
wordt.

De minister is het eens met de aanbevelingen van de Algemene Reken-
kamer. Hij ziet deze als een ondersteuning van de maatregelen die minis-
teries reeds getroffen hebben. Tevens ziet hij het als een stimulans voor
het verder gaan op de ingeslagen weg van harmonisatie en uniformering
van de regelgeving op personeelsgebied.

De Algemene Rekenkamer heeft kennis genomen van het feit dat de
minister haar aanbevelingen ter harte neemt en de reeds genomen maat-
regelen verder zal uitwerken. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat
haar benadering een andere is dan die van de departementale auditdien-
sten. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer beslaat het gehele jaar
2004. Het onderzoek van de auditdiensten gaat over 2003 en de eerste vijf
maanden van 2004. Desondanks ontlopen de eindconclusies van de
onderzoeken elkaar niet veel. De Algemene Rekenkamer is, als zij daar-
voor uitgenodigd wordt, bereid het onderzoek met betrokken partijen te
evalueren.

1 INLEIDING

1.1 Algemeen

De Algemene Rekenkamer heeft vorig jaar in haar rapport bij het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)¹ opmerkingen gemaakt over de beloning van hogere ambtenaren – dat wil zeggen: ambtenaren bezoldigd in schaal 16 en hoger van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (BBRA). Bij het ministerie bleek sprake te zijn van tekortkomingen in de personeelsadministratie. Zo bleken de dossiers van hoge ambtenaren onvolledig (Koninklijke Besluiten ontbraken), werden vergoedingen niet stopgezet bij het veranderen van functie en waren declaraties onvolledig ingevuld en door onbevoegden geautoriseerd.

In reactie op dit onderzoek, dat op 19 mei 2004 verscheen, liet de minister van OCW weten dat de afspraken die niet volgens de regels waren zouden worden aangepast of stopgezet, dat de vergoedingen extra zouden worden gecontroleerd en dat de dossiers op orde gebracht zouden worden. Met dit laatste was het ministerie reeds begonnen.

Op 22 mei 2004, drie dagen na de publicatie van het rapport bij het jaarverslag, ontvingen de voorzitters van de Tweede-Kamerfracties van de Partij van de Arbeid, de Socialistische Partij en GroenLinks een anonieme brief van «verontruste ambtenaren van OCW», waarin zij vroegen om een extern onderzoek naar de misstanden rond het apparaatsbudget. Zij wezen daarbij naar het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Op 2 juni 2004 verzocht de minister van OCW de Algemene Rekenkamer een inventarisatie te maken en de rechtmatigheid te beoordelen van de mate waarin haar ministerie gebruik had gemaakt van toeslagen. Verder verzocht de minister om een beoordeling van het financieel beheer van de personele uitgaven. Dit leidde tot een publicatie op 9 september 2004². De Algemene Rekenkamer concludeerde in dit rapport dat de besluitvorming rond aanstelling, bezoldiging en ontslag van hogere ambtenaren niet altijd zorgvuldig en weinig transparant was geweest. Zij achtte het financieel beheer van de personele uitgaven aan de hogere ambtenaren over de hele linie onvolkomen.

Ongeveer tegelijkertijd met het verzoek van de minister van OCW aan de Algemene Rekenkamer, namelijk op 28 mei 2004, besloot de ministerraad om de departementale auditdiensten een onderzoek te laten uitvoeren naar de bezoldiging van het hogere personeel bij alle ministeries en bij de Hoge Colleges van Staat. De auditdiensten voerden deze onderzoeken in de zomer van 2004 uit. De ministers zonden de rapporten op 30 september 2004 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), die de Tweede Kamer bij brief van 13 oktober 2004 op de hoogte stelde van de uitkomsten³.

Vervolgens verzocht de minister van BZK namens het kabinet de Algemene Rekenkamer om de bevindingen van de onderzoeken van de auditdiensten te beoordelen. De Algemene Rekenkamer liet de minister bij brief van 3 november 2004 weten gaarne te voldoen aan het verzoek in het kader van haar onderzoek naar de jaarverslagen 2004 van de ministeries⁴. Zij gaf daarbij aan dat ze ook aandacht zou besteden aan het onderzoek van de auditdiensten en de maatregelen die de minister van BZK inmiddels had genomen naar aanleiding van deze onderzoeken.

De Algemene Rekenkamer heeft tijdens de uitvoering van het onderzoek nader met de minister van BZK gecorrespondeerd over de aanpak van

¹ Rapport bij het Jaarverslag 2003 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 540, nr. 17.

² Personele uitgaven aan hogere ambtenaren van het Ministerie van OCW. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 740, nrs. 1–2.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 479, nr. 11.

⁴ De Algemene Rekenkamer liet het onderzoek bij haar eigen organisatie uitvoeren door een extern accountantskantoor.

haar onderzoek¹. De minister van BZK meende dat er sprake was van een gewijzigde onderzoeksofzet. Volgens de Algemene Rekenkamer is dit echter niet het geval. Afgezien van voortschrijdend inzicht is de insteek van het onderzoek van meet af aan geweest: rechtmatigheidsbeoordeling over het begrotingsjaar 2004, waaronder begrepen de door het kabinet genomen maatregelen waarvan de neerslag in de tweede helft van 2004 zichtbaar zou moeten kunnen worden. Tot slot was ook de onderzoeksperiode afwijkend. De auditdiensten hebben de periode 1 januari 2003 tot 1 juni 2004 onderzocht en de Algemene Rekenkamer het begrotingsjaar 2004.

Het onderzoek dat is verricht heeft betrekking op 1 510 ambtenaren. Van 1 501 van hen heeft de Algemene Rekenkamer de dossiers kunnen onderzoeken². Het betreft ambtenaren behorend tot de arbeidsmarktsectoren Rijk en Defensie. Ambtenaren behorend tot de sector Rechterlijke Macht zijn niet in het onderzoek betrokken³.

Naast de aanstelling en het salaris heeft de Algemene Rekenkamer enkele beloningsaspecten onderzocht, te weten:

- bewust belonen (eenmalige toeslag, periodieke toeslag, extra periodieken);
- toelage secretaris-generaal;
- waarnemingstoelage;
- buitenlandtoelage;
- bereikbaarheids- en beschikbaarheidstoelage;
- mobiliteitstoelage;
- afkoop verlof;
- schadeloosstelling;
- gratificatie ambtsjubileum en diensttijdgratificatie;
- vergoeding representatiekosten.

Het onderzoek heeft zich tevens op de onkostendeclaraties gericht. De Algemene Rekenkamer heeft de declaraties onderzocht van zogeheten voorbeeldfunctionarissen (secretarissen-generaal, directeuren-generaal en daarmee vergelijkbare functionarissen), aangevuld met de declaraties van enkele andere hogere ambtenaren. In totaal zijn van 117 hogere ambtenaren de declaraties onderzocht.

Het verlenen van ontslag en de daarvoor gebruikte vertrekregelingen is niet onderzocht. De Algemene Rekenkamer gaat onderzoek naar deze materie doen in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek over 2005. Daarbij zal – onder meer om redenen van privacybescherming – ook het jaar 2004 en wellicht ook nog 2003 worden betrokken. Zij zal voorts de ambtenaren behorend tot de sector Rechterlijke Macht in 2005/2006 aan een onderzoek onderwerpen.

1.2 Normen- en wegingskader

Uitgangspunt van de Algemene Rekenkamer is dat beloningsbeslissingen moeten worden genomen conform de begrotingswetten en de van kracht zijnde wet- en regelgeving. Indien dat niet het geval is, spreekt de Algemene Rekenkamer over onrechtmatige uitgaven⁴. Naast de Ambtenarenwet zijn de belangrijkste regelingen het Algemeen Rijksambtenaren Reglement (ARAR) en het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (BBRA)⁵. Voor bepaalde beloningen en vergoedingen zijn voorts specifieke regelingen van kracht, zoals het Besluit vergoeding representatiekosten rijkspersoneel (Stb. 1993, 452), de Regeling gratificatie bij ambtsjubileum (Stb. 1993, 143) en het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken (Stb. 1986, nr. 612). Daarnaast bestaat op sommige terreinen ministeriële regelgeving, zoals voor bewust belonen en de vergoeding

¹ Brief van de minister van BZK van 9 maart 2005 (kenmerk 2005-0000031663) en een reactie van de Algemene Rekenkamer van 25 maart 2005, kenmerk 5001587 R.

² Bij het Ministerie van Defensie was ten tijde van het onderzoek in acht gevallen het personeelsdossier van een ambtenaar niet beschikbaar en in één geval het salaris-overzicht.

³ Dat ambtenaren behorend tot de sector Rechterlijke Macht niet in het onderzoek zijn betrokken verklaart voor een groot deel het verschil met het aantal ambtenaren (1 941) dat de auditdiensten hebben onderzocht.

⁴ Zie de brief van de minister van Financiën van 9 maart 2005, waarin de rechtmatigheid en de positie van de Algemene Rekenkamer daarbij ter sprake komen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949 en 29 950, nr. 5).

⁵ Het ARAR van 12 juni 1931 (Stb. 248) en het BBRA van 1 november 1983 (Stb. 571). Voor de ambtenaren van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie gaat het om de met deze wettelijke regelingen vergelijkbare eigen regelingen (Reglement Dienst Buitenlandse Zaken, Stb. 1986, nr. 612, Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie, Stb. 1993, nr. 350 en het Algemeen Militair Ambtenarenreglement, Stb. 1982, nr. 691).

van representatiekosten. De Algemene Rekenkamer heeft die regelgeving ook in haar onderzoek betrokken.

De Algemene Rekenkamer kan verschillende oordelen uitspreken over fouten die zij constateert in beloningsbesluiten en de daarmee samenhangende uitgaven en het beheer ervan. Zo kan sprake zijn van:

- onrechtmatige uitgaven;
- onvolkomenheden in het (financieel) beheer;
- een combinatie van «onrechtmatigheid» en «onvolkomenheid».

Daarnaast kan zich soms «onzekerheid» over de rechtmatigheid van de uitgaven voordoen. Hiervan is sprake indien de Algemene Rekenkamer bepaalde zaken niet kan controleren, omdat de noodzakelijke informatie daarvoor ontbreekt.

De Algemene Rekenkamer kwalificeert een besluit en de daarmee samenhangende uitgaven als *onrechtmatig*, indien:¹

- het besluit niet tot stand is gekomen in overeenstemming met de geldende wettelijke regelingen (wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen);²
- de uitvoering niet in overeenstemming is met de bepalingen in het relevante besluit.

Dit betekent dat beloningsbeslissingen in de praktijk aan de volgende (formele) eisen moeten voldoen:

- Er moet een besluit zijn opgesteld: dit is de beschikking, akte of brief die wordt opgemaakt naar aanleiding van een beloningsbeslissing.
- Het besluit moet door een bevoegde functionaris zijn ondertekend.
- Het besluit moet de juiste ingangsdatum bevatten.
- In het besluit moet het juiste bedrag zijn opgenomen.
- In het besluit moeten – bij een aanstelling of herinschaling – de juiste schaal en trede van de schaal zijn vermeld.
- In het besluit moet worden verwezen naar de juridische grondslag.
- De bepalingen van de regelingen voor bezoldiging en vergoedingen moeten, zonder uitzondering, worden nageleefd. Deze bepalingen zijn verschillend voor elk van de in het onderzoek betrokken regelingen.

De Algemene Rekenkamer spreekt van *onvolkomenheid* als de noodzakelijke maatregelen van administratieve organisatie van het financieel beheer ontbreken dan wel niet worden nageleefd. In het onderhavige onderzoek betreft dit onder meer de volgende situaties:

- Departementen lichten besluiten niet of onvoldoende toe (gebrek aan transparantie).
- Departementen leven interne departementale regelgeving, niet zijnde een ministeriële regeling, niet na.
- Departementen verrichten onjuiste betalingen vanwege administratieve tekortkomingen.
- Departementen passen in hun salarisadministratie onjuiste salaris-codes toe.
- De personeelsdossiers bij de departementen zijn niet volledig en niet goed toegankelijk.

De combinatie van «onrechtmatigheid» en «onvolkomenheid» doet zich voor indien aan de onrechtmatigheid een falende administratieve organisatie ten grondslag ligt.

De systematiek die de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek hanteert is die van het vaststellen van fouten, zijnde onrechtmatigheden of onvolkomenheden in het beheer. Als gevolg daarvan is het mogelijk dat in een

¹ Als de Algemene Rekenkamer spreekt over onrechtmatigheid betekent dit dat wetten en regels niet (goed) gevolgd zijn. Het duidt dus niet per definitie op wat in de volksmond «fraude» of «corruptie» wordt genoemd. Artikel 82, lid 2, van de Comptabiliteitswet 2001 geeft daarvoor de norm. Als er sprake van fraude of corruptie is of lijkt te zijn, wordt dat expliciet vermeld.

² Ministeriële regelingen zijn regelingen die de minister heeft vastgesteld, gebruikmakend van de hem in hogere regelgeving verleende bevoegdheid dat te doen.

beloningsbeslissing meer dan één fout wordt geconstateerd en deze dus ook meer dan één keer meetelt in de (totaal)telling.

Het oordeel van de Algemene Rekenkamer is gebaseerd op de situatie per ultimo december 2004. Als ministeries geconstateerde fouten nog voor eind 2004 hebben hersteld, heeft de Algemene Rekenkamer deze fouten niet laten doorwegen in haar oordeel. Indien het herstel later heeft plaatsgevonden, heeft zij dat wel gedaan. Zij maakt daarbij dan wel de kanttekening dat inmiddels herstel heeft plaatsgevonden. Het maakt voor het rechtmatigheidsoordeel van de Algemene Rekenkamer niet uit of departementen de in strijd met de regels of onjuist verstrekte beloningen en vergoedingen terugvorderen of niet.

1.3 Onderzoeksaanpak

De Algemene Rekenkamer heeft haar onderzoek uitgevoerd door voor alle 1 501 betrokken ambtenaren het personeelsdossier door te nemen en vast te stellen of de volgens haar noodzakelijke documenten aanwezig zijn. Daarnaast heeft zij gebruikgemaakt van de individuele salarisoverzichten per ultimo december 2004, waarop voor de ambtenaar de personele uitgaven 2004 zijn verantwoord. Voorts heeft zij gebruikgemaakt van de toelichting van departementen en van de in dat kader verstrekte informatie.

Het gehanteerde normenkader en de weging van fouten zijn afgestemd met het directoraat-generaal Management Openbare Sector (MOS) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport wordt per hoofdstuk eerst het gehanteerde normenkader weergegeven, gevolgd door de bevindingen (geconstateerde fouten). Daarna wordt per hoofdstuk aangegeven tot welke kwalificatie de Algemene Rekenkamer komt. Het ontbreken van een besluit of akte van aanstelling leidt tot de kwalificatie «onrechtmatig». Bij de overige fouten is de kwalificatie afhankelijk van de aard van de fout. Dat oordeel kan onrechtmatig zijn, maar ook een onvolkomenheid in het (financieel) beheer.

In de nu volgende hoofdstukken wordt achtereenvolgens ingegaan op aanstelling en salaris (hoofdstuk 2), bewust belonen (hoofdstuk 3), overige toe(s)lagen (hoofdstuk 4), drie specifieke regelingen (hoofdstuk 5), vergoeding representatiekosten en onkostendeclaraties (hoofdstuk 6) en beheer (hoofdstuk 7). Aansluitend worden de (rijksbrede) conclusies en aanbevelingen van het onderzoek besproken (hoofdstuk 8).

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft bij brief met bijlage van 25 april 2005 op het onderzoek gereageerd. Een weergave van zijn reactie is samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer opgenomen in het slothoofdstuk van dit rapport (hoofdstuk 9). De reactie in de bijlage bij de brief is waar nodig in het rapport verwerkt.

2 AANSTELLING EN SALARIS

2.1 Inleiding

De voorschriften voor het aanstellen van ambtenaren zijn vastgelegd in het ARAR, in het bijzonder in de artikelen 5 tot en met 7. Voor het salaris van de ambtenaar gelden de bepalingen en schalen van het BBRA.

De aanstelling – en voorzover nodig de vaststelling van de salarisschaal – van een ambtenaar in schaal 15 en hoger vindt op grond van het ARAR (artikel 7, lid 1) plaats met een Koninklijk Besluit (KB). Tevens wordt aan de ambtenaar een aanstellingsakte uitgereikt, waarin is vermeld bij welk ministerie of Hoog College van Staat betrokkene werkzaam zal zijn, met ingang van welke datum de ambtenaar is aangesteld en volgens welke schaal en periodiek van het BBRA betrokkene zal worden bezoldigd. De salarisschaal is gekoppeld aan de zwaarte van de functie, vastgesteld via de systematiek van functiewaardering.

Voor ambtenaren behorend tot de Algemene Bestuursdienst (ABD) vindt de aanstelling plaats op voordracht van de vakminister, in overeenstemming met de minister van BZK¹. De kopie van het KB is voor deze groep ambtenaren de aanstellingsakte. Voor de ABD-leden die behoren tot de Top Management Groep (TMG) geldt een uitzondering: de voordracht tot aanstelling is voorbehouden aan de minister van BZK². De leden van de TMG ontvangen na hun aanstelling een benoemingsbesluit van de minister van BZK, in overeenstemming met de vakminister. Vervolgens ontvangen zij van de vakminister een besluit of een brief met de overige arbeidsvoorwaarden. Ambtenaren bezoldigd naar schaal 15 en 16, die niet behoren tot de ABD, worden door de vakminister aangesteld en ontvangen daartoe een kopie van het KB, vergezeld van een besluit of brief met de arbeidsvoorwaarden.

Het salaris dat aan de ambtenaar wordt betaald, moet voorkomen in de salarisschaal zoals die is vermeld op het KB dan wel in de aanstellingakte (beschikking) of de brief met arbeidsvoorwaarden. Voor de leden van de TMG geldt geen salarisschaal: zij ontvangen op grond van het BBRA een vast bedrag aan salaris.

Het salaris van de ambtenaar dient overeen te komen met het niveau van de functie, behalve in die gevallen waarin artikel 5, lid 5, BBRA toegepast wordt. Daarin is namelijk limitatief opgesomd in welke gevallen voor een ambtenaar een salarisschaal kan gaan gelden met een lager maximum dan de salarisschaal die voor betrokkene geldt.

Indien voor een ambtenaar een afwijkende arbeidsduur van de reguliere 36 uur per week geldt, moet daarvoor een afzonderlijk besluit zijn genomen.

2.2 Bevindingen

2.2.1 Aanstelling

Koninklijke Besluiten

Voor de 1 501 ambtenaren is nagegaan hoe de departementen en de Hoge Colleges van Staat (HCvS) handelen bij het laten slaan van een KB bij aanstelling of herinschaling. De resultaten zijn als volgt (zie tabel 1).

¹ Welke ambtenaren tot de ABD behoren is bepaald in artikel 7, lid 1, ARAR.

² Welke ambtenaren tot de TMG behoren is omschreven in artikel 7, lid 4, ARAR.

Tabel 1. Koninklijke Besluiten

		Aantal ambtenaren	Geen KB op 31-12-04	In voorbereiding op 28-02-05	Hersteld op 28-02-05
1	HCvS	23	–	–	–
2	AZ	20	–	–	–
3	BuiZa	220	2	2	–
4	Justitie	148	72	–	2
5	BZK	59	2	–	–
6	OCW	55	4	4	–
7	Financiën	182	5	–	–
8	Defensie	159*	14	–	–
9	VROM	84	5	4	–
10	VenW	135	14	10	–
11	EZ	140	6	6	–
12	LNV	85	–	–	–
13	SZW	56	–	–	–
14	VWS	135	4	2	1
Totaal		1 501	128	28	3

* Bij het Ministerie van Defensie bestaat hierenboven over negen niet-onderzoekbare personeelsdossiers onzekerheid.

Het Ministerie van Justitie heeft voor 40 gevallen herstelacties in gang gezet en men beoordeelt voor 32 gevallen of herstel oppoortuun is.

De Algemene Rekenkamer constateert dat zich bij enkele ministeries gevallen hebben voorgedaan waarbij, vanwege de tijdelijkheid van de aanstelling of een zeer bijzondere situatie (benoeming op grond van artikel 6a ARAR), geen KB is opgesteld. Het gaat hierbij om de Ministeries van Financiën (1), EZ (1) en VWS (1). Het ARAR kent sinds december 2000 geen uitzondering meer voor tijdelijke aanstellingen, zij het dat de uitwerking van dit punt niet helder is. De Algemene Rekenkamer heeft het ontbreken van KB's bij tijdelijke aanstellingen en in bijzondere situaties dan ook niet als fout aangemerkt en als zodanig niet in de tabel opgenomen. Het Ministerie van Defensie (twee tijdelijke aanstellingen) heeft conform zijn eigen bepaling, dat alleen bij vast dienstverband aanstelling bij KB plaatsvindt, geen KB voor de betrokkenen opgesteld.

Voor 8,5% van de ambtenaren die de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek betrok is ultimo 2004 geen KB van aanstelling of herinschaling aanwezig. Met name het Ministerie van Justitie springt hier met 72 gevallen (49%) uit. Maar ook bij de Ministeries van Defensie (14) en VenW (14) ontbreken tamelijk veel KB's.

Aanstellingsakten

De Algemene Rekenkamer heeft voorts onderzocht hoe de departementen en de Hoge Colleges van Staat te werk gaan bij het opmaken van akten van aanstelling. De resultaten zijn als volgt (zie tabel 2).

Tabel 2. Aanstellingsakten

		Aantal ambtenaren	Geen akte opgesteld	Overige fouten
1	HCvS	23	–	–
2	AZ	20	–	–
3	BuiZa	220	–	–
4	Justitie	148	16	–
5	BZK	59	–	–
6	OCW	55	–	–
7	Financiën	182	4	–
8	Defensie	159*	3	–

		Aantal ambtenaren	Geen akte opgesteld	Overige fouten
9	VROM	84	–	4
10	VenW	135	2	1
11	EZ	140	2	–
12	LNV	85	–	–
13	SZW	56	–	–
14	VWS	135	3	–
Totaal		1 501	30	5

* Bij het Ministerie van Defensie bestaat hierenboven over negen niet-onderzoekbare personeelsdossiers onzekerheid.

Voor de onderzochte ambtenaren is in dertig gevallen (2%) geen akte van aanstelling of herinschaling aanwezig. Bij het Ministerie van Defensie ontvangen militairen – conform de regelgeving (AMAR, artikel 31) – bij bevordering in beginsel geen afzonderlijke akte van bevordering, maar een brief waarmee het KB of een uittreksel daarvan aan de militair wordt aangeboden. In 47 gevallen dat een militair was bevorderd, werd die aanbiedingsbrief in het dossier aangetroffen. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat in verreweg de meeste gevallen het salarisbedrag en het salarisnummer in de betreffende documenten ontbreken. Dit komt de controleerbaarheid van de personeelsdossier niet ten goede. Het Ministerie van VWS heeft inmiddels twee van de drie ontbrekende akten in voorbereiding.

De overige fouten die de Algemene Rekenkamer constateert betreffen een niet-getekende akte (Ministerie van VenW) en viermaal een onjuiste datum van ingang op de akte (Ministerie van VROM). Het Ministerie van VenW heeft inmiddels hierop actie ondernomen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat voor de ambtenaren behorend tot de ABD – niet zijnde leden van de TMG – veelal niet is na te gaan op welke wijze de overeenstemming met het Ministerie van BZK vorm heeft gekregen. Zo wordt het besluit tot aanstelling niet medeondertekend door de minister van BZK. In sommige gevallen is op de onderliggende stukken een paraaf van een medewerker van het Ministerie van BZK te vinden. Meestal komt, zo stellen de ministeries, de overeenstemming telefonisch tot stand.

2.2.2 Salaris

Juistheid salaris

In geen enkel geval is in 2004 aan ambtenaren een salaris uitbetaald dat niet voorkomt in de salarisschaal zoals die is vermeld in het KB of de aanstellingsakte dan wel arbeidsvoorwaardenbrief.

Bij het Ministerie van Defensie is het voor militairen – op basis van in het personeelsdossier aanwezige documenten – niet zonder meer mogelijk de juistheid van het salaris dat wordt betaald vast te stellen. Daarvoor moet aan de hand van de salarisadministratie een specifiek onderzoek worden verricht naar het salarisnummer van de militair. Dit in tegenstelling tot de situatie voor de burgerambtenaren van Defensie en alle overige rijksambtenaren. Daar is een schriftelijk brondocument aanwezig, waarmee door vergelijking van gegevens controle op de juistheid van het betaalde salaris mogelijk is. De Algemene Rekenkamer is op grond hiervan onzeker of het salaris dat de militair wordt betaald het juiste salaris is. Zij is zich er hierbij van bewust dat deze controleproblematiek van toepassing is op alle militairen. In het rechtmatigheidsonderzoek 2005 voor het Ministerie

van Defensie zal de Algemene Rekenkamer hieraan nader aandacht besteden.

Bij het Ministerie van Defensie heeft de Algemene Rekenkamer voorts geconstateerd dat het salaris dat exclusief toebehoort aan de secretaris-generaal/bevelhebber ook aan drie anderen is toegekend. Zij heeft bij dat ministerie voorts vastgesteld dat in één geval aan een ambtenaar, die per 1 december 2004 gebruik had gemaakt van de FPU-regeling, in december ten onrechte het salaris is uitbetaald. Deze fout is veroorzaakt doordat de ontslagdatum niet tijdig in het personeelsinformatiesysteem is ingevoerd. Het ministerie zal het bedrag (€ 7 187) terugvorderen.

Salaris en functieniveau

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of ministeries aan ambtenaren een salaris verstrekken dat hoger is dan het functieniveau. Hoewel bedoelde verschillen met regelmaat voorkomen, is er in de meeste gevallen geen sprake van strijdigheid met de regels. Met name als gevolg van reorganisatie vervullen ambtenaren met behoud van hun salaris een lagere functie. Ook bij overname van personeel van externe organisaties doet dit verschijnsel zich geregeld voor.

Bij drie ministeries constateert de Algemene Rekenkamer echter dat wel in strijd met de regels het salarisniveau hoger is dan het niveau van de functie. Dat doet zich voor bij de Ministeries van OCW (4), VROM (3) en VWS (4). Daar stelt zij het volgende vast:

- Bij het Ministerie van OCW, zo stelde de Algemene Rekenkamer in haar eerdere onderzoek vast, ontvingen negen ambtenaren een hoger salaris dan op basis van hun functieniveau was toegestaan¹. De Algemene Rekenkamer achtte dit onrechtmatig. De salarisafspraken waren echter volgens het ministerie bij de aanstelling van de betrokkenen gemaakt en konden daarom niet worden teruggedraaid. In het onderhavige onderzoek constateert de Algemene Rekenkamer dat «het verlenen van een hoger salaris dan het functieniveau» is opgenomen als onderdeel van de checklist aanstelling die het ministerie thans hanteert. Van de negen gevallen zijn er inmiddels vijf komen te vervallen (drie personen zijn inmiddels met ontslag en twee gevallen zijn anderszins opgelost in 2004), zodat er eind 2004 vier resteerden. Van nieuwe onjuiste toepassingen is in het onderhavige onderzoek niet gebleken.
- Bij het Ministerie van VROM gaat het om drie gevallen. In twee daarvan gaat het om een probleem van het functieniveau, waarmee het Ministerie van BZK bekend is en waarvoor een oplossing wordt gezocht. In het andere geval heeft het ministerie uit «doelmatigheids-overwegingen» gekozen voor een afwijkende schaalindeling. De doelmatigheid zit hierbij in het terugbrengen van verschillende emolumenten, wat in totaliteit tot een lagere loonsom heeft geleid.
- Bij het Ministerie van VWS gaat het om vier ambtenaren. Het betreft hier vier van de zeven medewerkers die zijn aangesteld in de periode 2002–2004. De te hoge salarisschalen in relatie tot het functieniveau worden gemotiveerd op basis van arbeidsmarktomstandigheden en gemaakte afspraken bij de indiensttreding. Inmiddels is op 15 oktober 2004 bij het ministerie een brief van de directeur Personeel en Organisatie uitgegaan dat het niet is toegestaan om medewerkers een zogenoemde persoonlijke schaal toe te kennen, die uitgaat boven de salarisschaal die op grond van functiewaardering voor hen moet gelden.

De Algemene Rekenkamer constateert bij het Ministerie van EZ nog het volgende. Voor 27 ambtenaren, afkomstig van een organisatie die deel is gaan uitmaken van het ministerie, gaat de bezoldiging op basis van de wettelijke rechten bij de overgang het functieniveau waarop zij zijn aange-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 740, nrs. 1–2.

steld te boven. Het deel dat boven de functieschaal uitstijgt wordt volgens het ministerie verstrekt op basis van artikel 22a BBRA, maar is als zodanig niet in de salarisadministratie opgenomen. Het ministerie zal deze gelegenheid onderzoeken.

Afwijkende arbeidsduur

De Algemene Rekenkamer heeft tot slot onderzocht of in gevallen waarin voor de ambtenaar een afwijkende arbeidsduur geldt, een besluit is opgesteld. Voor één ambtenaar van het Ministerie van Justitie ontbreekt het besluit. Voor 48 van de 87 militairen met een afwijkende arbeidsduur trof de Algemene Rekenkamer in de centrale dossiers bij het Ministerie van Defensie geen besluit aan. Goedkeuringsbesluiten bevinden zich volgens het ministerie in decentrale dossiers bij de krijgsmacht delen, welke ook deel uitmaken van het personeelsdossier van de militair. Daarin zouden volgens het ministerie 40 van de 48 noodzakelijke besluiten aanwezig zijn. De Algemene Rekenkamer heeft zich beperkt tot de centrale dossiers, waarin vanuit controle-optiek volgens haar afschriften van alle belangrijke beslissingen op beloningsgebied aanwezig zouden moeten zijn. Zij beschouwt het ontbreken van dergelijke documenten in het centrale dossier als een onvolkomenheid in het beheer. Het ontbreken van de acht besluiten acht zij onrechtmatig. Omdat zij dit feit niet zelf heeft kunnen vaststellen, heeft zij dit niet in haar oordeel betrokken.

2.3 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert op grond van de bevindingen dat er wat het opstellen van KB's en aanstellingsakten betreft sprake is van onrechtmatigheid bij de ministeries, met uitzondering van de Ministeries van AZ, LNV en SZW. Gespecificeerd ziet het oordeel er als volgt uit (zie tabel 3).

Tabel 3. Rechtmatigheidsoordeel over KB's, aanstellingsakten en salaris

	Aantal ambtenaren	Koninklijk Besluit	Aanstellingsakte	Salaris	
		Onrechtmatig	Onrechtmatig	Onrechtmatig	Onvolkomen
HCvS	23	–	–	–	–
AZ	20	–	–	–	–
BuiZa	220	2	–	–	–
Justitie	148	72	16	1	–
BZK	59	2	–	–	–
OCW	55	4	–	4	–
Financiën	182	5	4	–	–
Defensie	159*	14	3	3	49
VROM	84	5	4	3	–
VenW	135	14	3	–	–
EZ	140	6	2	–	27
LNV	85	–	–	–	–
SZW	56	–	–	–	–
VWS	135	4	3	4	–
Totaal	1 501	128	35	15	76

* Bij het Ministerie van Defensie bestaat hierboven over negen niet-onderzoekbare personeelsdossiers onzekerheid.

In totaal ontbreekt dus voor 128 van de 1 501 onderzochte ambtenaren het vereiste KB. Weliswaar waren er eind 2004 bij de ministeries 31 KB's in voorbereiding of bij het Kabinet der Koningin in aanvraag en zijn er inmiddels in 2005 drie tot stand gekomen, de Algemene Rekenkamer vindt het aantal dat nog ontbreekt te groot. Met name de Ministeries van Justitie (72), VenW (14) en Defensie (14) springen in het oog. Maar ook de andere

ministeries hebben nog activiteiten te ontplooiën. Door een KB te laten slaan is de onrechtmatigheid alsnog weg te nemen. Bij het Ministerie van Defensie is voorts in negen gevallen sprake van onzekerheid.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat in 35 gevallen de akte van aanstelling of herinschaling ontbreekt, waarvan er zestien voor rekening komen van het Ministerie van Justitie. Vijfmaal komt voorts een formeel niet juiste akte voor. Het ontbreken van een (juiste) akte is in strijd met de regels en dus onrechtmatig. Deze onrechtmatigheid is weg te nemen door een (juiste) akte op te maken.

Bij drie ministeries (OCW, VROM en VWS) stelt de Algemene Rekenkamer vast dat door het verstrekken van een hoger salaris dan het functieniveau sprake is van onrechtmatige uitgaven. In 27 gevallen (Ministerie van EZ) is sprake van een onvolkomenheid in het (financieel) beheer door onjuiste verwerking van het salaris in de salarisadministratie. Bij het Ministerie van Defensie ontbreekt in 48 gevallen in het centrale dossier een besluit over de wijziging van de arbeidsduur, wat de Algemene Rekenkamer als een onvolkomenheid in het beheer ziet.

Het Ministerie van Defensie heeft in één geval voor het salaris een onvolkomenheid in het beheer. Tot slot verstrekt het Ministerie van Defensie onrechtmatig aan drie ambtenaren, niet zijnde de secretaris-generaal/bevelhebber, ook het salaris dat exclusief toebehoort aan de secretaris-generaal/bevelhebber.

3 BEWUST BELONEN

3.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht hoe de ministeries en de Hoge Colleges van Staat invulling geven aan het «bewust belonen». De systematiek van bewust belonen omvat de volgende beloningsmaatregelen:

- eenmalige toeslag;
- periodieke toeslag;
- extra periodieken.

Deze mogelijkheden om goed functionerende ambtenaren jaarlijks een of meer keren extra te belonen vinden alle drie hun basis in het BBRA: de eenmalige en periodieke toeslagen in artikel 22a en de extra periodieken in artikel 7 (binnen de schaal) en artikel 8 (boven de schaal).

Voor het toekennen van een eenmalige of een periodieke toeslag dient een afzonderlijk besluit te worden genomen, waarin wordt verwezen naar artikel 22a BBRA. Het besluit dient te zijn voorzien van een motivering, zij het dat daar van kan worden afgeweken «in geval daar redelijkerwijs geen behoefte aan is» (Algemene Wet Bestuursrecht, artikel 3.48). Lid 4 van artikel 22a BBRA biedt de minister de mogelijkheid een regeling te treffen die dit artikel aanvult.

Voor het toekennen van een of meer periodieken binnen de schaal en boven de schaal moet een afzonderlijk besluit worden genomen, waarin wordt verwezen naar het toepasselijke artikel en dat is voorzien van een motivering. Voor een toekenning op grond van artikel 7 BBRA heeft dit betrekking op «meer dan in voldoende mate functioneren», maar ook andere gronden zijn mogelijk. Een toekenning op grond van artikel 8 is uitsluitend mogelijk bij «uitstekend functioneren» en kan dus niet direct bij aanstelling worden toegekend. Als de ambtenaar niet langer uitstekend functioneert, kan het bevoegd gezag de toekenning geheel of gedeeltelijk beëindigen.

3.2 Bevindingen

3.2.1 Eenmalige toeslag

Bij alle ministeries en de Hoge Colleges van Staat zijn in 2004 eenmalige toeslagen verstrekt; deze waren als volgt verdeeld (zie tabel 4).

Tabel 4. Eenmalige toeslagen

		Aantal ambtenaren	Aantal toeslagen	Geen besluit	Andere fouten
1	HCvS	23	1	–	–
2	AZ	20	14	–	–
3	BuiZa	220	269	–	–
4	Justitie	148	34	3	–
5	BZK	59	24	1	2
6	OCW	55	4	–	–
7	Financiën	182	77	–	–
8	Defensie	159*	18	4	1
9	VROM	84	17	–	–
10	VenW	135	65	–	–
11	EZ	140	67	–	2
12	LNV	85	37	–	–

		Aantal ambtenaren	Aantal toeslagen	Geen besluit	Andere fouten
13	SZW	56	13	–	–
14	VWS	135	30	–	2
Totaal		1 501	670	8	7

* Bij het Ministerie van Defensie bestaat hierenboven over negen niet-onderzoekbare personeelsdossiers onzekerheid.

In totaal is 670 keer een eenmalige toeslag uitgekeerd. Dit aantal is sterk naar boven beïnvloed doordat het Ministerie van BuiZa al zijn ambtenaren in december 2004 een gratificatie van € 300 toekende.

In verreweg de meeste gevallen is de eenmalige toeslag conform de geldende regelgeving verstrekt. In acht gevallen is echter geen besluit aanwezig (Defensie 4, Justitie 3 en BZK 1).

De Algemene Rekenkamer merkt ten aanzien van de geconstateerde overige fouten het volgende op:

- Bij het Ministerie van BZK is vooruitlopend op het formele besluit om een eenmalige toeslag toe te kennen (zie hiervoor) tot uitbetaling overgegaan, zodat de toeslag nog in december 2004 zou kunnen worden uitbetaald. Op 19 januari 2005 is alsnog een juist besluit genomen. Daaruit blijkt echter dat het ministerie een te hoog bedrag heeft uitbetaald. Het teveel betaalde zal met het salaris van april 2005 worden verrekend (€ 1 100).
- In twee gevallen zijn met gebruikmaking van artikel 22a BBRA verlofuren afgekocht. Volgens de regels is het afkopen van verlofuren alleen en dan nog in beperkte mate mogelijk op grond van artikel 22, lid 12 of artikel 24, lid 1 ARAR of via de IKAP-regeling. Artikel 22a BBRA is hiervoor niet bedoeld. Compensatie-uren kunnen bovendien niet worden afgekocht. De afkoop bij het Ministerie van BZK heeft betrekking op niet genoten vakantieverlof over 2003 (€ 7 379) en is gebaseerd op een schriftelijke afspraak met betrokkene uit 2001. Het betreft hier een onherstelbare beheersbehandeling uit het verleden, die ook nog in 2004 tot uitgaven leidt. De afkoop bij het Ministerie van VWS betreft een compensatie voor niet-genoten vakantie- en compensatie-uren in 2002, 2003 en het op te bouwen tegoed aan compensatie-uren in 2004 (€ 30 000).
- Het Ministerie van Defensie heeft in één geval – in strijd met artikel 12a van het Inkomstenbesluit Militairen – direct bij indiensttreding een eenmalige toeslag verstrekt (€ 10 000).
- Bij het Ministerie van EZ is in één geval niet verwezen naar artikel 22a BBRA. In een ander geval ontbreekt de datum op het besluit.
- Het Ministerie van VWS heeft bij één eenmalige toeslag een onjuist bedrag uitgekeerd. Het teveel betaalde zal worden teruggevorderd (€ 2 264).

3.2.2 Periodieke toeslag

Bij alle ministeries en de Hoge Colleges van Staat zijn in 2004 periodieke toeslagen verstrekt; deze waren als volgt verdeeld (zie tabel 5).

Tabel 5. Periodieke toeslagen

		Aantal ambtenaren	Aantal toeslagen	Geen besluit	Overige fouten
1	HCvS	23	5	–	–
2	AZ	20	7	–	–
3	BuiZa	220	3	–	–
4	Justitie	148	33	3	1
5	BZK	59	25	–	2
6	OCW	55	17	–	–
7	Financiën	182	1	–	–
8	Defensie	159*	10	1	1
9	VROM	84	24	–	–
10	VenW	135	24	1	–
11	EZ	140	20	–	2
12	LNV	85	9	–	–
13	SZW	56	11	–	–
14	VWS	135	43	1	–
Totaal		1 501	232	6	6

* Bij het Ministerie van Defensie bestaat hierenboven over negen niet-onderzoekbare personeelsdossiers onzekerheid.

In totaal zijn 232 periodieke toeslagen uitgekeerd. In verreweg de meeste gevallen is de periodieke toeslag conform de geldende regelgeving verstrekt. In zes gevallen is geen besluit aanwezig (Justitie 3, Defensie 1, VenW 1 en VWS 1). De ministeries zeggen toe deze fouten te herstellen.

De Algemene Rekenkamer merkt over de geconstateerde overige fouten het volgende op:

- Het Ministerie van Justitie heeft in één geval de toeslag als een percentage van het brutosalaris verstrekt. De toeslag is echter niet meegegaan met de algemene salarisverhogingen. Het ministerie heeft toegezegd dit te corrigeren.
- Het Ministerie van BZK heeft tweemaal een periodieke toeslag verstrekt die deels diende als compensatie voor het feit dat de betrokken ambtenaar volgens de departementale regels geen representatiekostenvergoeding kon verkrijgen, dan wel voor het feit dat de betrokken ambtenaar alleen een lagere vergoeding kon verkrijgen dan hij tot nu toe bij een ander ministerie had. In beide gevallen wordt in strijd met de voorschriften voor representatiekosten een (hogere) vergoeding verstrekt.
- Het Ministerie van Defensie heeft in één geval direct bij aanstelling een functioneringstoelage toegekend van 10%. Deze toelage kan in principe alleen worden toegekend indien de wijze van functioneren daartoe aanleiding geeft. Dit dient dan eerst in de praktijk te zijn gebleken.
- Het Ministerie van EZ heeft in één geval een periodieke toeslag ter hoogte van € 1 600 netto toegekend. Dit is bruto € 3 333. Per maand is evenwel € 3 539 uitbetaald. Deze onjuiste verwerking zal het ministerie corrigeren. Aan een andere ambtenaar heeft het Ministerie van EZ nog de standaard periodieke toeslag voor TMG-leden verstrekt, terwijl betrokkene volgens het ARAR – waarin de leden van de TMG limitatief worden opgesomd – niet meer tot deze groep behoort. Deze toeslag (€ 691 per maand) is op jaarbasis gelijk aan een maandsalaris.

3.2.3 Extra periodieken

Artikel 7 BBRA

In totaal hebben tien ambtenaren één of meer extra periodieken in de schaal ontvangen (HCvS 1, BuiZa 1, VenW 2, LNV 4 en VWS 2). In alle gevallen is dit geschied conform de geldende regelgeving.

Artikel 8 BBRA

Op twee ministeries na (AZ en Defensie) hebben alle ministeries en een van de Hoge Colleges van Staat in 2004 één of meer periodieken boven de schaal toegekend; deze waren als volgt verdeeld (zie tabel 6).

Tabel 6. Extra periodieken op grond van artikel 8 BBRA

		Aantal ambtenaren	Aantal extra periodieken	Geen besluit	Overige fouten
1	HCvS	23	1	–	1
2	AZ	20	0	–	–
3	BuiZa	220	1	–	–
4	Justitie	148	9	–	4
5	BZK	59	1	–	–
6	OCW	55	6	–	5
7	Financiën	182	11	–	–
8	Defensie	159*	0	–	–
9	VROM	84	2	–	–
10	VenW	135	28	–	–
11	EZ	140	10	1	1
12	LNV	85	9	–	–
13	SZW	56	3	–	–
14	VWS	135	3	–	1
Totaal		1 501	84	1	12

* Bij het Ministerie van Defensie bestaat hierenboven over negen niet-onderzoekbare personeelsdossiers onzekerheid.

In totaal zijn aan 84 ambtenaren één of meer extra periodieken op grond van artikel 8 BBRA toegekend. In nagenoeg alle gevallen zijn deze periodieken conform de geldende regelgeving verstrekt. Bij het Ministerie van EZ ontbreekt evenwel in één geval de beschikking. Dit betreft een ambtenaar die voordien bij een ander ministerie werkzaam was geweest, alwaar hem deze toeslag voor onbepaalde tijd was toegekend. Bij zijn indiensttreding behield betrokkene zijn recht op de toeslag.

De Algemene Rekenkamer constateert voorts het volgende:

- Bij een van de Hoge Colleges van Staat ontbreekt in één geval de motivering. Bedoeld college heeft begin 2005 een motivering voor het uitstekend functioneren op schrift gesteld en aan het personeelsdossier van de ambtenaar toegevoegd.
- In tien gevallen (Justitie 4, OCW 5 en EZ 1) zijn de extra periodieken direct bij indiensttreding toegekend, wat – behoudens in geval van overplaatsing – in strijd is met artikel 8 BBRA. Het Ministerie van Justitie heeft dit voor één geval nog in 2004 hersteld door de toelage om te zetten in een periodieke toeslag ex artikel 22a BBRA. Aan één van de ambtenaren, aan wie het Ministerie van Justitie direct bij indiensttreding een extra periodiek heeft toegekend, is tevens toegezegd de periodiek te verhogen (per 1 oktober 2001 en per 1 oktober 2002), zonder hieraan de voorwaarde te koppelen van «uitstekend functioneren». In een ander geval heeft het Ministerie van Justitie artikel 8 BBRA gebruikt voor het verstrekken van een arbeidsmarkttoelage. Hiervoor dient echter artikel 22a BBRA. Het Ministerie van OCW heeft er voor gekozen de oorspronkelijk in zes gevallen ten onrechte direct bij indiensttreding verstrekte periodieken ex artikel 8 BBRA om te zetten in periodieke toeslagen ex artikel 22a BBRA. Alle betrokkenen hebben in 2004 een brief gekregen waarin dit is uiteengezet. In één geval werd de wijziging per 1 december 2004 doorgevoerd. De overige vijf gevallen zijn per 1 januari 2005 gewijzigd.
- Het Ministerie van VWS heeft in één geval ten onrechte een periodiek boven het maximum van de schaal verstrekt. De motivering is dat betrokkene gecompenseerd moest worden voor het intrekken van zijn

3.3 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat bij zowel het toekennen van de eenmalige toeslag als van de periodieke toeslag zich op beperkte schaal onrechtmatigheden en onvolkomenheden in het beheer voordoen. Meer onrechtmatigheden doen zich voor bij het toekennen van extra periodieken boven de schaal op basis van artikel 8 BBRA. Het gaat voor deze vier vormen van bewust belonen totaal om 996 toekenningen, waarvan 220 dezelfde kerstgratificatie bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Gespecificeerd ziet dat er als volgt uit (zie tabel 7).

Tabel 7. Rechtmatigheidsoordeel maatregelen bewust belonen

	Eenmalige toeslag			Periodieke toeslag			Extra periodieken*		
	Aantal toeslagen	Onrechtmatig	Onvolkomen	Aantal toeslagen	Onrechtmatig	Onvolkomen	Aantal gevallen	Onrechtmatig	Onvolkomen
HCvS	1	–	–	5	–	–	1	–	1
AZ	14	–	–	7	–	–	0	–	–
BuiZa	269	–	–	3	–	–	1	–	–
Justitie	34	3	–	33	3	1	9	4	–
BZK	24	2	1	25	2	–	1	–	–
OCW	4	–	–	17	–	–	6	5	–
Financiën	77	–	–	1	–	–	11	–	–
Defensie	18	5	–	10	2	–	0	–	–
VROM	17	–	–	24	–	–	2	–	–
VenW	65	–	–	24	1	–	28	–	–
EZ	67	2	–	20	1	1	10	2	–
LNV	37	–	–	9	–	–	9	–	–
SZW	13	–	–	11	–	–	3	–	–
VWS	30	1	1	43	1	–	3	1	–
Totaal	670	13	2	232	10	2	84	12	1

* Betreft alleen extra periodieken boven de schaal (artikel 8 BBRA).

Gezien deze uitkomsten vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor het toekennen van extra periodieken op grond van artikel 8 BBRA, waar in bijna 14% van de gevallen onjuiste toepassing van de regeling heeft plaatsgevonden. Dit betreft met name het ten onrechte direct toekennen van extra periodieken bij indiensttreding.

4 OVERIGE TOELAGEN EN TOESLAGEN

4.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft de wijze waarop departementen omgaan met enkele regelingen voor het verstrekken van toe(s)lagen onderzocht. Zij heeft zich daarbij gericht op:

- de toelage secretaris-generaal;
- de waarnemingstoelage;
- de buitenlandtoelage;
- de bereikbaarheids- en beschikbaarheidstoelage;
- de mobiliteitstoelage.

De *toelage voor de secretarissen-generaal* is geregeld in artikel 22b BBRA en bestaat uit een maandelijkse toeslag van 5% van het salaris. Voor deze toelage is geen afzonderlijk besluit nodig, daar de aanspraak direct uit de bepaling voortvloeit.

De *waarnemingstoelage* is geregeld in artikel 14 BBRA. Daarin is bepaald dat bij waarneming van een functie waarvoor een hogere salarisschaal geldt een toelage kan worden verkregen. Deze toelage wordt slechts toegekend als de waarneming ten minste dertig dagen heeft geduurd, behoudens in bijzondere omstandigheden. Het bedrag van deze toelage is gelijk aan het verschil van het salaris van betrokkene en het salaris behorend bij de hogere functie.

De *buitenlandtoelage* is geregeld in het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken (RDBZ). Voor de toekenning van deze toelage is een afzonderlijk besluit nodig, waarin naar het RDBZ wordt verwezen. Aan dit besluit dient een door het bevoegd gezag getekend plaatsingsbesluit (of aanwijzing) ten grondslag te liggen. De toelage moet worden beëindigd wanneer het verblijf in het buitenland ten einde loopt en – indien nodig – worden aangepast bij verandering van de standplaats in het buitenland.

De *bereikbaarheids- en beschikbaarheidstoelage* is geregeld in artikel 18a BBRA. Bepaald is dat de ambtenaar een toelage krijgt toegekend op grond van een schriftelijke aanwijzing van het bevoegd gezag wanneer hij zich regelmatig of vrij regelmatig bereikbaar en beschikbaar moet houden voor het bij oproep verrichten van arbeid buiten de werktijden die voor hem gelden. De toekenning dient te gebeuren met een afzonderlijk besluit, met verwijzing naar het betreffende artikel. De toelage bedraagt per uur een percentage van het voor de ambtenaar geldende salaris per uur (met als maximum het maximumsalaris van schaal 7) en wel 5% voor de uren op doordeweekse dagen en 10% voor de uren in het weekend en op feestdagen.

De grondslag voor de *mobiliteitstoelage* is gelegen in artikel 22c BBRA. In geval deze toeslag wordt toegekend, moet daarvoor een afzonderlijk besluit worden genomen, verwijzend naar genoemd artikel. De toekenning is alleen mogelijk in het dienstbelang, moet eenmalig zijn en bedraagt 50% van het salaris. De toekenning mag niet gepaard gaan met een verhoging van het salaris bij de aanvaarding van de functie.

4.2 Bevindingen

4.2.1 Toelage secretaris-generaal

Bij alle ministeries ontvangt de secretaris-generaal een toelage krachtens artikel 22b van het BBRA¹. Sommige ministeries stellen een afzonderlijk besluit voor deze toelage op, andere laten de toekenning rechtstreeks voortvloeien uit genoemd artikel.

Ten aanzien van twee departementen zijn kanttekeningen te maken. Bij het Ministerie van Justitie ontvangt de secretaris-generaal de toelage als onderdeel van zijn totale toelage op grond van artikel 22a van het BBRA en niet als een afzonderlijk verantwoorde toelage. Het ministerie zegt toe zijn handelwijze aan te passen.

De SG-toelage is bij het Ministerie van Defensie gedurende het gehele jaar 2004, behalve aan de secretaris-generaal, ook uitgekeerd aan een andere ambtenaar. Dit gebeurt op basis van een regeling die het ministerie voor betrokkene heeft opgesteld. Betrokkene zal in 2005 met ontslag gaan. Volgens de Algemene Rekenkamer staat de regelgeving het niet toe dat de SG-toelage wordt toegekend aan een andere ambtenaar dan degene die de functie van secretaris-generaal vervult.

4.2.2 Waarnemingstoelage

In 2004 hebben totaal 33 van de 1 501 onderzochte ambtenaren een waarnemingstoelage gekregen. In vrijwel alle gevallen zijn besluiten opgemaakt met een verwijzing naar artikel 14 BBRA. De hoogte van de toelagen is in overeenstemming met de waardering van de functie.

De Algemene Rekenkamer constateert het volgende:

- Een Hoog College van Staat heeft op onjuiste wijze uitwerking gegeven aan een waarnemingstoelage. Deze onjuistheid is in november 2004 hersteld door de waarnemingstoelage om te zetten in een periodieke toeslag op grond van artikel 22a BBRA.
- Het Ministerie van Justitie heeft een waarnemingstoelage (€ 591 per maand) ten onrechte niet beëindigd. De auditdienst concludeerde op grond van haar onderzoek in 2004 dat de toelage al per april 1997 had moeten vervallen, zoals de dienst ook eerder had opgemerkt. Het ministerie heeft inmiddels maatregelen getroffen.
- Het Ministerie van Defensie heeft aan één ambtenaar een toelage voor waarneming toegekend. Het besluit is echter niet correct omdat het geen rangverschil of toelagebedrag bevat.

4.2.3 Buitenlandtoelage

In totaal zijn er 187 buitenlandtoelagen toegekend. Het grootste deel daarvan (125) is voor rekening gekomen van ambtenaren werkzaam bij het Ministerie van BuiZa. Maar ook andere ministeries kennen een dergelijke toelage toe aan ambtenaren die in het buitenland verblijven. In verreweg de meeste gevallen ligt er een besluit aan ten grondslag, met verwijzing naar artikel 8 RDBZ. Ook is bijna altijd een plaatsingsbesluit (of een aanwijzing) voorhanden dat getekend is door het bevoegd gezag.

De Algemene Rekenkamer stelt nog het volgende vast:

- Bij het Ministerie van EZ is in één geval geen besluit aanwezig.
- Het Ministerie van LNV heeft in één geval de toelage een maand te lang doorbetaald (€ 2 450). Het ministerie heeft in februari 2005 bij brief het bedrag bij de ambtenaar teruggevorderd.
- Bij het Ministerie van Defensie heeft de Algemene Rekenkamer in de dossiers de aanwijzing voor het toekennen van een buitenlandtoelage in vijftien gevallen niet aangetroffen.

¹ Bij de Hoge Colleges van Staat bestaat geen met de SG-toelage vergelijkbare toelage.

4.2.4 Bereikbaarheids- en beschikbaarheidstoelage

In 2004 zijn totaal 21 bereikbaarheids- en beschikbaarheidstoelagen aan de onderzochte ambtenaren uitgekeerd. Deze toelagen komen alleen voor bij de Ministeries van BZK, VROM, VenW en VWS.

- De Algemene Rekenkamer constateert dat bij het Ministerie van VWS in vier gevallen de aanwijzing ontbreekt.

4.2.5 Mobiliteitstoelage

In 2004 ontvingen 41 onderzochte ambtenaren een mobiliteitstoelage. In alle gevallen zijn daarvoor juiste beschikkingen opgemaakt met verwijzing naar artikel 22c BBRA of – voor het Ministerie van BuiZa – artikel 8 RDBZ. De toekenningen zijn gemotiveerd vanuit het dienstbelang, eenmalig en bedroegen de helft van het salaris van de ambtenaar die wordt verplaatst. Het salaris van de betrokken ambtenaren werd – op één geval na – niet tegelijkertijd verhoogd. Het Ministerie van OCW heeft dat in strijd met de regels in één geval wel gedaan, door extra periodieken toe te kennen op grond van artikel 8 BBRA (€ 3 889).

4.3 Conclusies

De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat bij de vijf onderzochte toelagen/toeslagen sprake is van enkele incidentele situaties die zij onrechtmatig acht. Het opvallendst is de situatie bij het Ministerie van Defensie, waar in vijftien gevallen de aanwijzing voor een verstrekte buitenlandtoelage ontbreekt. Voorts komen incidenteel fouten voor in de verwerking van de toelagen/toeslagen in de salarisadministratie, die de Algemene Rekenkamer als onvolkomenheden in het beheer van de uitgaven kwalificeert. In totaal gaat het bij deze vijf regelingen om 296 toekenningen. Gespecificeerd naar regeling is het beeld als volgt (zie tabel 8).

Tabel 8. Rechtmatigheidsoordeel overige toelagen en toeslagen

	SG-toelage		Waarnemings- toelage	Buitenlandtoelage		Bereikbaarheids- en beschikbaarheids- toelage	Mobiliteits- toelage
	Onrecht- matig	Onvol- komen	Onrecht- matig	Onrecht- matig	Onvol- komen	Onrechtmatig	Onrecht- matig
HCvS	-	-	-	-	-	-	-
AZ	-	-	-	-	-	-	-
BuiZa	-	-	-	-	-	-	-
Justitie	-	1	1	-	-	-	-
BZK	-	-	-	-	-	-	-
OCW	-	-	-	-	-	-	1
Fin	-	-	-	-	-	-	-
Def	1	-	1	15	-	-	-
VROM	-	-	-	-	-	-	-
VenW	-	-	-	-	-	-	-
EZ	-	-	-	1	-	-	-
LNV	-	-	-	-	1	-	-
SZW	-	-	-	-	-	-	-
VWS	-	-	-	-	-	4	-
Totaal	1	1	2	16	1	4	1

5 DRIE SPECIFIEKE REGELINGEN

5.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht hoe de Hoge Colleges van Staat en de ministeries omgaan met drie specifieke regelingen, te weten:

- afkoop verlof;
- schadeloosstelling en overige vergoedingen;
- gratificatie ambtsjubileum en diensttijdgratificatie.

De mogelijkheid tot *afkoop van verlof* is voor de afkoop tijdens actieve dienst vastgelegd in artikel 22, lid 12, ARAR¹. Voor afkoop bij ontslag is dat artikel 24, lid 1, ARAR. Om verlof te kunnen afkopen dient een afzonderlijk besluit te worden genomen, met verwijzing naar het hiervoor genoemde artikel. Bij afkoop tijdens actieve dienst mag het aantal afgekochte uren het daarvoor vastgestelde maximum niet overschrijden. Dit maximumaantal is afhankelijk van de leeftijd van de ambtenaar en het aantal uren waarvoor hij is aangesteld. Bovendien mag slechts één keer per jaar verlof worden afgekocht. Voor afkoop bij ontslag geldt dat ten hoogste tweemaal de jaaraanspraak op verlof mag worden afgekocht. Afkoop van verlof tijdens actieve dienst als ware het afkoop bij ontslag is in strijd met de regelgeving.

Het toekennen van een *schadeloosstelling* vindt, samen met het vergoeden van kosten en het anderszins verlenen van geldelijke tegemoetkomingen, zijn grondslag in artikel 69 ARAR. Het toekennen van een schadeloosstelling of anderszins vereist een afzonderlijk besluit, met verwijzing naar dit artikel. Het besluit dient te zijn gemotiveerd en de soort schade of vergoeding moet erin zijn vermeld.

Gratificaties ambtsjubileum en diensttijdgratificaties vinden hun grond in artikel 79 ARAR en de Regeling gratificatie bij ambtsjubileum. Toekenning van deze gratificaties dient te geschieden met een afzonderlijk besluit, waarin wordt verwezen naar beide rechtsgronden. De toekenning vereist dat een berekening van de relevante diensttijd is opgesteld.

5.2 Bevindingen

5.2.1 Afkoop verlof

In 2004 is in 150 gevallen verlof afgekocht gedurende actieve dienst, met verwijzing naar artikel 22, lid 12, van het ARAR of – bij het Ministerie van BuiZa – artikel 41 RDBZ. In nagenoeg alle gevallen hebben departementen hierbij conform de regels gehandeld.

De Algemene Rekenkamer constateert nog wel het volgende:

- Een ambtenaar bij een Hoog College van Staat heeft verlof afgekocht, waarvoor de uitbetaling ten onrechte tweemaal heeft plaatsgevonden. Het teveel uitgekeerde bedrag is begin 2005 teruggevorderd (€ 3 369 bruto).
- Bij het Ministerie van Defensie ontbreekt voor drie gevallen het besluit waarmee de afkoop wordt toegestaan.
- Bij het Ministerie van OCW is één keer te veel verlof afgekocht (€ 1 619). Het ministerie zegt niet terug te vorderen.
- Bij het Ministerie van VenW is één keer te veel verlof afgekocht (€ 478).
- Het Ministerie van VROM heeft in één geval een te hoog uurloon gehanteerd voor de berekening. Hierdoor is te veel uitbetaald (€ 234).

¹ De mogelijkheid om verlof af te kopen via de regeling IKAP is niet onderzocht.

Om het grote aantal verlofstuwmeren te verminderen heeft het Ministerie van BuiZa eind oktober 2004 de «Regeling afkoop vakantiestuwmeren BZ»

opgesteld¹. Hiermee is een grondslag gegeven om het maximaal aantal verlofuren te verhogen dat kan worden afgekocht. Op grond van artikel 41d van het RDBZ mag de minister van BuiZa bij ministeriële regeling met betrekking tot de artikelen 41 tot en met 41c RDBZ nadere en zondig afwijkende regels opstellen. Deze regeling verviel weer met ingang van 1 januari 2005. In 82 gevallen is, met gebruikmaking van deze regeling, verlof afgekocht op basis van artikel 41d RDBZ. Een dergelijke extra afkoopmogelijkheid is uitzonderlijk, daar alleen het RDBZ hiertoe de minister een mogelijkheid geeft. Het ARAR sluit ministeriële regelgeving op dit gebied uit.

5.2.2 Schadeloosstelling en overige vergoedingen

In 24 gevallen is een ambtenaar een schadeloosstelling of een andere vergoeding op grond van artikel 69 ARAR verstrekt. Deze vergoedingen zijn in vrijwel de meeste gevallen conform de geldende regelgeving uitgekeerd.

Vier ministeries geven de Algemene Rekenkamer aanleiding tot het maken van opmerkingen:

- Het Ministerie van Justitie heeft in vier gevallen bij beschikking een vergoeding verstrekt op grond van artikel 69 ARAR, die in feite een vergoeding is voor representatiekosten.
- Het Ministerie van Defensie heeft in één geval aan betrokkene vanaf zijn functieaanvaarding per maand een vergoeding toegekend. Dit met het oog op te maken kosten van huisvesting in de nabijheid van zijn standplaats. Betrokkene heeft wel recht op een vergoeding van kosten voor huisvesting, maar op basis van de vigerende regelgeving voor militair personeel. Dat zou tot een lagere vergoeding leiden dan het verstrekte bedrag.
- Het Ministerie van VenW kan op grond van artikel 69 ARAR vergoedingen verstrekken ten behoeve van de «Regeling vergoeding dienstautogebruik». In één geval werd zo'n vergoeding verstrekt. Het ministerie heeft het bedrag netto uitgekeerd, terwijl dat bruto had moeten gebeuren.
- Het Ministerie van VWS heeft in één geval een vergoeding verstrekt op basis van een ongedateerde en niet getekende brief. Het ministerie zal deze omissie alsnog wegnemen.

5.2.3 Gratificatie ambtsjubileum en diensttijdgratificatie

Bij de ministeries en Hoge Colleges van Staat zijn in 2004 gratificaties ambtsjubileum en diensttijdgratificaties uitgekeerd; deze waren als volgt verdeeld.

Tabel 9. Gratificaties ambtsjubileum

		Aantal ambtenaren	Aantal gratificaties	Geen besluit	Overige fouten
1	HCvS	23	3	–	–
2	AZ	20	1	–	–
3	BuiZa	220	10	–	–
4	Justitie	148	7	–	1
5	BZK	59	3	–	–
6	OCW	55	2	–	–
7	Financiën	182	14	–	–
8	Defensie	159*	15	5	–
9	VROM	84	6	–	–
10	V en W	135	7	–	–
11	EZ	140	2	–	–
12	LNV	85	8	–	1

¹ Ministeriële regeling van 29 oktober 2004, nr. HDPO/RR/AR-832/04, houdende regels inzake afkoop vakantiestuwmeren.

		Aantal ambtenaren	Aantal gratificaties	Geen besluit	Overige fouten
13	SZW	56	2	–	–
14	VWS	135	12	–	–
Totaal		1 501	92	5	2

* Bij het Ministerie van Defensie bestaat hierenboven over negen niet-onderzoekbare personeelsdossiers onzekerheid.

In 87 gevallen ligt aan de toegekende gratificatie een besluit ten grondslag, waarin wordt verwezen naar de toepasselijke regelingen. Bij het Ministerie van Defensie ontbreken in vijf gevallen de besluiten tot toekenning.

De Algemene Rekenkamer constateert verder nog het volgende:

- Bij het Ministerie van Justitie is één besluit niet door het bevoegd gezag ondertekend.
- Het Ministerie van LNV heeft in één geval een te laag bedrag uitgekeerd. Het ministerie heeft toegezegd voor nabetaling te zorgen (€ 135).
- Bij vrijwel alle ministeries is in de personeelsdossiers geen berekening aanwezig van de relevante diensttijd. Het is bij sommige ministeries standaard procedure om de diensttijd bij aanvang van het dienstverband te verifiëren en vast te stellen en deze vervolgens in te brengen in het salarissysteem. Bij andere ministeries wordt zo nodig wel een separate berekening gemaakt, maar die wordt veelal niet aan het personeelsdossier toegevoegd. Het Ministerie van VWS zal er in één geval voor zorgen dat het dossier met de berekening van de diensttijd wordt gecompleteerd.

5.3 Conclusies

De Algemene Rekenkamer heeft met betrekking tot de drie onderzochte specifieke regelingen vastgesteld dat bij de toepassing incidenteel fouten worden gemaakt. Voor een deel zijn die te kwalificeren als onrechtmatig (17 maal) en voor een ander deel als onvolkomenheden in het (financieel) beheer (vier maal). Dit op een totaal van 266 toekenningen. Gespecificeerd ziet het oordeel er als volgt uit (zie tabel 10).

Tabel 10. Rechtmatigheidsoordeel specifieke regelingen

	Afkkoop verlof		Schadeloosstelling en overige vergoedingen		Gratificaties ambtsjubileum	
	Onrechtmatig	Onvolkomen	Onrechtmatig	Onvolkomen	Onrechtmatig	Onvolkomen
HCvS	–	1	–	–	–	–
AZ	–	–	–	–	–	–
BuiZa	–	–	–	–	–	–
Justitie	–	–	4	–	1	–
BZK	–	–	–	–	–	–
OCW	1	–	–	–	–	–
Financiën	–	–	–	–	–	–
Defensie	3	–	1	–	5	–
VROM	–	1	–	–	–	–
VenW	1	–	–	1	–	–
EZ	–	–	–	–	–	–
LNV	–	–	–	–	–	1
SZW	–	–	–	–	–	–
VWS	–	–	1	–	–	–
Totaal	5	2	6	1	6	1

6 VERGOEDING REPRESENTATIEKOSTEN EN ONKOSTEN-DECLARATIES

6.1 Inleiding

Het Besluit vergoeding representatiekosten rijkspersoneel 1993 bevat de bepalingen inzake de vergoeding van externe kosten voor representatie. Het gaat daarbij om de zogeheten niet-declarabele kosten, dat wil zeggen kosten die ambtenaren niet door middel van een onkostendeclaratie kunnen declareren. De vergoeding moet bruto worden uitbetaald. Netto uitbetaling is mogelijk, maar alleen indien de vaste vergoeding redelijk overeenkomt met de gedane uitgaven. De vergoeding mag niet meer zijn dan € 6 400 per jaar. Als de minister gebruikmaakt van de bevoegdheid in artikel 2, lid 2, van het besluit om nadere regels te stellen, dienen die regels te worden nageleefd.

Ambtenaren kunnen de onkosten die zij maken declareren. De declarant moet de declaratie ondertekenen, waarna een bevoegde bovengeschatte voor akkoord dient te tekenen. De declaratie moet vergezeld gaan van de originele bewijsstukken en zijn voorzien van een doelomschrijving. De onkosten die worden gedeclareerd, mogen niet zijn de niet-declarabele onkosten als bedoeld in het Besluit vergoeding representatiekosten rijks-personeel 1993.

6.2 Bevindingen

6.2.1 Representatiekosten

In 2004 is aan 764 van de 1 501 onderzochte ambtenaren een vaste vergoeding van kosten voor representatie verstrekt; deze vergoedingen zijn als volgt over de departementen verdeeld (zie tabel 11).

Tabel 11. Vergoeding representatiekosten

		Aantal ambtenaren	Aantal vergoedingen	Geen besluit	Overige fouten
1	HCvS	23	21	–	7
2	AZ	20	20	–	–
3	BuiZa	220	49	6	–
4	Justitie	148	62	–	19
5	BZK	59	45	–	3
6	OCW	55	45	–	–
7	Financiën	182	63	–	2
8	Defensie	159*	104	4	4
9	VROM	84	72	–	14
10	VenW	135	59	4	–
11	EZ	140	54	–	5
12	LNV	85	47	1	9
13	SZW	56	46	–	3
14	VWS	135	77	–	23
Totaal		1 501	764	15	89

* Bij het Ministerie van Defensie bestaat hierenboven over negen niet-onderzoekbare personeels-dossiers onzekerheid.

Alle ministeries beschikken over een eigen regeling, waarin de functies zijn vermeld die voor een representatiekostenvergoeding in aanmerking komen, met de daarbij behorende bedragen. De status van de regeling is nogal verschillend, variërend van een «echte» regeling tot een lijstje met functies en bedragen. De Algemene Rekenkamer beschouwt al deze regelingen als «ministeriële regelingen», daar zij deze ziet als uitloeijsel van het bepaalde in artikel 2, lid 2, van het Besluit vergoeding representatie-

kosten rijkspersoneel 1993. Zij merkt op dat het voornemen van de minister van BZK om een aantal regels op één lijn te brengen of zondig aan te scherpen, een bijdrage kan leveren aan meer uniformiteit op dit punt.

Bij vier ministeries (BZK, VROM, EZ en VWS) is het geen beleid om nog separate besluiten te nemen. Zodra een ambtenaar een functie vervult die voorkomt op de lijst van functies die in aanmerking komen voor een representatiekostenvergoeding, krijgt deze de vergoeding verstrekt. Het Ministerie van Defensie maakt voor militair personeel geen afzonderlijke beschikkingen op. De vergoeding wordt op basis van functiepunten toegekend aan die functies waaraan representatieve verplichtingen zijn verbonden en vervolgens aan de militair verstrekt die de functie vervult. Het Ministerie van OCW huldigt het standpunt dat als de vergoeding voor representatiekosten in de aanstellingsbrief wordt genoemd er geen apart besluit meer nodig is. Het Ministerie van Defensie hanteert voor militairen voor vergoeding van representatiekosten een systeem van functiepunten.

Bij vier departementen heeft de Algemene Rekenkamer een of meer besluiten (BuiZa 6, Defensie 4, VenW 4 en LNV 1) niet aangetroffen. Het Ministerie van BuiZa zal deze besluiten alsnog opstellen. De auditdienst van het Ministerie van Defensie heeft er volgens de minister drie getraceerd.

De Algemene Rekenkamer merkt ten aanzien van de overige door haar vastgestelde fouten het volgende op:

- Eén van de Hoge Colleges van Staat heeft in zeven gevallen de vergoeding voor representatiekosten in strijd met de regels verstrekt op basis van artikel 22a BBRA.
- Bij het Ministerie van Defensie is in één geval de vergoeding dubbel betaald. Het ministerie zal het bedrag terugvorderen (€ 244).
- Het Ministerie van EZ heeft in één geval het maximum van € 6 400 per jaar overschreden. Hiermee is € 1 000 gemoeid. Het ministerie heeft de vergoeding inmiddels verlaagd.
- Het Ministerie van SZW heeft in drie besluiten niet verwezen naar de rechtsgrond.
- Bij de Ministeries van Financiën (twee maal) en Defensie (twee maal) is een vergoeding verstrekt aan ambtenaren die een functie zijn gaan vervullen waaraan geen representatiekostenvergoeding is verbonden. Het Ministerie van Financiën zegt in één geval het bedrag (€ 710) te zullen terugvorderen. In het andere geval zal de vergoeding worden beëindigd bij het ontslag van betrokkene op 1 mei 2005. Bij het Ministerie van Defensie is de ambtenaar in één geval al met ontslag (€ 357); in het andere geval zal de vergoeding worden voortgezet (€ 496 sinds medio 2004).
- Drie ministeries (BZK, Defensie en EZ) hebben elk in één geval een vergoeding toegekend aan een ambtenaar die op non-actief staat. Het Ministerie van BZK zal het bedrag deels terugvorderen. Bij de twee andere ministeries loopt de vergoeding door.
- Vier ministeries (Justitie, BZK, VROM en VWS) hebben een vergoeding toegekend aan ambtenaren waarvan de functie niet op de lijst met in aanmerking komende functies voorkomt. Het Ministerie van Justitie (9) zal de vergoedingen die strijdig zijn met de departementale regels corrigeren. Bij het Ministerie van BZK (2) is de toekenning in één geval gebaseerd op een individuele vertrekregeling en in het ander geval op bij de aanstelling gemaakte afspraken. Het Ministerie van VROM (14) heeft inmiddels drie van de vergoedingen stopgezet. Het Ministerie van VWS (19) wijst erop dat de lijst geen statisch geheel is. Wanneer aan ambtenaren die niet op de lijst voorkomen toch een vergoeding is verstrekt, heeft de secretaris-generaal daarmee ingestemd. Daarmee is

de lijst impliciet aangepast. De Algemene Rekenkamer constateert dat de laatste officiële aanpassing van de lijst van 23 december 1997 is.

- Vier ministeries (Justitie, EZ, LNV en VWS) hebben bedragen voor representatiekostenvergoedingen toegekend die afwijken van de bedragen die in de departementale lijst met functies staan. Het Ministerie van Justitie (10) zal de vergoedingen die in strijd zijn met de departementale regels corrigeren. Bij het Ministerie van EZ (3) betreft het ambtenaren die zijn overgekomen van een ministerie waar een hogere vergoeding geldt. Bij het Ministerie van LNV (9) is de situatie in twee gevallen hersteld. De overige zeven gevallen zijn het gevolg van een convenant dat is gesloten bij de overgang van een onderdeel van een ander ministerie naar het Ministerie van LNV. Per 1 januari 2005 zullen de bedragen aan de LNV-regeling worden aangepast. Volgens het Ministerie van VWS (4) is het toegestaan om, zoals bij dit departement het geval is, lagere bedragen toe te kennen, aangezien hogere bedragen volgens de departementale regeling óók zijn toegestaan.

De Algemene Rekenkamer heeft voorts ten aanzien van de vergoeding van representatiekosten geconstateerd dat netto uitbetaling plaatsvindt. Dat gebeurt structureel (BuiZa, Defensie en EZ) of incidenteel (Justitie 6 en VWS 1). Netto uitbetaling van de vergoeding is weliswaar mogelijk, maar dan moet volgens de fiscus de vergoeding redelijk overeenkomen met de gedane uitgaven. Structurele netto uitbetaling van de vergoeding voor representatiekosten is daarmee volgens de Algemene Rekenkamer niet in overeenstemming. De Ministeries van EZ (per 1 januari 2005) en van Justitie zullen de vergoedingen in een bruto betaling omzetten. Bij het Ministerie van VWS is betrokkene inmiddels met ontslag. De Ministeries van BuiZa en Defensie zijn niet voornemens hun werkwijze aan te passen. Uit de reactie van de minister van BZK blijkt dat het op één lijn brengen van een aantal regels zijn aandacht heeft.

6.2.2 Onkostendeclaraties

Van 117 van de 1 501 onderzochte ambtenaren heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht of zij onkosten hebben gedeclareerd in 2004 en zo ja, of de declaraties voldoen aan de hiervoor gestelde eisen. Zij heeft de declaraties voor reis- en verblijfkosten buiten beschouwing gelaten.

Tabel 12. Onkostendeclaraties

		Aantal ambtenaren	Aantal onderzocht	Fouten in goedkeuring	Fouten m.b.t. doelomschrijving/aantal personen	Andere fouten
1	HCvS	23	6	–	–	–
2	AZ	20	3	–	–	–
3	BuiZa	220	10	Ja	–	Ja
4	Justitie	148	7	Ja	–	Ja
5	BZK	59	10	Ja	Ja	–
6	OCW	55	7	Ja	–	–
7	Financiën	182	9	Ja	Ja	Ja
8	Defensie	159*	6	–	–	–
9	VROM	84	10	–	–	–
10	V en W	135	10	Ja	–	–
11	EZ	140	11	Ja	Ja	–
12	LNV	85	9	Ja	Ja	–
13	SZW	56	8	Ja	–	–
14	VWS	135	11	Ja	–	–
Totaal		1 501	117			

* Bij het Ministerie van Defensie bestaat hierboven over negen niet-onderzoekbare personeelsdossiers onzekerheid.

Bij alle ministeries, met uitzondering van de Ministeries van AZ, Defensie en VROM, trof de Algemene Rekenkamer fouten aan in de goedkeuring van de declaraties. Bij de Hoge Colleges van Staat zijn geen fouten vastgesteld.

De meest voorkomende fout is dat declaraties niet voor akkoord worden getekend door een bovengeschatte bevoegde functionaris, maar door een lagere functionaris of door de declarant zelf of dat hiervoor geheel niet wordt getekend. Enkele ministeries (Justitie, EZ, LNV en VWS) zeggen toe de procedures op dit punt strikter te zullen naleven. Een bijzonder punt van aandacht is de akkoordverklaring van de declaraties van de secretaris-generaal. De procedure daarvoor verschilt per ministerie. Op één departement (het Ministerie van AZ) tekent de minister deze akkoordverklaring, maar bij de meeste ministeries is het de plaatsvervangend secretaris-generaal. Bij het Ministerie van SZW tekent de directeur van de departementale auditdienst de betreffende akkoordverklaring.

De Algemene Rekenkamer stelt voorts vast dat de originele bewijsstukken bij de declaraties aanwezig zijn. De aard van de bijeenkomst en het aantal deelnemers bij lunches en diners wordt echter niet altijd op de declaratie vermeld. Hier vallen de Ministeries van Financiën en LNV in negatieve zin op.

Tot slot constateert de Algemene Rekenkamer dat het Ministerie van Financiën in één geval een beperkte fout heeft gemaakt bij een declaratie (€ 51; het ministerie zal het bedrag terugvorderen) en dat het Ministerie van BuiZa inmiddels een eind heeft gemaakt aan het niet terechte gebruik door een ambtenaar van een creditcard van het ministerie.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de gedeclareerde onkosten met name betrekking hebben op lunches en diners, cadeaus en cadeau-bonnen, bloemen, boeken, taxikosten, telefoon- en faxkosten, pc-hulpmiddelen en fooien. Een gedeelte van deze soorten onkosten maakt ook deel uit van de niet-declarabele onkosten zoals bedoeld in het Besluit vergoeding representatiekosten rijksperoneel. Deze onkosten zouden als zodanig niet door middel van een declaratie mogen worden vergoed. Fooien (Ministeries van BuiZa en Justitie) worden bovendien geacht niet te kunnen worden vergoed.

6.3 Conclusies

Ten aanzien van de vergoeding van representatiekosten concludeert de Algemene Rekenkamer dat er op beperkte schaal onrechtmatigheden en onvolkomenheden voorkomen. Gespecificeerd ziet dit er als volgt uit:

Tabel 13. Rechtmatigheidsoordeel vergoeding representatiekosten

	Representatiekostenvergoeding		
	Aantal vergoedingen	Onrechtmatig	Onvolkomen
HCvS	21	7	-
AZ	20	-	-
BuiZa	49	6	-
Justitie	62	19	-
BZK	45	3	-
OCW	45	-	-
Financiën	63	2	-
Defensie	104	7	1
VROM	72	14	-
VenW	59	4	-
EZ	54	5	-
LVN	47	3	7

	Representatiekostenvergoeding		
	Aantal vergoedingen	Onrechtmatig	Onvolkomen
SZW	46	3	–
VWS	77	23	–
Totaal	764	96	8

Het merendeel van de onrechtmatigheden wordt veroorzaakt door de wijze waarop de ministeries hun regeling voor de vergoeding van representatiekosten uitvoeren, met name de toepassing van de lijst met functies die voor vergoeding in aanmerking komen. Daarnaast hebben vier ministeries (BuiZa, Defensie, VenW en LNV) in enkele gevallen geen besluiten opgesteld (totaal 15).

Ten aanzien van de vergoeding van representatiekosten heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat netto uitbetaling plaatsvindt. Dat gebeurt structureel (Buiza, Defensie en EZ) of incidenteel (Justitie 6 en VWS 1). Netto uitbetaling van de vergoeding is fiscaal mogelijk, maar dan moet de vergoeding redelijk overeenkomen met de gedane uitgaven. Structurele netto uitbetaling van de vergoeding voor representatiekosten is daarmee volgens de Algemene Rekenkamer niet in overeenstemming. Bovendien waarborgt deze handelwijze niet de uniformiteit. De Ministeries van BuiZa en Defensie zijn niet voornemens hun werkwijze aan te passen; de andere ministeries wel.

De Algemene Rekenkamer heeft ten aanzien van de declaraties van onkosten vastgesteld dat de ondertekening voor akkoord lang niet altijd op de juiste wijze, dat wil zeggen door een bovengeschatte, geschiedt en dus sprake is van onvolkomenheden in het beheer. In dit verband vraagt zij aandacht voor de ondertekening van de declaraties van de secretaris-generaal en vraagt zij om een eenduidige oplossing voor alle ministeries. Ook de omschrijving van het doel en het aantal deelnemende personen is niet altijd na te gaan op de documenten. Ook hiervoor meent de Algemene Rekenkamer aandacht te moeten vragen.

Over het soort gedeclareerde onkosten merkt de Algemene Rekenkamer op dat zich een overlap voordoet met de onkosten waarop het Besluit vergoeding representatiekosten rijkspersoneel van toepassing is. Hoewel de uitgaven die met de onkostendeclaraties samenhangen (deels) als onrechtmatig zouden kunnen worden gekwalificeerd, kan de Algemene Rekenkamer door de slecht toetsbare regelgeving geen oordeel geven over de rechtmatigheid van deze uitgaven. De toelichting op het Besluit vergoeding representatiekosten rijkspersoneel bevat namelijk alleen een niet-limitatieve en «open» opsomming van enkele soorten niet-declarabele onkosten. Hiermee is niet duidelijk welke onkosten wel en welke onkosten niet separaat mogen worden gedeclareerd.

7 BEHEER

7.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft in relatie tot de beloning van hogere ambtenaren ook twee beheersaspecten onderzocht: (1) de dossiervorming en (2) het gebruik van de salariscodes bij de verwerking van de beloningen en vergoedingen in de salarisadministratie.

Wat de dossiervorming betreft gaat zij uit van de norm dat de stukken die het bewijs vormen voor de juistheid van de besluiten, in het personeelsdossier van de ambtenaar moeten zijn opgenomen. Dat dossier moet vervolgens ordelijk zijn, zodat controle van de besluiten mogelijk is. Ingeval sprake is van digitale personeelsdossiers, dient dat dossier dezelfde of daarmee vergelijkbare informatie te bevatten als het papieren dossier.

Het gebruik van de salariscodes moet volgens de Algemene Rekenkamer gebeuren op de wijze als voorgeschreven in de codelijsten. Deze zijn voor de ministeries gelijk, met uitzondering van de Ministeries van Defensie en Financiën, die een eigen systematiek hebben.

7.2 Bevindingen

7.2.1 Dossiervorming

De wijze waarop de personeelsdossiers zijn ingericht heeft de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek kunnen vaststellen tijdens het doornemen van de dossiers bij de ministeries en de Hoge Colleges van Staat. Bij de Hoge Colleges van Staat en de Ministeries van AZ, BuiZa, OCW, Financiën, VROM, LNV en SZW zijn de papieren personeelsdossiers van goede kwaliteit. Bij de Ministeries van Justitie (onderdeel DJI), Defensie en VenW zijn de dossiers niet ordelijk. Bijzonder is de situatie bij de ministeries die, in het kader van het interdepartementale project P-direct, inmiddels hun papieren dossiers aan het opschonen zijn of dat reeds hebben laten uitvoeren¹. Daar bevinden zich in het – voorlopig – geschoonde dossier niet altijd (meer) de voor de controle noodzakelijke documenten of zijn deze alleen met de nodige moeite te traceren. Een deel van de benodigde documenten blijkt aanwezig in dat deel van het dossier dat in principe niet naar het digitale dossier zal worden overgebracht. Bij het Ministerie van Justitie, waar het onderzoek voor een groot deel plaatsvond door gebruik te maken van de digitale personeelsdossiers, zijn niet alle benodigde documenten eenvoudig te vinden. De papieren dossiers waren in een aantal gevallen wel beschikbaar. Dit heeft te maken met de digitalisering van de personeelsdossiers ten tijde van het onderzoek. Inmiddels heeft het ministerie een traject ingezet om personeelsdossiers consistent in te richten, waardoor besluitvorming over de rechtspositie transparant kan worden vastgelegd.

7.2.2 Gebruik salariscodes

Het gebruik van de salariscodes (IPA-codes) voor de verwerking van de personele uitgaven in de salarisadministratie van de ministeries geeft de Algemene Rekenkamer aanleiding op te merken dat daarmee niet altijd goed wordt omgegaan, zonder dat onjuiste betalingen plaatsvinden. Bij bijna alle ministeries, met uitzondering van de Ministeries van AZ, BZK, Defensie, Financiën en SZW, wordt incidenteel een onjuist gebruik aangetroffen. Soms worden verkeerde codes gebruikt, soms reeds vervallen codes. De Algemene Rekenkamer heeft een meer structurele fout aangetroffen bij de Ministeries van BuiZa en OCW, die beide de codering voor eenmalige toelagen verkeerd uitvoeren. Het Ministerie van BuiZa heeft toegezegd de juiste codering te zullen gaan toepassen.

¹ Het project P-direct behelst de voorgenomen samenvoeging per 1 januari 2006 van alle personeels- en salarisadministraties van de rijksoverheid. De ministeries dienen hiertoe onder meer de personeelsdossiers – na opschoning – in digitale vorm om te zetten.

7.3 Conclusies

De Algemene Rekenkamer constateert over de dossiervorming dat die niet bij alle ministeries even goed is. Dat geldt zowel voor de papieren personeelsdossiers als voor de dossiers die in het kader van het project P-direct worden of zijn geschoond. Met name bij de Ministeries van Justitie (onderdeel DJI), Defensie en VenW zijn de personeelsdossiers niet op orde. Zij ziet dit als een onvolkomenheid in het beheer, die de controleerbaarheid van de beloningsbeslissingen niet ten goede komt.

Het onzorgvuldig gebruik van de salariscodes in de salarisadministratie, dat incidenteel voorkomt bij verschillende ministeries en meer structureel voor de eenmalige toeslag bij de Ministeries van BuiZa en OCW, ziet zij eveneens als een onvolkomenheid in het (financieel) beheer. Overigens heeft dit niet tot onjuiste betalingen geleid.

8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de beloning van hogere ambtenaren over het algemeen volgens de regels gebeurt. Er is dus – op enkele uitzonderingen na – geen sprake van *materiële* onrechtmatigheid van de beloningen en vergoedingen. Er zijn wel onrechtmatigheden van *formele* aard geconstateerd. Ook komen onvolkomenheden voor in het beheer van de personeelsuitgaven. De ministeries gaan op dit gebied niet altijd voldoende zorgvuldig te werk. De materiële omvang van fouten en onvolkomenheden belooft ruim € 90 000 op een loonsom voor hogere ambtenaren van circa € 140 miljoen in 2004.

De Algemene Rekenkamer heeft de door haar geconstateerde fouten als volgt gekwalificeerd (zie tabel 14).

Tabel 14. Totaaloverzicht van onrechtmatigheden en onvolkomenheden

		Aantal ambtenaren	Onrechtmatig	Onvolkomen
1	HCvS	23	7	2
2	AZ	20	–	–
3	BuiZa	220	8	2
4	Justitie	148	124	1
5	BZK	59	9	1
6	OCW	55	15	–
7	Financiën	182	11	–
8	Defensie	159*	60	50
9	VROM	84	26	1
10	VenW	135	23	1
11	EZ	140	19	28
12	LNV	85	3	9
13	SZW	56	3	–
14	VWS	135	42	1
Totaal		1 501	330	95

* Bij het Ministerie van Defensie bestaat hierenboven over negen niet-onderzoekbare personeelsdossiers onzekerheid.

Verreweg het grootste deel van de onrechtmatigheden is formeel van aard. Dat wil zeggen dat stukken bijvoorbeeld niet door de juiste persoon zijn ondertekend of dat de ingangsdatum van een besluit onjuist is. Slechts een klein deel is materieel, in de zin dat daarmee uitgaven zijn gemoeid: uitgaven die bij een juiste beslissing niet zouden zijn gedaan. Het bedrag dat hiermee is gemoeid bedraagt circa € 65 000. Gezien de omvang van de personele uitgaven voor de hogere ambtenaren (totaal circa € 140 miljoen) is hier geen sprake van materieel belang¹ als het gaat om het begrotingsartikel personele en materiële uitgaven. Dit geldt voor het totaal aan uitgaven, maar ook voor elk begrotingshoofdstuk afzonderlijk.

Ook van de onvolkomenheden is een groot deel formeel van aard en heeft slechts een heel beperkt deel directe financiële gevolgen. Het bedrag dat hiermee is gemoeid bedraagt circa € 28 000.

Over de fouten die zij als onzekerheden kwalificeert merkt de Algemene Rekenkamer op dat daarmee weliswaar onzekerheid bestaat over de rechtmatigheid van de uitgaven, maar dat niet zonder meer sprake is van ten onrechte gedane uitgaven. De ambtenaren die het betreft hebben in 2004 de werkzaamheden verricht waarvoor zij zijn aangesteld en daarmee is dus hun arbeidsprestatie – waar tegenover de bezoldiging staat – geleverd. Wel zou er incidenteel iets fout kunnen zijn, zoals in dit onderzoek ook bij de onderzochte gevallen is gebleken.

¹ Van materieel belang is sprake als de fout de tolerantiegrens van 1% van het begrotingsartikel overschrijdt.

Wat de onrechtmatigheden betreft is het voorts zo dat een aanzienlijk deel daarvan kan worden hersteld door het opstellen van de benodigde documenten: KB's, aanstellingsakten en besluiten waarmee toelagen en vergoedingen worden toegekend. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat, zeker bij het opstellen van KB's, de ministeries die het aangaat nog veel werk hebben te verrichten. Slechts voor een klein deel van de KB's die per 31 december 2004 nog ontbreken hebben de ministeries actie ondernomen. Dat geldt ook, zij het in mindere mate, voor de akten en besluiten.

Op dit punt vraagt de Algemene Rekenkamer om voortvarendheid, zodat in 2005 de nog bestaande onrechtmatigheden zullen zijn weggenomen. Zij vindt het dan ook positief dat verscheidene ministeries in reactie op het onderzoek van hun auditdienst hebben toegezegd tot herstel te komen. Hetzelfde geldt voor het Ministerie van OCW, waar in reactie op het eerdere onderzoek van de Algemene Rekenkamer al veel in gang is gezet. De eerste positieve effecten daarvan heeft de Algemene Rekenkamer in het onderhavige onderzoek kunnen vaststellen.

Het project P-direct kan volgens de Algemene Rekenkamer een bijdrage leveren aan het voorkomen van onrechtmatigheden en onvolkomenheden in het beheer, wanneer door de ingebruikname van een geautomatiseerd uniform systeem de borging van de formele juistheid van beloningsbeslissingen zal worden ondersteund. Hiermee zullen in opzet beslissingen procedureel juist en foutloos kunnen worden genomen. Aldus zullen volgens de Algemene Rekenkamer de door haar geconstateerde onrechtmatigheden en onvolkomenheden van formele aard in belangrijke mate kunnen worden voorkomen. Dit vereist wel extra zorgvuldigheid en interne controle in 2005 bij de overbrenging van papieren naar digitale dossiers.

De Algemene Rekenkamer vindt voorts dat de regels die voor beloning en vergoeding gelden - zolang deze zijn zoals ze zijn - strikt moeten worden nageleefd. Daartoe zullen de ministeries en de Hoge Colleges van Staat hun procedures op personeelsgebied beter moeten naleven en waar nodig moeten aanscherpen. Ook een betere interne controle en meer aandacht van de auditdiensten voor de beloning van het hogere personeel acht de Algemene Rekenkamer nodig. Zij juicht de maatregelen die het kabinet daarvoor heeft aangekondigd toe¹.

De onvolkomenheden in het beheer die de Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld doen haar concluderen dat de ministeries op het gebied van de personele uitgaven niet altijd voldoende zorgvuldig te werk gaan. Ook hier is een goede interne controle noodzakelijk, zodat incidentele fouten minder zullen voorkomen. Voor de structurele fouten is naleving van de voorschriften en controle daarop de panacee.

Tot slot beveelt de Algemene Rekenkamer aan de regels nog eens tegen het licht te houden en waar nodig tot uniformering en harmonisatie ervan te komen. Op dit punt kunnen de uitkomsten van het in uitvoering zijnde project Harmonisatie Arbeidsvoorwaarden Rijkspersoneel (HARP) van het Ministerie van BZK van nut zijn². Zij vraagt in het bijzonder aandacht voor de regels voor bewust belonen en voor de vergoeding van representatiekosten, die beide nogal «open» zijn geformuleerd. Ze worden dan ook per departement sterk verschillend ingevuld. Hierbij zou ook aandacht kunnen worden besteed aan de status van de regelingen die per departement door de minister zijn opgesteld, onder meer voor het bewust belonen en de vergoeding van representatiekosten. Dit omdat de hogere regelgeving (artikel 22a BBRA en Besluit representatiekostenvergoeding rijks-personeel) op dit punt niet voldoende helder is geformuleerd.

¹ Brief van de minister van BZK van 13 oktober 2004 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 479, nr. 11).

² Brief van de minister van BZK van 31 januari 2005 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 479, nr. 15).

9.1 Reactie van de minister

De minister van BZK heeft, mede namens alle andere ministers, bij brief met bijlage van 25 april 2005 op het onderzoek gereageerd. De minister deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de beloning van hogere ambtenaren in het algemeen volgens de regels gebeurt en dat het materieel belang van de aangetroffen fouten gering is. Deze conclusie bevestigt volgens de minister het beeld dat eerder naar voren is gekomen in het rijksbrede onderzoek naar de beloning van het hogere personeel dat de departementale auditdiensten in opdracht van het kabinet in 2004 hebben uitgevoerd. Van structurele misstanden is in de beloningspraktijk bij het Rijk geen sprake. Evenals in dat onderzoek komt in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar voren dat er bij de ministeries en de Hoge Colleges van Staat een aantal foutieve beslissingen is genomen. Deze hangen volgens de minister samen met gebreken op administratief organisatorisch gebied. De, wat de minister noemt, «herbevestiging van de relevante feiten» komt voor het kabinet niet onverwacht.

De minister constateert dat de Algemene Rekenkamer geen toets heeft gedaan op het onderzoek van de auditdiensten, maar eigen onderzoek heeft uitgevoerd. Hij betreurt het dat daarmee het onderzoek van de auditdiensten onvoldoende is benut en zou graag zien dat dit punt tussen de betrokken partijen wordt geëvalueerd.

Ten aanzien van de aanbevelingen stelt de minister het volgende. Hij ondersteunt van harte de oproep van de Algemene Rekenkamer aan de ministeries om met voortvarendheid dit jaar de nog bestaande onrechtmatigheden weg te nemen. Dit is in het algemeen eenvoudig te realiseren door de benodigde documenten op te stellen. Het belang van het toekomstige beheerssysteem P-direkt in dit opzicht onderschrijft de minister door erop te wijzen dat dit systeem inderdaad zo zal worden ingericht, dat beloningsbeslissingen in opzet procedureel juist en foutloos kunnen worden genomen.

De minister is positief over de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer aan de ministeries en de Hoge Colleges van Staat om de regels voor beloning en vergoeding strikt in acht te nemen. Hij ziet het als een stimulans voor verdere uitvoering van de maatregelen die het kabinet eerder nam en die de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek positief heeft beoordeeld.

Tot slot laat de minister weten dat het kabinet streeft naar meer eenheid bij het Rijk in de regels voor beloning en vergoeding. Met oog hierop is al enige tijd terug het programma Harmonisatie Arbeidsvoorwaarden Rijkspersoneel (HARP) gestart. Inzet van het kabinet is om de bestaande centrale en decentrale regelgeving – na overeenstemming met de centrales voor overheidspersoneel – uiteindelijk te laten opgaan in een nieuw Arbeidsvoorwaardenbesluit Rijkspersoneel. Daarmee zal dan invulling zijn gegeven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de regels nog eens tegen het licht te houden.

9.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft kennis genomen van het feit dat de minister haar aanbevelingen ter harte neemt en deze ziet als stimulans om de maatregelen verder uit te werken en tot nieuwe heldere en controleerbare regelgeving op personeelsgebied te komen. Zij wijst erop dat de benadering van de Algemene Rekenkamer een andere is dan die van de departementale auditdiensten. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer beslaat het hele jaar 2004. Het onderzoek van de auditdiensten gaat

over 2003 en de eerste vijf maanden van 2004. Desondanks ontlopen de eindconclusies van de onderzoeken elkaar niet veel. De Algemene Rekenkamer is, als zij daarvoor uitgenodigd wordt, bereid het onderzoek met betrokken partijen te evalueren.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>	<i>Toezegging minister</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
Beloning van hogere ambtenaren (16 plus) verloopt in het algemeen volgens de regels. Het grootste deel van de fouten is niet materieel van aard. Het financieel belang is ruim € 90 000 op een loonsom van € 140 miljoen in 2004.			
Onrechtmatigheden van formele aard vormen het merendeel van de geconstateerde fouten.	Herstel zo spoedig mogelijk de formele onrechtmatigheden en neem hiermee de onrechtmatigheden weg.	De minister ondersteunt deze aanbeveling van harte en geeft aan dat herstel meestal voor de departementen eenvoudig is te realiseren.	De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister haar aanbeveling ter harte neemt.
Incidenteel zijn onvolkomenheden aangetroffen in het beheer van de uitgaven. De ministeries gaan op het gebied van de personele uitgaven niet altijd voldoende zorgvuldig te werk.	Procedures op personeelsgebied beter naleven en die waar nodig aanscherpen. Betere interne controle en meer aandacht van de auditdiensten voor de beloning van het personeel.	De minister ziet de aanbeveling als een stimulans voor de uitwerking van de maatregelen die eerder al op dit gebied door het kabinet zijn genomen.	Idem.
Personeelsdossiers zijn niet altijd ordelijk en controleerbaar, zowel papieren als digitale dossiers die voor het beheerssysteem P-direkt worden of reeds zijn geschoond.	Extra zorgvuldigheid is vereist bij de omzetting van papieren naar digitale personeelsdossiers, ook vanwege de mogelijkheid om controle uit te voeren.	De minister laat weten dat het kabinet streeft naar meer eenheid bij het Rijk op personeelsgebied. Hij wijst op het programma Harmonisatie Arbeidsvoorwaarden Rijks-personeel (HARP), waarin de bestaande regelgeving moet opgaan in een nieuw besluit voor arbeidsvoorwaarden bij het Rijk.	Idem.
De regels voor «bewust belonen» en voor de vergoeding van kosten voor representatie zijn nogal «open» geformuleerd. Ze worden dan ook per ministerie anders ingevuld.	Houd de regels voor beloning nog eens tegen het licht en kom waar nodig tot uniformering en harmonisatie daarvan.	Idem.	Idem.

Wet- regelgeving

De onderstaande wetten en algemeen maatregelen van bestuur zijn voor de beloningsbeslissingen en de personele uitgaven van belang:

- Ambtenarenwet van 12 december 1929 (Stb. 1929, nr. 530)
- Militaire ambtenarenwet van 19 december 1931 (Stb. 1931, nr. 519)
- Algemeen rijksambtenarenreglement van 12 juni 1931 (Stb. 1931, nr. 248)
- Bezoldigingsbesluit burgerlijke rijksambtenaren 1984 van 1 november 1983 (Stb. 1983, nr. 571)
- Burgerlijk ambtenarenreglement defensie van 13 juni 1993 (Stb. 1993, nr. 350)
- Bezoldigingsbesluit burgerlijke ambtenaren defensie van 25 juni 1993 (Stb. 1993, nr. 345)
- Algemeen militair ambtenarenreglement van 13 december 1982 (Stb. 1982, nr. 691)
- Inkomstenbesluit militairen van 22 december 1995 (Stb. 1996, nr. 27)
- Reglement dienst buitenlandse zaken van 24 november 1986 (Stb. 1986, nr. 612)
- Besluit waarnemingstoelagen 1987 van 6 november 1987 (Stcrt. 1987, nr. 236)
- Regeling gratificatie bij ambtsjubileum van 24 februari 1993 (Stb. 1993, nr. 143)
- Besluit representatiekostenvergoeding rijkspersoneel van 30 juli 1993 (Stb. 1993, nr. 452)

Lijst van gebruikte afkortingen

ABD	Algemene Bestuursdienst
ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
AZ	(Ministerie van) Algemene Zaken
BBRA	Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FPU	(Regeling) Flexibel Pensioen en Uittreden
HARP	Harmonisatie arbeidsvoorwaarden rijkspersoneel
HCvS	Hoge Colleges van Staat
IKAP	Individuele keuzen in het arbeidsvoorwaardenpakket
IPA	Interdepartementale Personeelsadministratie
KB	Koninklijk Besluit
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RDBZ	Reglement Dienst Buitenlandse Zaken
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TMG	Top Management Groep
VenW	Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport