

Vergaderjaar 2003–2004

29 740

Personele uitgaven aan hogere ambtenaren van het Ministerie van OCW

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	3.3.1	Controle van de financiële verantwoording	30
			3.3.2	Beoordeling van het financieel en materieelbeheer	31
1	Inleiding	9	3.4	Conclusie	31
1.1	Aanleiding	9			
1.2	Aanpak van het onderzoek	10			
			4	Signalen	32
2	Personele uitgaven	12	4.1	Inleiding	32
2.1	Inleiding	12	4.2	Bevindingen	32
2.2	Hoofdpijnen van het beoordelingskader	12	4.2.1	Dossiers van klokkenluidersregelingen	32
2.3	Aanstelling	14	4.2.2	Dossiers over bezwaar- en beroep-procedures	32
2.3.1	Normenkader	14	4.2.3	Gesprekken met ontvangers van signalen	32
2.3.2	Bevindingen	14	4.3	Conclusies	33
2.3.3	Conclusies	15			
2.4	Het in dienst zijn	15			
2.4.1	Normenkader	15	5	Reacties ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	34
2.4.2	Bevindingen	18	5.1	Inleiding	34
2.4.3	Conclusies	21	5.2	Reactie minister van OCW	34
2.5	Ontslag	21	5.3	Reactie minister van BZK	34
2.5.1	Normenkader	21	5.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	35
2.5.2	Bevindingen	23			
2.5.3	Conclusies	24			
2.6	Samenvattende conclusies en aanbevelingen	26	Bijlage 1:	Wet- en regelgeving	36
			Bijlage 2:	Controleaanpak van onderwerpen buiten het salarissysteem	37
3	Werkzaamheden auditdienst	30	Bijlage 3:	Afkortingenlijst	38
3.1	Inleiding	30			
3.2	Beoordelingskader	30			
3.3	Bevindingen	30			

SAMENVATTING

Wanneer een ministerie wordt beschuldigd van oneigenlijke (wederzijdse) bevoordeling van (voormalige) ambtenaren kan zij zich verweren door te laten zien dat zij het risico hierop zo klein mogelijk heeft gemaakt door heldere normen op te stellen en die in de praktijk na te leven, besluitvormingsprocessen transparant te laten verlopen en beslissingen goed te motiveren. De Algemene Rekenkamer heeft haar onderzoek dan ook gericht op deze elementen. Zij concludeert dat de besluitvorming rond de aanstelling, bezoldiging en ontslag van hogere ambtenaren niet altijd zorgvuldig en weinig transparant is geweest. Met name de besluitvorming rondom ontslag van medewerkers kan transparanter. De Algemene Rekenkamer acht het financieel beheer van de personele uitgaven aan de hogere ambtenaren over de hele linie onvolkomen.

Dit is de hoofdconclusie uit het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer op verzoek van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) uitvoerde naar de personele uitgaven aan hogere ambtenaren op dit departement. De Algemene Rekenkamer onderzocht de personele uitgaven in de periode van 1 januari 2003 tot 1 juni 2004 aan alle 65 ambtenaren in schaal 16 (directeursniveau) en hoger. Voorts heeft zij 35 ontslagdossiers onderzocht van ambtenaren in schaal 16 en hoger in de periode van 1 januari 2001 tot 1 juni 2004 (waarvan 15 dossiers binnen de groep van 65 vallen en 20 in de periode tussen 1 januari 2001 en 1 januari 2003). In tabelvorm ziet dat er als volgt uit:

Tabel 1: Onderzochte groepen ambtenaren

Aantal ambtenaren	Ontslag	Regulier
In één groep	20	50
In beide groepen	15	15
Totaal	35	65

De Algemene Rekenkamer onderzocht of de uitgaven rechtmatig waren. Hiervoor is nagegaan of de uitgaven tot stand zijn gekomen in overeenstemming met wettelijke bepalingen, te weten het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) en het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (BBRA). In deze wettelijke bepalingen zijn met name de aanstelling en het ontslag nauwgezet geregeld. Onder meer is aangegeven wie iemand mag aanstellen en ontslaan, op welke gronden iemand een bepaalde salarisschaal krijgt en op welke gronden een werkgever een ambtenaar mag ontslaan. Daarnaast zijn er binnen de rijksoverheid specifieke procedures gemaakt. Zo heeft de Algemene Bestuursdienst (ABD) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties (BZK) een procedure ontwikkeld voor topmanagers (de topmanagementgroep, TMG) waarbij na een periode van zeven jaar de vervolgbenoeming ontbreekt. In het onderzoek zijn negen ambtenaren betrokken die tot de TMG behoren.

De Algemene Rekenkamer constateert dat het ministerie aan negen ambtenaren in strijd met artikel 5 BBRA een hogere schaal toekende dan de functie toelaat. Voor de aanstelling en het ontslag van een medewerker in schaal 15 en hoger is een Koninklijk Besluit vereist. In zestien personeelsdossiers ontbreekt dit besluit.¹ Daarbij merkt zij op dat het ontbreken van een Koninklijk Besluit kan worden hersteld. Omdat deze bevindingen

¹ In drie gevallen is dit inmiddels door het ministerie hersteld.

in strijd zijn met wettelijke bepalingen kwalificeert de Algemene Rekenkamer de uitgaven die hiermee gemoeid zijn als onrechtmatig. Tenslotte merkt zij op dat het toekennen van extra periodieken op basis van artikel 8 BBRA in een aantal gevallen in strijd is met deze wettelijke bepaling.

Is een aantal zaken rond aanstelling en ontslag gedetailleerd geregeld, op andere terreinen laten wettelijke bepalingen veel ruimte voor de werkgever. Een voorbeeld is het toekennen van een toeslag of gratificatie. Het BBRA bepaalt alleen dat een werkgever een toeslag kan geven. Op welke gronden en tot welke bedragen wordt overgelaten aan de werkgever. De Algemene Rekenkamer is van mening dat een ministerie deze beleidsruimte zo transparant mogelijk moet invullen. Dit geldt in het bijzonder voor beloningsbeslissingen voor hogere ambtenaren, aangezien zij een voorbeeldfunctie vervullen.

Er zijn twee wegen waarlangs een ministerie zijn besluitvorming transparant kan maken: door inhoudelijke normen op te stellen en/of door normen voor het proces op te stellen. Voor onder andere bewust belonen en representatiekostenvergoedingen heeft het ministerie zelf normen opgesteld. Zo heeft OCW zelf bepaald dat een medewerker op jaarbasis niet meer dan € 2 500 mag ontvangen aan eenmalige toeslagen en is per functie aangegeven of aan de functie een representatiekostenvergoeding is gekoppeld. Verder heeft het Ministerie van BZK circulaire vastgesteld en naar buiten gebracht, die in opzet een transparante besluitvorming waarborgen. De Algemene Rekenkamer constateert dat het ministerie met enige regelmaat zonder nadere motivering in strijd heeft gehandeld met dergelijke interne regelgeving.

Juist als er geen gedetailleerde procesbeschrijving en inhoudelijke normen voorhanden zijn, dient de besluitvorming transparant te zijn. Belangrijk is dat het beslissingsbevoegde gezag professioneel wordt geadviseerd en dat onderbouwingen schriftelijk worden vastgelegd. Op twee terreinen ontbreken normen, te weten: het declareren van specifieke onkosten en het opstellen van vertrekregelingen.

Bij declaraties wordt in opzet de transparantie gewaarborgd doordat een hiërarchisch hogere ambtenaar de declaraties moet goedkeuren. De Algemene Rekenkamer constateert dat in een aantal gevallen een medewerker de declaraties van een bovengeschatte goedkeurt. Ook worden declaraties vaak niet ondertekend door de declarant zelf, maar door een ondersteunende medewerker.

Wat betreft vertrekregelingen heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan over de periode van 1 januari 2001 tot 1 juni 2004. In deze periode stelde het ministerie twaalf keer een vertrekregeling op voor hogere ambtenaren. Met name in de periode 1994–1999 is verschillende malen in de Tweede Kamer gesproken over vertrekregelingen. De minister van BZK heeft aangegeven geen normen te willen opstellen voor vertrekregelingen. Op basis van een destijds uitgevoerd onderzoek besloot het kabinet de consistentie in de vertrekregelingen te waarborgen door af te spreken dat een minister tijdig een deskundige inschakelt. Dit kan volgens het kabinet bijvoorbeeld een juridische afdeling bij het ministerie van BZK of de Landsadvocaat zijn. In de praktijk handelt het ministerie ten aanzien van dit onderwerp op eigen gezag. Hierdoor bestaat het risico dat het onvoldoende zicht heeft op wat de mogelijkheden zijn, welke procedures relevant zijn en hoe in vergelijkbare gevallen is gehandeld.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de departementale leiding niet eerder duidelijke signalen heeft ontvangen van onregelmatigheden of onjuistheden rond de personele uitgaven aan hogere ambtenaren. Zij heeft daartoe de werkzaamheden van de auditdienst beoordeeld en in schriftelijke bronnen (zoals dossiers van interne klokkenluidersregelingen en van bezwaarschriften) gezocht naar mogelijke signalen. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de auditdienst zijn werkzaamheden heeft verricht in overeenstemming met het Handboek DAD. De auditdienst heeft in zijn controle geen specifieke aandacht besteed aan de personele uitgaven aan de hogere ambtenaren, maar is hiertoe ook niet verplicht. Overigens vond de Algemene Rekenkamer verder geen relevante signalen.

Het Ministerie van OCW heeft inmiddels de nodige verbeteracties in gang gezet: er is een begin gemaakt met het op orde brengen van personeelsdossiers en begin juni 2004 is aan de directeur HRM een toetsende rol toegekend bij beloningsbeslissingen. Alle functies worden opnieuw gewaardeerd, er is een procedure opgesteld voor zogenoemde ontslagregelingen op grond van artikel 99 ARAR en er komt een nieuwe administratieve organisatie voor overige relevante processen, zoals de ontslagen op grond van andere artikelen en de aanstelling.

In aanvulling op de in gang gezette verbetertrajecten vraagt de Algemene Rekenkamer met name aandacht voor de problematiek rond het vertrek van hogere ambtenaren. De huidige wettelijke regelingen bevatten diverse bepalingen die een ambtenaar beschermen tegen willekeur van de (politiek-bestuurlijke) werkgever. Er zijn echter, buiten de ABD-procedure, geen bepalingen die een doelmatige en gepaste sobere besteding van publiek geld bij het opstellen van vertrekregelingen waarborgen.

De Algemene Rekenkamer heeft bij de afronding van haar eigen onderzoek kennisgenomen van de uitkomsten van het eveneens op verzoek van de minister van OCW uitgevoerde onderzoek door het advocatenkantoor Ploum Lodder Princen. Zij ziet in die uitkomsten geen aanleiding haar conclusies en aanbevelingen aan te passen.

Reacties ministers van OCW en BZK

In haar reactie geeft de minister van OCW aan dat zij belangrijke conclusies uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer onderschrijft. Zij zegt een groot aantal verbeteracties toe. Zo zullen onder meer de administratieve fouten worden hersteld, zullen besluiten voortaan schriftelijk worden gemotiveerd en zal de controlfunctie meer vorm krijgen om naleving van gemaakte afspraken af te dwingen. Een aantal maatregelen is reeds getroffen. Verder geeft de minister van OCW aan te werken aan een plan waarin alle acties zijn opgenomen.

De minister van BZK kondigt in zijn reactie zijn voornemen aan om begin 2005 een besluit te nemen over de rolverdeling tussen vakminister en minister van BZK bij en toetsing van vertrekregelingen. Verder laat hij onderzoeken of een vereenvoudiging van de eisen voor het opstellen van een Koninklijk Besluit kan bijdragen aan een meer eenvoudige en transparante gang van zaken rond ontslag.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Uit de door haar genoemde verbeteracties blijkt dat de minister van OCW een grondige en brede aanpak voorstaat om de noodzakelijke transparantie en zorgvuldigheid te verbeteren. Het plan, waarin de minister van

OCW alle acties zal opnemen, en het besluit van de minister van BZK omtrent de rolverdeling bij en toetsing van vertrekregelingen ziet de Algemene Rekenkamer met belangstelling tegemoet.

Momenteel doen de departementale auditdiensten onderzoek bij andere ministeries. Wanneer zij hetzelfde beoordelingskader hanteren als de Algemene Rekenkamer, dan zal duidelijk worden of en in welke mate de onrechtmatigheden en onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd, ook voorkomen bij andere departementen.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De Algemene Rekenkamer heeft op verzoek van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in juli en augustus 2004 onderzoek gedaan naar de beloning van ambtenaren van schaal 16 en hoger van het ministerie.² Aanleiding tot het verzoek waren de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in haar Rapport bij het Jaarverslag van OCW over 2003³ en de reacties die dit rapport teweegbracht in de Tweede Kamer, mede naar aanleiding van een anonieme brief van «verontruste ambtenaren van OCW».⁴

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Rijk (Rapporten bij de Jaarverslagen). Zij geeft oordelen over de financiële verantwoording met «redelijke zekerheid». De achtergrond daarvan is, dat zij geen uitputtend eigen onderzoek doet, maar zoveel mogelijk steunt op het werk van de departementale auditdienst. Op 19 mei 2004 rapporteerde zij in het rechtmatigheidsonderzoek 2003 onder meer dat bij het Ministerie van OCW in verband met de beloning van ambtenaren van schaal 16 en hoger sprake was van:

- onvolledige dossiers (onder andere het ontbreken van Koninklijke Besluiten);
- toegekende vergoedingen die bij het veranderen van functies niet consequent worden stopgezet;
- door onbevoegde ambtenaren geautoriseerde en onvolledig ingevulde declaraties.

Deze bevindingen waren volledig gebaseerd op eigen aanvullend onderzoek en werden door de Algemene Rekenkamer beoordeeld als een onvolkomenheid in het apparaatskostenbeheer.

Als reactie daarop heeft de minister van OCW de volgende verbeteracties toegezegd:

- Afspraken die niet volgens de regelgeving zijn gemaakt aan te passen of stop te zetten.
- De vergoedingen extra te laten controleren. Hiertoe had het ministerie reeds procedures opgesteld.
- De dossiers op orde te laten brengen. Ook hiermee was het ministerie reeds begonnen.

Op 22 mei 2004 (drie dagen na de publicatie van het rechtmatigheidsonderzoek 2003) ontvingen de fractievoorzitters van PvdA, SP en Groenlinks een anonieme brief van «verontruste ambtenaren van OCW», waarin zij vroegen om een extern onderzoek naar de misstanden rond het apparaatsbudget. De brieven schrijvers verwezen naar de kritiek in het rechtmatigheidsonderzoek 2003.

De belangrijkste beweringen in deze brief zijn:

- «Het is graaien uit de ruif voor miljoenen euro's van gemeenschapsgeld.»
- «Vanaf de negentiger jaren zijn er diverse signalen afgegeven aan de AD, dat e.e.a. [...] niet kan, doch is er nooit naar gekeken.»
- Iedereen, die deze zaken heeft aangebracht bij de top, is «vrijwillig» d.m.v. een «arbeidsconflict» verdwenen!»

² Tweede Kamer 2003–2004, 29 621 nr. 3 en 4.

³ Tweede Kamer 2003–2004, 29 540 nr. 17.

⁴ Tweede Kamer 2003–2004, 29 621 nr. 1.

De vaste commissie van de Tweede Kamer voor OCW heeft op 14 juni 2004 gesproken over onder meer het rechtmatigheidsonderzoek 2003.

Als reactie op de anonieme brief heeft de minister op respectievelijk 28 mei 2004 en 30 juni 2004 de Tweede Kamer meegedeeld de volgende acties te hebben ondernomen:

- De minister heeft aan het in Rotterdam gevestigde advocatenkantoor Ploum Lodder Princen (PLP) op 2 juni 2004 de opdracht gegeven om onderzoek te doen in hoeverre de benoemingen in schaal 16 en hoger overeenkomstig de bestaande regelgeving tot stand zijn gekomen en of voor ambtenaren in schaal 16 en hoger het totale beloningspakket (het salaris plus beloningscomponenten als bewust belonen, reis- en representatiekosten, toelagen en toeslagen) overeenkomstig de bestaande regelgeving is toegekend en verwerkt. De minister verwachtte de rapportage hierover op 21 juni.
- De minister van OCW verzocht de Algemene Rekenkamer eveneens op 2 juni 2004 een inventarisatie te maken van de mate waarin gebruik is gemaakt van toeslagen bij OCW en de rechtmatigheid daarvan te beoordelen. Verder verzocht zij het financieel beheer van de personele uitgaven te beoordelen.
- Mr. J. de Ruiter is tijdelijk aangesteld als extern vertrouwenspersoon bij wie het personeel van het ministerie misstanden kan melden.
- De interne klokkenluidersregeling is verbeterd en wordt versneld ingevoerd.
- De minister van OCW verzocht de directie Audit en Toezichtbeleid (ATB) van het Ministerie van Financiën een onderzoek bij OCW uit te voeren met betrekking tot het proces van planning, uitvoering en rapportering door de accountantsdienst bij de bezoldiging van hoger personeel. Dit onderzoek heeft betrekking op de jaren 1999–2003.
- De secretaris-generaal zou «biechtstoelgesprekken» gaan voeren met alle directeuren-generaal en directeuren. Daarmee wil hij alle risico's in kaart brengen.

Hiernaast voeren, aldus werd medegedeeld na de ministerraad van 28 mei 2004, de departementale auditdiensten elk voor het eigen departement onderzoek uit naar de bezoldiging van hoger personeel. Doordat de Algemene Rekenkamer dit onderzoek al uit zou voeren bij het Ministerie van OCW doet deze auditdienst aan deze rijksbrede actie niet mee.

1.2 Aanpak van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft alle 65 ambtenaren die zijn ingeschaald in schaal 16 en hoger betrokken in haar onderzoek.⁵ Zij heeft zich daarbij primair gericht op de periode van 1 januari 2003 tot 1 juni 2004.

Voor het rechtmatigheidsonderzoek 2003 had de Algemene Rekenkamer van 42 van de 65 hogere ambtenaren de personele uitgaven die werden uitgekeerd via het salarissysteem onderzocht. Op basis van die ervaring, aangevuld met een eerste globale beoordeling van de personele uitgaven van de overige 23 ambtenaren, is een lijst met aandachtspunten opgesteld. Aan de hand van deze aandachtspunten zijn gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren, onder wie de leden van de bestuursraad, met als doel om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop relevante processen⁶ verlopen en wat de achtergrond is van bepaalde uitgaven. Naast de uitgaven die worden uitgekeerd via het salarissysteem zijn ook andere uitgaven onderzocht, zoals de declaraties voor buitenlandse dienstreizen en betalingen uit de kleine kas. In vergelijking met het

⁵ Voor de afbakening van de categorie «ambtenaren» is aangesloten bij artikel 2 van de Ambtenarenwet. Hierdoor zijn ministers, staatssecretarissen en leden van adviescolleges (bijvoorbeeld de leden van de Raad voor Cultuur) buiten beschouwing gebleven.

⁶ Processen als in dienst nemen, ontslaan en het toekennen van (extra) beloningen.

onderzoek voor het rechtmatigheidsonderzoek 2003 is extra aandacht besteed aan vertrekregelingen. De resultaten van dit deel van het onderzoek staan beschreven in hoofdstuk 2.

De Algemene Rekenkamer heeft ook het financieel beheer van de personele uitgaven beoordeeld. Hiervoor zijn relevante procedures in kaart gebracht en gesprekken gevoerd met relevante functionarissen van de directie Human Resource Management (HRM). De resultaten van dit deel van het onderzoek zijn eveneens opgenomen in hoofdstuk 2.

Om na te gaan of het ministerie niet reeds eerder aanwijzingen had ontvangen over onvolkomenheden bij de personele uitgaven aan hogere ambtenaren heeft de Algemene Rekenkamer de werkzaamheden van de auditdienst beoordeeld en is zij nagegaan of medewerkers reeds eerder signalen hadden afgegeven. In hoofdstuk 3 en 4 wordt ingegaan op deze onderzoeksonderdelen.

Over de samenloop van dit onderzoek met het onderzoek van het advocatenkantoor Ploum Lodder Princen (PLP) wil de Algemene Rekenkamer het volgende opmerken. Toen zij op 16 juni 2004 het verzoek accepteerde ging de Algemene Rekenkamer er vanuit dat zij op 21 juni 2004 kon beschikken over de resultaten van het onderzoek dat werd uitgevoerd door het advocatenkantoor en dat zij deze resultaten in beschouwing zou kunnen nemen bij haar eigen onderzoeksactiviteiten. Zij ontving dit rapport op 18 augustus 2004 waardoor de uitkomsten van het onderzoek van het advocatenkantoor PLP niet mede een basis voor het onderzoek konden zijn. De Algemene Rekenkamer tracht bij haar onderzoek zoveel mogelijk gebruik te maken van intern onderzoek dat een ministerie of instelling zelf uitvoert of laat uitvoeren. Dit omdat organisaties primair zelf verantwoordelijk zijn voor de beheersing van de bedrijfsvoeringsprocessen en de verantwoording over geld, bedrijfsvoering en prestaties en voorts om dubbel werk te voorkomen en de onderzoekslast voor de gecontroleerde te beperken. Door het grotendeels in de tijd gelijk oplopen van beide onderzoeken is in dit geval niet te voorkomen geweest dat deels dubbel werk is verricht. De Algemene Rekenkamer heeft haar beoordeling van de uitkomsten van het onderzoek van PLP opgenomen aan het slot van hoofdstuk 2.

2 PERSONELE UITGAVEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het dossieronderzoek naar personele uitgaven aan hogere ambtenaren gepresenteerd. Met name is nagegaan of de uitgaven zijn gedaan in overeenstemming met relevante regelgeving. Het onderzoek heeft zich gericht op de uitgaven die het ministerie in de periode 1 januari 2003 tot 1 juni 2004 heeft gedaan.⁷

Van alle hogere ambtenaren die in de onderzoeksperiode in dienst waren zijn de personeelsdossiers en alle salarisbetalingen die via het salarissysteem worden uitgekeerd beoordeeld. Een groot deel van de declaraties loopt bij het Ministerie van OCW ook via het salarissysteem; deze declaraties zijn steekproefsgewijs meegenomen in het onderzoek. Een deel van de declaraties, waaronder buitenlandse dienstreizen, loopt buiten het salarissysteem om. Ook deze declaraties zijn steekproefsgewijs gecontroleerd. In bijlage 2 is toegelicht op welke wijze de betalingen zijn gecontroleerd die buiten het salarissysteem om lopen.

In dit hoofdstuk zal eerst worden ingegaan op de hoofdlijnen van het gehanteerde beoordelingskader. Daarna worden de bevindingen beschreven, onderverdeeld naar gebeurtenissen zoals aanstelling en ontslag. Verder is er aandacht voor aspecten van bezoldiging die daartussenin liggen, zoals toeslagen, vergoedingen en bewust belonen. Ook het declareren komt aan bod. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf met conclusies.

2.2 Hoofdlijnen van het beoordelingskader

De Algemene Rekenkamer heeft in de eerste plaats de rechtmatigheid van de personele uitgaven beoordeeld. Een uitgave is rechtmatig als deze tot stand is gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere wettelijke regelingen. Onder een wettelijke regeling wordt verstaan een bij of krachtens de wet gegeven regeling met een algemeen verbindend karakter.

Bij uitgaven is nagegaan of het besluit tot stand is gekomen in overeenstemming met de geldende wettelijke regelingen. Daarnaast is nagegaan of de uitvoering in overeenstemming is met de bepalingen in het relevante besluit. Wanneer een besluit ontbreekt of wanneer de uitgave niet in overeenstemming is met hetgeen in het besluit bepaald is, dan is de uitgave onrechtmatig. Het tot stand brengen van een (juist) besluit herstelt in deze gevallen de onrechtmatigheid.

Belangrijke wettelijke regelingen bij het beoordelen van personele uitgaven zijn de Ambtenarenwet 1929, het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) en het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (BBRA). Een belangrijk verschil tussen het ambtenarenrecht en het arbeidsrecht zoals dat voor de private sector geldt, is dat de arbeidsverhouding tussen de werkgever en een ambtenaar juridisch berust op een eenzijdig besluit door de overheid en niet op een arbeidsovereenkomst. Als waarborgen tegen deze eenzijdigheid is onder andere de ontslagbescherming van ambtenaren redelijk gedetailleerd geregeld.

Ten aanzien van sommige onderwerpen heeft de wetgever veel beleidsruimte aan de werkgever gelaten. Dit geldt bijvoorbeeld voor het bewust

⁷ Hierbij merkt de Algemene Rekenkamer op dat ten aanzien van een aantal onderwerpen, zoals de aanstelling, uitgaven in veel gevallen zijn gebaseerd op besluiten die dateren van vóór 1 januari 2003.

belonen. De Algemene Rekenkamer vindt het van groot belang dat de werkgever deze beleidsruimte op een transparante wijze invult. Alleen dan kan de werkgever zich intern en extern verantwoorden over de genomen besluiten.

Van een transparante invulling van de beleidsruimte is sprake wanneer besluiten adequaat gemotiveerd zijn en duidelijk is op welke wijze de besluiten tot stand zijn gekomen. Voor de bezoldiging van hoger personeel geldt deze eis in het bijzonder gezien de voorbeeldfunctie. Er zijn globaal twee wegen waarlangs een werkgever de transparantie kan waarborgen: door inhoudelijke normen op te stellen en/of door procesnormen op te stellen. Bij inhoudelijke normen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan normbedragen voor declaraties en maximumbedragen voor bewust belonen. Het Ministerie van OCW heeft de volgende interne besluiten opgesteld:

- Besluit bewust belonen OCenW 2002 (ongedateerd) ingaande 1 januari 2002;
- Besluit Interim functievervulling OCenW 1995 (van 10 april 1995) ingaande 1 maart 1995;
- Besluit Representatiekostenvergoeding OCenW 2002 (van 2 oktober 2002) ingaande 1 januari 2002.

Daarnaast heeft het Ministerie van BZK diverse besluiten opgesteld, waaronder het Besluit waarnemingstoelagen 1987 en het Reisbesluit binnenland.⁸ Toekenningsbesluiten moeten gecontroleerd worden op de naleving van dergelijke normen. Wanneer afgeweken wordt van de inhoudelijke normen dient het toekenningsbesluit zeer zorgvuldig gemotiveerd te worden om te voorkomen dat een hypothek wordt gelegd op toekomstige gevallen (precedentwerking).

Wanneer het niet zinvol is om inhoudelijke normen op te stellen kan de werkgever procesnormen opstellen. Het is dan van belang dat een derde onafhankelijke partij de besluiten inhoudelijk toetst.

Wanneer het ministerie onvoldoende maatregelen heeft genomen om de transparantie te waarborgen of wanneer de genomen maatregelen in de praktijk niet worden nageleefd, dan beoordeelt de Algemene Rekenkamer dit als een onvolkomenheid van het financiële beheer van de personele uitgaven.

Overigens is niet op alle hogere ambtenaren dezelfde set van regels van toepassing. Met name voor de zogenoemde topmanagementgroep zijn, sedert december 2000⁹, in het ARAR enkele afwijkende bepalingen opgenomen en heeft het Ministerie van BZK aparte procedures opgesteld. Bij het Ministerie van OCW maken de secretaris-generaal, de directeuren-generaal en de inspecteur-generaal deel uit van de topmanagementgroep.¹⁰ De voordracht van de leden van deze groep is een bevoegdheid van de minister van BZK. Zij worden voor een periode van maximaal zeven jaar benoemd. Voor deze groep heeft de Algemene Bestuursdienst (ABD) van het Ministerie van BZK een coördinerende functie. Wanneer na deze zeven jaar een aansluitende vervolgbenoeming ontbreekt, wordt de topambtenaar gedurende een zoekperiode ondergebracht bij het Ministerie van BZK. Gedurende twee jaar gaat de ABD op zoek naar een andere passende functie. Wanneer dit niet lukt volgt ontslag op grond van artikel 99 ARAR. De hogere ambtenaar krijgt een vertrekregeling die qua hoogte gelijk is aan het voor de ambtenaar geldende totaal van uitkeringen berekend op basis van de Werkloosheidswet en het Besluit bovenwettelijke uitkeringen bij werkloosheid voor de sector Rijk (in het vervolg

⁸ Bijlage 1 bevat een overzicht van relevante wet- en regelgeving.

⁹ Staatsblad 554, 2000.

¹⁰ In de onderzochte periode waren dat in totaal negen functionarissen.

aangeduid als bovenwettelijke werkloosheidsuitkering) met daarboven een aanvulling van 10%.

In de volgende paragrafen wordt per onderwerp het beoordelingskader nader uitgewerkt. De wijze van rapporteren heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage: alleen die zaken waarbij de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat haar bevindingen afwijken van de opgestelde normen zijn weergegeven.

Samenvattend kan het daarbij gaan om:

- De beoordeling «onrechtmatig» als een uitgave in strijd met de geldende regelgeving is;
- De beoordeling «onvolkomenheid» als noodzakelijke maatregelen van administratieve organisatie van het financieel beheer van de personele uitgaven ontbreken danwel niet zijn nageleefd;
- Een combinatie van «onrechtmatig» en «onvolkomenheid»: aan de onrechtmatigheid ligt dan een falende administratieve organisatie ten grondslag.

2.3 Aanstelling

2.3.1 Normenkader

De aanstelling van een ambtenaar die een functie vervult waarvoor salarisschaal 15 of hoger geldt, vindt plaats via Koninklijk Besluit (artikel 7, lid 1, ARAR) en in algemene dienst van het Rijk. Aan een ambtenaar wordt een aanstellingsbesluit uitgereikt waarin onder meer is vermeld bij welk ministerie of dienst hij werkzaam zal zijn en met ingang van welke datum hij wordt aangesteld. De salarisschaal die een ambtenaar ontvangt is gerelateerd aan de zwaarte van de functie. De zwaarte van de functie wordt vastgesteld via een functiewaarderingssystematiek.

De wettelijke bepalingen laten relatief weinig beleidsruimte aan de werkgever.

2.3.2 Bevindingen

Bij negen van de 65 onderzochte ambtenaren ontbreekt het Koninklijk Besluit in het personeelsdossier en in één geval is de in het Koninklijk Besluit genoemde ingangsdatum niet juist. Bij vier ontbreekt de akte van aanstelling of een aanstellingsbesluit en in één geval is de aanstellingsbrief door een onbevoegde ambtenaar opgesteld.¹¹

De werkgever heeft negen ambtenaren bij hun aanstelling, soms tegen het advies van de directie HRM (voorheen PenO) in, een salarisschaal toegekend die hoger is dan de schaal waarop de functie gewaardeerd is. Op één uitzondering na gaat het om één schaal hoger dan de schaal waarop de functie gewaardeerd is. In een aantal gevallen werd als argument gegeven dat betrokkene in een vorige functie reeds een hogere schaal had.

¹¹ De bevindingen hebben betrekking op de periode 1 januari 2003 tot 1 juni 2004. Inmiddels is één Koninklijk Besluit alsnog opgesteld.

¹² Aan één ambtenaar is in het aanstellingsbesluit een extra periodiek op basis van artikel 8 BBRA toegekend. De uitbetaling van deze periodiek is achterwege gebleven.

Aan zeven werknemers heeft de werkgever bij aanstelling een aantal extra periodieken toegekend op basis van artikel 8 BBRA. Dit artikel is echter bestemd voor het belonen van een ambtenaar die «uitstekend functioneert».¹² Of hiervan sprake is, kan pas worden vastgesteld nadat betrokkene enige tijd heeft gefunctioneerd en er een functioneringsgesprek is gevoerd.

In een brief aan alle directeuren van het bestuursdepartement en de buitendiensten wees de directeur PenO er in 2001 reeds op dat artikel 8 BBRA bedoeld is als beloning voor uitstekend functioneren en dat voor andere motieven, zoals een krappe arbeidsmarkt, eerder moet gedacht worden aan het toekennen van een incidentele of periodieke toeslag (artikel 22a BBRA). Tevens wees hij er destijds op dat voor het toekennen van een hogere schaal om arbeidsmarkttechnische redenen geen formele grondslag bestaat.¹³

De Algemene Rekenkamer constateert dat in de volgende twee gevallen is afgeweken van een gangbare handelswijze, zonder dat daarvoor een duidelijke motivatie is aangedragen en dat deze hierdoor mogelijk een precedentwerking kunnen hebben.

Bij het arbeidsvoorwaardengesprek met één medewerker zegde het ministerie toe zijn pensioenhiaat te repareren zonder het financieel belang van deze toezegging vooraf te onderzoeken. Uiteindelijk is door de werkgever circa € 100 000 uitgekeerd. Bij de uitbetaling ontbrak overigens een verwijzing naar een rechtsgrond.

Aan twee directeuren heeft de werkgever de faciliteiten van een dienstauto toegekend. Dit wijkt af van de beleidslijn die stelt dat het gebruik van een dienstauto is voorbehouden aan leden van de bestuursraad. Deze medewerkers kunnen daarom vrij gebruik maken van taxi's, de rekeningen hiervoor worden rechtstreeks aan het ministerie gestuurd. Hiermee was in 2003 een bedrag van € 54 000 gemoeid.

De directie HRM heeft bij de aanstelling van medewerkers een adviseerende functie. Voor het invoeren van gegevens in de salarisadministratie wordt een mutatieformulier gebruikt. Dit formulier kan echter niet de functie vervullen van toets op de naleving van relevante regelgeving.

2.3.3 Conclusies

De uitgaven die zijn gedaan op basis van aanstellingen waarvoor Koninklijke Besluiten ontbreken, beoordeelt de Algemene Rekenkamer als onrechtmatige uitgaven. Daarbij merkt zij op dat het ontbreken van een Koninklijk Besluit te herstellen is.

Het toekennen van extra periodieken op basis van artikel 8 BBRA direct bij de aanstelling is volgens de Algemene Rekenkamer in strijd met de wettelijke bepaling.

Afgaand op het aantal besluiten waarbij wettelijke bepalingen niet zijn nageleefd en afgaand op het aantal onzorgvuldigheden is in de praktijk onvoldoende gewaarborgd dat besluiten voldoende transparant zijn.

2.4 Het in dienst zijn

2.4.1 Normenkader

2.4.1.1 Variabele beloning

Wanneer een ambtenaar in voldoende mate functioneert en nog niet het maximum van zijn schaal heeft bereikt, ontvangt hij jaarlijks een periodiek (BBRA, art. 7, lid 1). Voor de eerste maal één jaar na datum indiensttreding en nadien telkens na weer één jaar (BBRA, art. 7, lid 4). Het ministerie heeft een eigen regeling gemaakt, de «regeling jaarlijkse salarisstap». Op grond van deze regeling vinden de periodieke verhogingen plaats op twee

¹³ Brief d.d. 15 maart 2001, kenn. PenO/MPO/2001/6194.

vaste data. Wanneer de ambtenaar meer dan in voldoende mate functioneert, kan de werkgever een of meer periodieke extra toekennen (BBRA, art. 7, lid 2). Indien een ambtenaar uitstekend functioneert en het maximum van zijn salarisschaal heeft bereikt, kan zijn salaris vastgesteld worden op een bedrag van de naast hogere schaal tot het maximum van die schaal (BBRA, artikel 8). Een dergelijke verhoging kan weer worden ingetrokken als het functioneren niet meer aan die verhoogde eisen voldoet. Het oordeel van de werkgever over het functioneren moet tot stand komen op basis van een functioneringsgesprek of een beoordelingsgesprek.

Daarnaast kan de werkgever aan één of meer ambtenaren een eenmalige of periodieke toeslag toekennen (BBRA, art. 22a). Aan het toekennen hiervan kunnen voorwaarden worden verbonden. Indien de voorwaarden voor een periodieke toeslag niet meer aanwezig zijn, wordt deze ingetrokken. Artikel 22a bepaalt alleen dat een werkgever een toeslag kan geven. Op welke gronden, tot welke bedragen en eventueel onder welke voorwaarden een toeslag kan worden toegekend wordt overgelaten aan de werkgever.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de vaststelling van een transparant en objectiveerbaar afwegingskader voor beloningsbeslissingen voor leden van de topmanagementgroep.¹⁴ Deze verantwoordelijkheid heeft hij vormgegeven door jaarlijks overzichten met daarin feitelijke informatie over de toegekende toeslagen toe te sturen aan de ministerraad en aan afzonderlijke ministers. In het op 30 juni 2004 vastgestelde en naar buiten gebrachte kabinetsstandpunt over het advies van de Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (commissie Dijkstal) staat aangegeven dat het kabinet voornemens is om voor de bezoldiging van de topmanagementgroep een afwijkend arrangement binnen het ARAR en het BBRA te treffen.¹⁵ Uitgangspunt hierbij is dat het maximale bezoldigingsniveau (salaris en toe(s)lagen) van een lid van de topmanagementgroep altijd onder het bezoldigingsniveau van de minister moet blijven. Verder zal bij de toekenning van beloningsvoorstellen aan de leden van de topmanagementgroep een grotere rol aan de directeur-generaal van de Algemene Bestuursdienst worden toebedeeld.

Het Ministerie van OCW heeft een intern Besluit Bewust Belonen OCenW 2002 opgesteld (ongedateerd), dat geldig is met ingang van 1 januari 2002. Hierin wordt geregeld dat één of meerdere ambtenaren een periodieke of een éénmalige toeslag of een combinatie van beide kunnen krijgen. Deze periodieke toeslag kan éénmalig of voor onbepaalde tijd worden toegekend. Elke beloningsbeslissing dient schriftelijk en gemotiveerd aan de ambtenaar te worden meegedeeld. De éénmalige toeslag bedraagt maximaal € 2 500 op jaarbasis en de periodieke maximaal 10% van het maandsalaris. In bijzondere gevallen kan hiervan worden afgeweken met toestemming van de secretaris-generaal. Verder hanteerde het ministerie een procedure die waarborgde dat besluiten omtrent bewust belonen voorzien waren van een per individu opgestelde motivatie.

¹⁴ Ministerie van BZK, Nota Managementen Personeelsontwikkeling Rijksdienst, 21 september 1999.

¹⁵ TK, vergaderjaar 2003–2004, 28 479, nr. 7.

¹⁶ Het MD-beraad is samengesteld uit Bestuursraadleden en houdt zich bezig met het onderwerp management development.

In hetzelfde jaar heeft het ministerie voorgesteld om in het kader van bewust belonen een eenmalige toeslag van € 3 000 toe te kennen aan goed presterende directeuren en een eenmalige toeslag van € 6 000 aan zeer goed presterende directeuren. Bij de besluitvorming over dit voorstel in het zogenoemde MD-beraad¹⁶ was het de aanwezige leden kennelijk niet bekend, dat de voorstellen in strijd waren met het Besluit Bewust

Belonen OCenW 2002. Er heeft geen formele vastlegging plaatsgevonden van een besluit tot aanpassing hiervan. De Algemene Rekenkamer heeft dit besluit van het MD-beraad dan ook niet meegenomen als «interne regelgeving».¹⁷

2.4.1.2 *Vergoedingen*

- **Representatietoelage**
Het Ministerie van OCW heeft een intern Besluit representatiekostenvergoeding OCenW 2002 dat geldig is met ingang van 1 januari 2002. Dit besluit geeft aan dat het wenselijk is een voorziening te treffen voor «hen die uit hoofde van hun functie kosten van representatieve aard hebben die niet declarabel zijn». De bijlage van het besluit bevat een limitatieve opsomming van 46 functies die in aanmerking komen voor een representatietoelage. Per functie is de hoogte van de toelage aangegeven. Deze hoogte varieert van € 267 tot € 533 bruto per maand.
- **Waarnemingstoelage**
Artikel 14 BBRA biedt de mogelijkheid om aan een ambtenaar die bij wijze van waarneming tijdelijk een functie vervult voor de duur van die waarneming een toelage toe te kennen. Een besluit van het Ministerie van BZK geeft aan dat een ambtenaar bij onvolledige waarneming van een functie niet in aanmerking komt voor een waarnemingstoelage als waarnemen van een andere functie deel uitmaakt van de functiebeschrijving.¹⁸
- **Mobiliteitstoelage**
Een ambtenaar die in het belang van de dienst een andere functie gaat vervullen, heeft recht op een éénmalige mobiliteitstoelage ter grootte van 50% van zijn maandsalaris, tenzij zijn salaris bij de overgang wordt verhoogd (art. 22c BBRA).
- **Verhuiskostenvergoeding**
In het Verplaatsingskostenbesluit 1989 is aangegeven dat een ambtenaar in bepaalde situaties recht heeft op een verhuiskostenvergoeding. Wanneer aan de ambtenaar binnen twee jaar na de verhuizing ontslag op verzoek wordt verleend, bestaat een verplichting tot terugbetaling van de volledige verhuiskostenvergoeding.

2.4.1.3 *Declaraties van onkosten*

Het Besluit representatiekostenvergoeding OCenW 2002 regelt welke kosten door deze vergoeding niet meer declarabel zijn. Dat zijn:

- het tijdens een bespreking aanbieden van drank of rookwaar;
- het aanbieden van attenties of geschenken; of
- de niet van overheidswege aan te schaffen vakliteratuur, abonnementen en kantoorbenodigdheden.

Er is bepaald dat een declaratie moet worden ondertekend door de declarant en moet worden goedgekeurd door een daarvoor bevoegde ambtenaar. De Algemene Rekenkamer stelt daarbij als eis dat degene die goedkeurt voldoende onafhankelijk moet zijn. Daartoe rekent zij niet een medewerker die ondergeschikt is aan de declarant.

2.4.1.4 *Detachering en interim functievervulling*

Voor detachering bestaat geen specifieke regelgeving. Voor interim

¹⁷ Inmiddels heeft ook OCW zelf vastgelegd dat dit besluit niet als interne regelgeving gezien kan worden.

¹⁸ Besluit waarnemingstoelagen 1987, Stcrt. 236.

functievervulling is er binnen het ministerie een Besluit Interim Functievervulling (IF) gemaakt dat geldig is vanaf 1 maart 1995. Daarin is onder meer opgenomen dat de interim functievervulling duurt tussen de 6 en 24 maanden.

2.4.2 Bevindingen

2.4.2.1 Variabele beloning

De OCW-regeling jaarlijkse salarisstap zorgt ervoor dat de eerste periodieke salarisverhoging meestal plaatsvindt voordat het eerste jaar na indiensttreding is verstreken.

In totaal is in de onderzoeksperiode aan 46 hogere ambtenaren één of meer extra beloningen toegekend. De werkgever heeft aan drie hogere ambtenaren een extra periodiek op basis van artikel 7, lid 2, BBRA toegekend. In alle drie de gevallen ontbreekt het toekenningsbesluit in het personeelsdossier.

Elf hogere ambtenaren kregen op basis van artikel 8 BBRA één of meer periodieken in de naast hogere schaal wegens uitstekend functioneren. Bij één ambtenaar ontbrak het toekenningsbesluit. Van de tien aanwezige besluiten ontbrak in vijf besluiten een motivatie.

Het totaal aantal éénmalige toeslagen op basis van artikel 22a BBRA in de onderzochte periode is 51. Het betreft 37 ambtenaren. Van twee éénmalige toeslagen ontbreekt een besluit. In 44 gevallen (ruim 85% van het totaal aantal eenmalige toeslagen) is de toegekende toeslag hoger dan het maximumbedrag van € 2 500 uit het Besluit Bewust Belonen OCenW 2002. Het betreft 34 ambtenaren.¹⁹ In 24 gevallen (ruim 45%) gaat het om een overschrijding van € 500.²⁰ In de overige gevallen liep de overschrijding uiteen van € 1 750 tot € 9 339. Er was in het personeelsdossier niet beargumenteerd waarom sprake was van een «bijzonder geval» dat een hogere toeslag rechtvaardigde.

Van de 44 aanwezige besluiten waarmee een éénmalige toeslag boven het grensbedrag van € 2 500 was toegekend, waren er vijf niet door de secretaris-generaal (SG) getekend.

In 2004 is een duidelijke verbetering zichtbaar. Bij de vier eenmalige toeslagen die recent zijn toegekend is een besluit aanwezig, is deze door de juiste ambtenaar getekend en is deze voorzien van een motivatie.

Alle directeuren en hun waarnemers alsmede de directeuren-generaal (DG's) en de SG hebben over 2002 een eenmalige toeslag ontvangen van € 3 000 op basis van dezelfde motivatie. De procedure die moest waarborgen dat besluiten over bewust belonen waren voorzien van een individuele motivatie is over 2002 weliswaar gevolgd, maar echt individueel gerichte motivaties ontbreken.

In de onderzoeksperiode ontvingen zeventien ambtenaren één of meer periodieke toeslagen. Van vijf periodieke toeslagen ontbreekt een besluit. Bij elf ambtenaren is de ontvangen periodieke toeslag hoger dan het maximum van 10% van het maandsalaris. Bij acht van hen was het toekenningsbesluit ondertekend door de secretaris-generaal. Ook hier was nergens beargumenteerd waarom sprake was van een «bijzonder geval». Het BBRA bevat een dwingende bepaling die aangeeft dat als de toekenningsgronden voor een periodieke toeslag niet meer aanwezig zijn dat

¹⁹ In 30 van deze 44 gevallen is sprake van één besluit waarin aan een groep van ambtenaren een eenmalige toeslag is toegekend.

²⁰ € 3 000 in plaats van € 2 500, conform de notitie uit het MD-beraad.

deze toeslag wordt ingetrokken. In geen van de personeelsdossiers van de zeventien ambtenaren, die een periodieke toeslag ontvingen, is een evaluatie van de toekenningsgronden aangetroffen.

De mogelijke gevolgen van het niet goed motiveren en beredeneren van beloningsbeslissingen laten zich goed illustreren aan de hand van de volgende casus. In 2002 neemt één lid van de bestuursraad het initiatief tot een discussie over de harmonisatie van de periodieke toeslagen die de leden van de bestuursraad ontvangen. Deze toeslagen lopen uiteen en zijn gebaseerd op diverse gronden. In een notitie die is opgesteld staat: «Aangezien verlaging van de toegekende periodieke toeslagen onbespreekbaar is gebleken, betekent een en ander dat bij harmonisering de hoogst toegekende periodieke toeslag de bodem vormt». In de notitie wordt voorgesteld om aan alle leden van de bestuursraad dezelfde periodieke toeslag toe te kennen en een eenduidige motivering op te stellen. Uiteindelijk heeft deze harmonisatieslag geleid tot enkele geringe aanpassingen van de periodieke toeslagen.

2.4.2.2 Vergoedingen

- **Representatietoelage**
47 hoge ambtenaren, dat is 72% van het totaal, ontvangen een representatiekostenvergoeding. Drie van hen ontvangen deze toelage ten onrechte, omdat zij geen functie vervullen die in de bijlage van het besluit is opgenomen. Drie ambtenaren ontvangen deze vergoeding ten onrechte niet. Vijf ambtenaren ontvangen een te hoge toelage en vier ambtenaren een te lage.
- **Waarnemingstoelage**
In de onderzoeksperiode heeft één ambtenaar een waarnemings-toelage ontvangen. Deze toelage was in strijd met het besluit van het Ministerie van BZK toegekend, omdat er sprake was van een ambtenaar bij wie het waarnemen van een andere ambtenaar deel uitmaakte van de functiebeschrijving en de waarneming geen volledige waarneming betrof. Hiermee was een bedrag van € 5 700 gemoeid.
- **Mobiliteitstoelage**
Aan twee ambtenaren heeft de werkgever een mobiliteitstoelage toegekend. In beide gevallen ten onrechte omdat de betrokken ambtenaren bij de overstap naar een andere functie een hoger salaris ontvingen. In totaal is hiermee een bedrag gemoeid van € 7 294.
- **Verhuiskostenvergoeding**
Eén voormalige medewerker, die het ministerie binnen de termijn van twee jaar na ontvangst van een vergoeding van € 9 323 vrijwillig verliet, heeft ten onrechte de verhuiskostenvergoeding niet terugbetaald. Het besluit om deze vergoeding niet terug te vorderen heeft het ministerie niet schriftelijk vastgelegd.²¹

2.4.2.3 Declaraties

In de onderzochte periode zijn 82 declaraties uitbetaald via het salarissysteem. Bij 44 declaraties was deze niet ondertekend door de declarant zelf, maar bijvoorbeeld door een ondersteunende medewerker. Veertien declaraties zijn niet ondertekend door een ambtenaar die daarvoor volgens interne regels van het Ministerie van OCW bevoegd is. In een aantal gevallen voorzien deze regels er niet in dat een declaratie wordt

²¹ Recent heeft OCW besloten de vergoeding terug te vorderen en heeft het een brief met deze strekking naar de betrokkene verstuurd.

goedgekeurd door een voldoende onafhankelijke ambtenaar. Zo worden van enkelen de declaraties goedgekeurd door een ondergeschikte. Verder is de verplichte omschrijving van het doel vaak summier ingevuld, hetgeen een beoordeling van de declaratie bemoeilijkt. Enkele declaraties zijn in strijd met interne regelgeving. Zo worden enkele reis- en verblijfkosten als onkosten gedeclareerd en geheel vergoed zonder dat ze worden beoordeeld op basis van de normen uit het Reisbesluit.

Leden van de bestuursraad zijn bevoegd om declaraties van directeuren goed te keuren. Sommige leden beoordelen de declaraties op redelijkheid en gaan er ten onrechte vanuit dat de controle aan de hand van relevante regelgeving door een andere ambtenaar geschiedt. Deze controle is echter niet bij een andere ambtenaar neergelegd.

De Algemene Rekenkamer constateert dat het parafenregister ten behoeve van de goedkeuring van buitenlandse dienstreizen onvolledig is. De parafen van de leden van de bestuursraad ontbreken. Hierdoor is voor de medewerkers, die de declaraties invoeren in de administratie, niet na te gaan of de declaraties door bevoegde ambtenaren worden geaccordeerd.

De onderzochte declaraties zijn inhoudelijk globaal beoordeeld. Onder meer is bij declaraties van diners gekeken naar het gemiddeld bedrag per persoon en bij declaraties van reizen naar het meereizen van partners en het koppelen van een vakantie aan een dienstreis. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat één dinerdeclaratie aan de hoge kant is, dat er op correcte wijze is omgegaan met het meereizen van partners en dat er in de onderzochte reisdeclaraties tweemaal een dienstreis werd gekoppeld aan een vakantie. Tevens constateert zij dat directies zeer uiteenlopend omgaan met het besteden van begrotingsgeld aan cadeaus in het kader van een verjaardag, in/uitdiensttreding en ambtsjubileumbedragen.

Bovendien heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar het bestaan van voorschotten aan de onderzochte ambtenaren voor buitenlandse dienstreizen en naar het bestaan van voorschotten welke met de salarisbetaling kunnen worden verstrekt. De Algemene Rekenkamer constateert geen bijzonderheden.

Tenslotte zijn van vijf (van de bijna 30) directies van het kerndepartement de betalingen in 2003 aan of wegens de onderzochte ambtenaren uit de kleine kas onderzocht. De Algemene Rekenkamer constateerde geen bijzonderheden.

2.4.2.4 Detachering en interim functievervulling

In de onderzochte periode was er één ambtenaar gedetacheerd en vervulden vijf ambtenaren op IF-basis elders een andere functie. Aan de uitleen van al deze ambtenaren ligt een overeenkomst ten grondslag. In alle gevallen duurt de IF-vervulling aanzienlijk langer dan in het eigen besluit is toegestaan (twee jaar), soms tot aan de pensioengerechtigde leeftijd.

Rond detachering en interim functievervulling heeft de Algemene Rekenkamer diverse onzorgvuldigheden geconstateerd. Voorbeelden hiervan zijn het ten onrechte doorbetalen van een representatiekostenvergoeding en het ontbreken van een ziekteverzuimregistratie bij het ministerie.

2.4.3 Conclusies

Voor het toekennen van extra periodieken en toeslagen en voor het toekennen van vergoedingen is door middel van interne regelgeving in opzet voldoende gewaarborgd, dat de besluitvorming transparant is. In de praktijk wordt echter veelvuldig afgeweken van deze normen, zie hiervoor tabel 2. Tevens ontbreekt soms een motivatie of is deze uiterst summier.

Tabel 2: Overzicht extra periodieken en toeslagen (tussen haakjes staat het aantal ambtenaren die het betreft)

Artikel in BBRA	Aantal beloningen	Geen besluit aanwezig	Overschrijding grens	Niet door SG getekend	Meteen bij aanstelling	Toegekend maar niet betaald
Artikel 7	3 (3)	3	–	–	–	–
Artikel 8	11 (11)	1	–	–	7	1
Artikel 22a eenmalig	51 (37)	2	44 ¹	5	–	–
Artikel 22a periodiek	20 (17)	5	11	3	–	–
Totaal	85	11	55	8	7	1

¹ In 30 van deze 44 gevallen is sprake van één besluit waarin aan een groep van ambtenaren een eenmalige toeslag is toegekend.

Het vergoeden van declaraties is met enige waarborgen omkleed. Hierbij is niet altijd geregeld dat een voldoende onafhankelijke en bevoegde ambtenaar de declaraties goedkeurt. Tevens is voor degene die goedkeurt niet altijd duidelijk wat van hem verwacht wordt. Verder geldt ook hier dat de geldende regels in de praktijk lang niet altijd worden nageleefd.

Interim functievervullingen duren langer dan is toegestaan.

2.5 Ontslag

2.5.1 Normenkader

Ontslag wordt verleend door het gezag dat bevoegd is tot aanstelling in het betreffende ambt. Voor ambtenaren in schaal 15 en hoger betekent dit, dat voor het ontslag een Koninklijk Besluit vereist is.

Het ARAR biedt de werkgever een limitatieve opsomming van ontslaggronden. De belangrijkste gronden voor ontslag zijn: ontslag op verzoek van de ambtenaar (art. 94), FPU-ontslag (art. 94a), ontslag vanwege reorganisatie (art. 96), ontslag vanwege ongeschiktheid en onbekwaamheid (art. 98:1g) en ontslag vanwege «andere gronden» (art. 99). Deze laatste ontslaggrond wordt gehanteerd in situaties waarin sprake is van «incompatibilité d'humeur» of anderszins verstoorde verhoudingen. Bij toepassing van deze ontslaggrond wordt verondersteld dat de werkgever mede heeft bijgedragen aan de verstoorde verhouding. Wanneer de werkgever deze ontslaggrond hanteert, dient hij een vertrekregeling op te stellen. Het ARAR bepaalt dat deze regeling naar het oordeel van de werkgever redelijk dient te zijn en dat de ontslagen ambtenaar in ieder geval recht heeft op een uitkering ter hoogte van een bovenwettelijke werkloosheidsuitkering. De hoogte van de totale uitkering wordt bepaald door het antwoord op de vraag welke van de betrokken partijen in meerdere mate heeft bijgedragen aan het ontstaan en voortbestaan van de verstoorde verhoudingen. Het ARAR geeft geen bovengrens aan.

In de marktsector wordt ontslag dikwijls via de kantonrechter afgewikkeld. Bij het bepalen van de hoogte van de aanvullende uitkering hanteren de kantonrechters de zogenoemde «kantonrechtersformule». De Algemene

Rekenkamer heeft zich afgevraagd of uit de uitspraken van de Centrale Raad voor Beroep (CRB) een algemene redeneerlijn zou zijn af te leiden. Dit bleek niet het geval aangezien de CRB een minder centrale rol bij ontslagregelingen heeft dan de kantonrechter in het privaatrecht waardoor hij aanzienlijk minder zaken over ontslagregelingen krijgt voorgelegd. Verder toetst de CRB vertrekregelingen terughoudend. Wanneer de CRB een regeling als niet redelijk beoordeelt, stelt de CRB niet altijd een alternatieve regeling vast, maar verwijst beide partijen terug naar de onderhandelingstafel. Wel bleek dat de CRB regelmatig uitspraken heeft gedaan waarin het oordeel werd geveld dat een uitkering ter hoogte van de bovenwettelijke werkloosheidsuitkering (voorheen wachtgeld) niet onredelijk was in situaties waarin beide partijen schuld hadden aan het ontstaan en voortbestaan van de onwerkbaar situatie.²²

Met name de ontslagregeling die de minister van Justitie in 1995 trof met een procureur-generaal heeft tot discussie geleid tussen het parlement en het kabinet over de hoogte van dergelijke regelingen.²³ Op vragen vanuit de Tweede Kamer antwoordde de minister van BZK dat hij het opstellen van algemene richtlijnen voor het treffen van vertrekregelingen contraproductief achtte aangezien het bij artikel 99 ARAR gaat om een beoordeling van alle omstandigheden en belangen in concrete gevallen.²⁴ Mede naar aanleiding van de discussie over de vertrekregeling van de betreffende procureur-generaal heeft het kabinet een inventariserend onderzoek uitgevoerd. In het rapport *Benoeming, beloning en ontslag van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector (1996)* doet het kabinet verslag van de onderzoeksbevindingen en geeft het een gedragslijn weer.²⁵ In deze gedragslijn geeft het kabinet aan dat men in de eerste plaats een preventief beleid voert om te voorkomen dat de werkgever in een situatie komt waarbij ontslag de enige oplossing is en er tegelijkertijd onvoldoende materiaal is op basis waarvan de werkgever kan motiveren dat de betreffende ambtenaar ongeschikt of onbekwaam is voor het uitoefenen van zijn functie. Als ontslag met een individuele vertrekregeling niet te vermijden is, dan is het belangrijk dat de onderhandelingen goed georganiseerd worden om te voorkomen dat onnodig dure afvloeiingsregelingen worden getroffen. Daartoe schakelt een minister tijdig een deskundige in. In het rapport worden als voorbeelden genoemd: een juridische afdeling bij het Ministerie van BZK en de Landsadvocaat. Volgens het kabinet is hiermee gewaarborgd dat de werkgever voldoende inzicht heeft in relevante jurisprudentie en dat er een meer consistente lijn gaat ontstaan in de vertrekregelingen die door ministers tot stand komen. Daarnaast geeft het kabinet aan dat niet tot elke prijs gestreefd moet worden naar overeenstemming met de betrokken ambtenaar.

Een deel van deze gedragslijn is opgenomen in een circulaire van het Ministerie van BZK (AB96/U475). In deze circulaire wordt aan het consulteren van het Ministerie van BZK of een deskundige een zeer vrijwillig karakter gegeven. Zo geeft de circulaire aan dat «[...] de afdeling *Arbeidsverhoudingen en Juridische Zaken van mijn ministerie [...] kan fungeren als meld- en contactpunt vooraf en is beschikbaar voor het geven van adviezen ter zake.*».

Naar aanleiding van het ontslag in 1998 van een andere procureur-generaal verzocht de Tweede Kamer het kabinet om na te gaan of een aanpassing van het ARAR een bijdrage kan leveren aan het tegengaan van onverantwoord hoge uitgaven door het Rijk.²⁶ In zijn reactie op deze motie herhaalt de minister van BZK de gedragslijn uit het rapport *Benoeming, beloning en ontslag van topfunctionarissen in de (semi) publieke sector*

²² Zie ook: J.J. Blanken, «Ontslagitkeringen in het ambtenarenrecht», in: Tijdschrift voor ambtenarenrecht, jrg. 1996: 183–190.

²³ Tweede Kamer, TK 19, 31 oktober 1995.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, aanhangsel 152.

²⁵ Ministerie van BZK, *Benoeming, beloning en ontslag van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector*, december 1996.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 897, nr. 3.

(1996). Tevens staat hij nogmaals stil bij de vraag of een nadere normstelling ten aanzien van artikel 99 ARAR wenselijk is en weegt hij de voor- en nadelen af van nadere normstelling ten aanzien van artikel 99 ARAR. Hij brengt onder meer naar voren dat het stellen van een maximum al snel een startpunt zou gaan vormen bij een onderhandeling. Hij besluit de brief met de conclusie dat door de gemaakte afspraken binnen het kabinet voldoende is gewaarborgd dat de opgestelde vertrekregelingen redelijk zijn en het niet in de rede ligt om artikel 99 ARAR aan te passen.

Voor de topmanagementgroep bestaat, sedert december 2000²⁷, een aantal afwijkende arrangementen rond het ontslag. Een lid van de topmanagementgroep wordt voor een periode van maximaal zeven jaar benoemd. Wanneer na deze zeven jaar een aansluitende vervolgbenoeming ontbreekt, wordt de topambtenaar gedurende een zoekperiode volledig doorbetaald ondergebracht bij het Ministerie van BZK. Gedurende twee jaar gaat de ABD op zoek naar een andere passende functie. Wanneer dit niet lukt, volgt ontslag op grond van artikel 99 ARAR. De hogere ambtenaar krijgt een vertrekregeling die qua hoogte gelijk is aan de bovenwettelijke werkloosheidsuitkering met daarboven een aanvulling van 10%. Voor de situatie dat er sprake is van een vertrouwenscrisis tussen een minister en een hogere ambtenaar wordt een aparte procedure gevolgd.²⁸ Deze procedure start met een bemiddelingspoging door de directeur-generaal van de ABD en een beoordeling van de situatie door de minister van BZK. Wanneer de minister van BZK instemt met het beëindigen van de benoeming en niet direct tot een vervolgbenoeming kan worden overgegaan, wordt dezelfde procedure gevolgd als hierboven is beschreven, dat wil zeggen: een zoekperiode van twee jaar en bij het ontbreken van een geschikte functie, ontslag volgens artikel 99 ARAR.

2.5.2 Bevindingen

Voor het ontslag heeft de Algemene Rekenkamer een langere onderzoeksperiode beschouwd, namelijk de periode 1 januari 2001 tot 1 juni 2004. In deze periode is aan 35 hogere ambtenaren ontslag verleend: 18 keer op verzoek van de ambtenaar (art. 94), vier keer op «andere gronden» (art. 99), vier keer FPU-ontslag zonder aanvulling (art. 94a) en zeven keer FPU-ontslag met aanvulling (art. 94a). In één geval was er sprake van overlijden en in één geval kon de reden van het ontslag niet worden achterhaald. Voor zeven van de 35 ontslagen ontbrak een Koninklijk Besluit.²⁹ In twee Koninklijke Besluiten staat een verkeerde rechtsgrond vermeld en in één Koninklijk Besluit staat een verkeerde schaal.

De Algemene Rekenkamer heeft zich met name gericht op die gevallen waarin ontslag is verleend op basis van «andere gronden» (4) en op gevallen waarbij de werkgever een aanvulling op de FPU-uitkering heeft verstrekt (7).

Van de vijf ontslagverleningen³⁰ op basis van artikel 99 ARAR vonden er twee plaats vooruitlopend op een reorganisatie. De getroffen ontslagregelingen waren gebaseerd op de regeling bovenwettelijke werkloosheidsuitkering. Daarnaast kregen betrokken ambtenaren nog enkele extra's³¹: in het ene geval ontving de ambtenaar een eenmalige bedrag van € 54 000 en in het andere geval werd de ambtenaar vrijgesteld van alle verplichtingen gericht op reïntegratie als werknemer in het arbeidsproces. De motivatie voor deze plussen is niet toegelicht in de vertrek-

²⁷ Staatsblad 554, 2000.

²⁸ Ministerie van BZK, «Notitie Implementatie Systeemwijziging Topambtenaren», juni 2000.

²⁹ De bevindingen hebben betrekking op de periode 1-1-2001 tot 1-06-2004. Inmiddels zijn er twee Koninklijk Besluiten alsnog opgesteld.

³⁰ In één geval wordt ontslag verleend op basis van artikel 99 pas nadat en indien een outplacementtraject van drie en een half jaar niets oplevert. Dit ontslag viel daardoor buiten de onderzoeksperiode, deze ambtenaar is afkomstig uit het bestand van 65.

³¹ Op verschillende wijzen kan een werkgever «plussen» toekennen die voordelig zijn voor de werknemer in vergelijking met het «wachtgeldregime». Een aantal voorbeelden: het uitkeren van een éénmalig bedrag, het ophogen van de percentages (bijv. niet 70% maar 75% van de bezoldiging), het vrijstellen van de sollicitatieplicht, het ophogen van de mogelijkheid om vrijgesteld bij te verdienen, het verlengen van de periode gedurende welke de ambtenaar de uitkering ontvangt en het later laten ingaan van het ontslag.

regelingen zelf. Ook kon het ministerie geen andere stukken overleggen waarin een dergelijke motivatie wel was opgenomen.

In de drie andere gevallen waarin ontslag is verleend op basis van artikel 99 werden de aanleiding en de motivatie niet genoemd in de vertrekregeling. In één vertrekregeling is afgesproken dat eerst een outplacementtraject gedurende drie en een half jaar wordt gevolgd. Als dit traject niet leidt tot een andere functie, dan volgt ontslag op basis van artikel 99 en ontvangt de betrokken ambtenaar een uitkering conform de bovenwettelijke werkloosheidsuitkering met een aantal «plussen», waaronder een eenmalig bedrag van € 45 000 en de mogelijkheid om tot 120% bij te verdienen zonder dat gekort wordt op de uitkering. Een andere vertrekregeling is in grote lijnen conform de bovenwettelijke werkloosheidsuitkering. De derde regeling behelst afspraken waardoor de ambtenaar nauwelijks nadelige financiële gevolgen ondervindt van zijn ontslag. Met deze regeling is OCW een verplichting aangegaan van maximaal € 1,3 miljoen. Dit bedrag kan lager zijn wanneer betrokkene bijvoorbeeld eerder werk vindt.

In alle gevallen liet de voor het ontslag bevoegde ambtenaar zich adviseren door een juridisch medewerker van de directie HRM. Er was geen toets uitgevoerd door een derde persoon.

Van de zeven FPU-ontslagen waarbij de werkgever een aanvulling verstreekt, waren er 3 conform het geldende sociaal beleidskader (aanvulling tot 70%) en zat één aanvulling daar 5% boven. In de overige drie gevallen heeft de werkgever de FPU-uitkering aangevuld tot 100% van de bezoldiging en tevens het hiaat in de pensioenopbouw volledig vergoed. In de overeenkomsten is in alle drie gevallen de verplichting voor de ambtenaar opgenomen om in opdracht van het ministerie onbezoldigd (advies)werkzaamheden te verrichten. Het ministerie maakt in de praktijk gebruik van deze mogelijkheid. Met deze drie regelingen is in totaal een bedrag van € 1,1 miljoen gemoeid. De secretaris-generaal heeft zich laten ondersteunen door een juridisch adviseur van de directie HRM. Deze medewerker heeft verschillende scenario's doorgerekend en de uiteindelijke regeling op schrift gesteld.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan wat de rolverdeling is geweest tussen het Ministerie van OCW en de ABD bij het opstellen van vertrekregelingen die betrekking hebben op TMG-leden. Zij heeft geconstateerd dat het Ministerie van OCW vroegtijdig contact heeft opgenomen met de ABD en heeft geïnformeerd naar de mogelijkheden tot herplaatsing. De ABD heeft zich in deze contacten terughoudend opgesteld en geen actieve ondersteuning aangeboden. Het Ministerie van OCW heeft hier ook niet om gevraagd.

2.5.3 Conclusies

Het ontbreken van een Koninklijk Besluit bij een ontslag waarbij de werkgever een uitkering betaalt aan de ambtenaar beoordeelt de Algemene Rekenkamer als onrechtmatig. Aan de twee Koninklijke Besluiten waarin een verkeerde rechtsgrond is opgenomen zijn geen financiële consequenties verbonden.

Bij de vertrekregelingen die zijn opgesteld op basis van artikel 99 ARAR vooruitlopend op een reorganisatie merkt de Algemene Rekenkamer op dat het departement als basisregime heeft gekozen voor de bovenwette-

lijke werkloosheidsuitkering. Hierop zijn per geval overeengekomen extra's verstrekt («plussen»).

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de motivatie voor het toekennen van «plussen» uitvoerig dient plaats te vinden, om zo onder meer mogelijk te maken dat casussen onderling vergeleken kunnen worden. Het inschakelen van een adviseur van de directie HRM ziet de Algemene Rekenkamer als onvoldoende waarborg voor een transparante besluitvorming. Hiervoor is een meer onafhankelijke toets nodig, bijvoorbeeld door iemand van buiten het ministerie.

Een medewerker die 55 jaar of ouder is, komt desgevraagd in aanmerking voor een FPU-uitkering. Het is op zich begrijpelijk dat een werkgever dan geneigd is een vertrekregeling af te sluiten die bestaat uit een aanvulling op FPU-uitkering. Bij een vertrekregeling op basis van artikel 99 ARAR betaalt de werkgever de gehele uitkering zelf. Bij een vertrekregeling in aanvulling op een FPU-uitkering wordt een substantieel deel van de uitkering betaald door het pensioenfonds uit de FPU-premies die de werknemer zelf gespaard heeft.

Een rekenvoorbeeld. Een werknemer is 60 jaar en kan aanspraak maken op een FPU-uitkering van 50% van zijn bezoldiging. Wanneer de werkgever een vertrekregeling overeenkomt op basis van artikel 99 ARAR betaalt de werkgever minimaal een regime overeenkomstig een bovenwettelijke werkloosheidsuitkering: 80% van de bezoldiging gedurende één jaar, 75% gedurende een half jaar en 70% tot aan de pensioengerechtigde leeftijd.³² Wanneer de werkgever voor deze werknemer dezelfde uitkering bewerkstelligt, maar dan via een aanvulling op de FPU-uitkering kost dit de werkgever in het eerste jaar 30%, het daaropvolgend half jaar 25% en de resterende periode 20% van de bezoldiging.

Afgezien van de constatering dat een vertrekregeling op basis van een aanvulling van een FPU-uitkering voor medewerkers van 55 jaar en ouder in veel gevallen voor de werkgever goedkoper is dan een vertrekregeling op basis van artikel 99 ARAR, plaatst de Algemene Rekenkamer enige kanttekeningen bij de transparantie van het besluitvormingsproces.

Alleen bij ontslag op «andere gronden» (art. 99 ARAR) bepaalt het ARAR dat de werkgever een vertrekregeling moet opstellen. Het FPU-ontslag (art. 94a ARAR) kent een dergelijke bepaling niet. De toegekende aanvulling moet op grond van artikel 69 ARAR plaatsvinden. Dit artikel geeft de minister een ruime bevoegdheid om door een ambtenaar geleden schade te vergoeden of anderszins een tegemoetkoming te verstrekken. Wanneer de aanvulling plaatsvindt binnen een sociaal beleidskader dan moet gewaarborgd zijn dat in gelijke gevallen gelijk wordt gehandeld en het moet transparant zijn hoe de besluitvorming plaatsvindt. Voor de vier FPU-ontslagen, die los van het sociaal beleidskader zijn opgesteld, ontbreken dergelijke waarborgen. Overigens is in de overeenkomst niet de rechtsgrond vermeld waarop de aanvulling wordt toegekend.

De afzonderlijke aanvullingen op de FPU-uitkeringen die boven het sociaal beleidskader uitkomen lijken op vertrekregelingen die worden opgesteld op basis van artikel 99 ARAR. De besluitvorming hierover zou aan dezelfde eisen moeten voldoen als de eisen die het kabinet heeft gesteld aan de totstandkoming van deze vertrekregelingen. Vanuit die optiek bezien is het inschakelen van een intern juridisch adviseur een te beperkte invulling van de eis om een deskundige in te schakelen met als doel meer consistentie te bewerkstelligen. Het was de betrokken ambtenaar bijvoorbeeld niet bekend dat er voor leden van de topmanagementgroep

³² De periode waarin 70% van de laatstgenoten bezoldiging wordt uitgekeerd is afhankelijk van diverse omstandigheden, waaronder het aantal dienstjaren. In het rekenvoorbeeld is aangenomen dat de betreffende ambtenaar de uitkering ontvangt tot aan de pensioengerechtigde leeftijd.

een aparte procedure bestond voor een vertrouwenscrisis. Mogelijk had deze kennis de onderhandelingspositie van de werkgever kunnen versterken.

2.6 Samenvattende conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer acht een goed financieel beheer een noodzakelijke voorwaarde voor rechtmatig handelen. In de regel ligt aan onrechtmatige uitgaven een falende administratieve organisatie ten grondslag. De Algemene Rekenkamer acht het financieel beheer van de personele uitgaven voor de hogere ambtenaren over de hele linie onvolkomen. Dit blijkt uit het volgende:

- Het toekennen bij aanstelling van een hogere schaal dan de schaal waarop de functie is gewaardeerd (negen keer);
- Het ontbreken van een Koninklijk Besluit bij aanstelling (negen keer);
- Een onjuiste ingangsdatum in het Koninklijk Besluit (één keer);
- Het ontbreken van een akte van aanstelling (vier keer);
- Aanstelling door een onbevoegde ambtenaar (één keer);
- Het toekennen van een artikel 8 toelage meteen bij aanstelling (zeven keer);
- Het ontbreken van een toekenningsbesluit van een artikel 8 toelage (één keer);
- Reparatie van een pensioenhiaat zonder grondslag (één keer);
- Het ontbreken van een toekenningsbesluit voor een extra periodiek op basis van artikel 7, lid 2 BBRA (drie keer);
- Het ontbreken van een toekenningsbesluit voor een eenmalige toeslag (twee keer);
- Het ontbreken van een toekenningsbesluit voor een periodieke toeslag (vijf keer);
- Het ontbreken van een juridische grondslag voor de aanvulling op de FPU-uitkering (zeven keer);
- Het ten onrechte toekennen van een waarnemingstoelage (één keer);
- Het ten onrechte toekennen van een mobiliteitstoelage (twee keer);
- Het ontbreken van een besluit over een verhuiskostenvergoeding die ten onrechte niet is terugbetaald (één keer);
- Het ontbreken van een Koninklijk Besluit bij ontslag (zeven keer);
- Onjuiste grondslag (twee keer) dan wel onjuiste schaal (één keer) in het ontslag Koninklijk Besluit.

In het rechtmatigheidsonderzoek 2003 is de omvang van de onrechtmatige uitgaven voor het hele artikel vastgesteld op € 1,4 miljoen.³³

Het uitbetalen van extra periodieken op basis van «uitstekend functioneren» (artikel 8 BBRA) waarbij de toekenning heeft plaatsgevonden bij de aanstelling, beoordeelt de Algemene Rekenkamer als in strijd met het BBRA en dus onrechtmatig.

Het Ministerie van OCW heeft meermalen de eigen regelgeving niet nageleefd. Voorbeelden hiervan zijn: te hoge periodieke toeslagen, het ten onrechte toekennen van representatiekostenvergoedingen en het grote aantal declaraties dat niet is ondertekend door de declarant zelf.

Uitzonderingen op de interne regelgeving of op de gangbare gedragslijnen werden lang niet altijd goed gemotiveerd.

Op twee terreinen waren onvoldoende waarborgen aanwezig voor een transparante besluitvorming.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 540, nr. 17, p. 44, het gaat hierbij om artikel 18 bestuursdepartement.

Een aantal hogere ambtenaren laat hun declaraties mede ondertekenen door een ambtenaar die aan hen ondergeschikt is. Hierdoor is geen sprake van een voldoende onafhankelijke beoordeling.

Rond het opstellen van vertrekregelingen bestaan geen inhoudelijke normen. Ook ontbrak in de onderzoeksperiode een procedure die waarborgt dat het bevoegd gezag zich professioneel laat ondersteunen.

Het Ministerie van OCW is inmiddels verschillende verbeteracties gestart. Reeds in het begin van 2004 was bepaald dat voortaan beslissingen omtrent benoeming en ontslag van ambtenaren in schaal 15 en hoger zijn voorbehouden aan de secretaris-generaal. Daarnaast werkt het ministerie aan het op orde brengen van de personeelsdossiers. Aan de directeur HRM is begin juni 2004 de bevoegdheid toegekend om beloningsbeslissingen te toetsen. Voor vertrekregelingen op basis van artikel 99 ARAR is recent een aparte procedure opgesteld en voor andere processen wordt de administratieve organisatie verbeterd.

In aanvulling op deze verbeteracties wijst de Algemene Rekenkamer op het volgende. Om de beloningsbeslissingen te kunnen toetsen, dient de directeur HRM eerst een adequaat overzicht op te stellen van geldende regelgeving en dient deze waar nodig te actualiseren. Verder is het van belang om deze toetsende rol nader uit te werken en in personele zin te ondersteunen.

Voor het verbeteren van de transparantie rond vertrekregelingen zijn verschillende mogelijkheden denkbaar, waaronder het versterken van de coördinerende rol van de ABD.

Samengevat in tabelvorm zijn door de Algemene Rekenkamer op een totaal van 65 personeelsdossiers de volgende aantallen onrechtmatigheden en onvolkomenheden aangetroffen:

Tabel 3: Aantal aangetroffen onrechtmatigheden en onvolkomenheden (exclusief ontslag)

Bevinding	Onrechtmatigheid	Onvolkomenheid
Te hoge schaal	9	
Ontbreken KB bij aanstelling	9	
Verkeerde datum in KB bij aanstelling	1	
Ontbreken akte van aanstelling	4	
Aanstelling door niet daartoe bevoegde functionaris		1
Artikel 8 toelage meteen bij aanstelling toegekend	7	
Artikel 8 toelage toegekend maar niet uitbetaald		1
Ontbreken besluit toekenning artikel 8 toelage	1	
Artikel 8 toelage niet gemotiveerd		5
Ontbreken rechtsgrond in reparatie pensioenhiaat	1	
Dienstauto faciliteit ten onrechte		2
Ontbreken besluit extra periodieke salarisverhoging	3	
Ontbreken besluit toekenning eenmalige toeslag	2	
Eenmalige toeslag boven grensbedrag		44
Eenmalige toeslag boven grensbedrag en niet getekend door SG		5
Ontbreken besluit periodieke toeslag	5	
Periodieke toeslag boven grenspercentage		11
Periodieke toeslag boven grenspercentage en niet getekend door SG		3

Bevinding	Onrechtmatigheid	Onvolkomenheid
Fout in de representatiekostenvergoeding		15
Ten onrechte waarnemingstoelage		1
Ten onrechte mobiliteitstoelage	2	
Geen besluit over terugvordering verhuiskosten		1

In de 35 onderzochte ontslagdossiers (periode 1 januari 2001 tot 1 juni 2004) zijn de volgende aantallen onrechtmatigheden aangetroffen.

Tabel 4: Aantal aangetroffen onrechtmatigheden en onvolkomenheden in ontslagdossiers

Bevinding	Onrechtmatigheid	Onvolkomenheid
Ontbreken KB bij ontslag	7	
Onjuist ARAR-artikel in KB bij ontslag	2	
Onjuiste salarisschaal in KB bij ontslag	1	
Geen grondslag voor aanvulling FPU-uitkering	7	

Niet alle onrechtmatige besluiten hebben geleid tot een onrechtmatige uitgave (zoals een onjuist ARAR-artikel in een Koninklijk Besluit waarbij geen verdere betalingen hebben plaatsgevonden).

Door het advocatenkantoor PLP zijn 66 personeelsdossiers van ambtenaren in schaal 16 en hoger beoordeeld voor hun volledige ambtelijke diensttijd, met een toespitsing op de laatste tien jaar. In deze dossiers zijn door PLP drie vertrekregelingen aangetroffen. De door het advocatenkantoor PLP geïnventariseerde casuïstiek was ook onderdeel van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer heeft alle 65 ambtenaren die in de periode 1 januari 2003 tot 1 juni 2004 waren ingeschaald in schaal 16 en hoger betrokken in haar onderzoek. Voorts heeft zij alle 35 ontslagdossiers onderzocht van ambtenaren in schaal 16 en hoger in de periode van 1 januari 2001 tot 1 juni 2004 (waarvan 15 dossiers binnen de groep van 65 vallen en 20 in de periode tussen 1 januari 2001 en 1 januari 2003). De onderzoekspopulaties komen niet overeen door de langere periode die het advocatenkantoor PLP in het onderzoek heeft beschouwd en de volledigheid die de Algemene Rekenkamer als grondslag heeft genomen voor de door haar onderzochte periode. Een verschil zit onder andere in het aantal onderzochte vertrekregelingen.

Het advocatenkantoor PLP constateert dat de dossiers «over het algemeen op orde» zijn. Zoals uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt zijn de dossiers niet op orde in de zin van «volledig»: daarvoor ontbreken te veel besluiten en Koninklijke Besluiten.

Het advocatenkantoor PLP kan niet tot een eenduidige conclusie komen in relatie tot de onderzoeksvraag omdat de bevindingen, in afzonderlijke categorieën samengebracht, steeds betrekking hebben op een relatief beperkt aantal dossiers.

PLP constateert voorts dat «*sprake is van het optimaliseren van het beloningspakket van de ambtenaar, met name waar het gaat om de aanwending van de aan het bevoegd gezag ten dienste staande beloningsinstrumenten*». Het advocatenkantoor oordeelt dat dit op enkele uitzonderingen na toegestaan was binnen de bestaande regelgeving. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat het Ministerie van OCW meermalen de eigen en de rijksbrede regelgeving niet heeft

nageleefd en dat de besluitvorming weinig transparant was. Gezien het aantal geïnventariseerde en in dit rapport genoemde onrechtmatigheden met financiële consequenties en de spreiding daarvan concludeert de Algemene Rekenkamer het aantal uitzonderingen in elk geval als te hoog. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de Algemene Rekenkamer het financieel beheer van de personele uitgaven voor de hogere ambtenaren over de hele linie als onvolkomen beoordeelt. Er is dan ook geen aanleiding de samenvattende conclusies en aanbevelingen als opgenomen in de voorafgaande paragraaf aan te passen.

3 WERKZAAMHEDEN AUDITDIENST

3.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de controle die de auditdienst OCW uitvoert op de personele uitgaven voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Hiervoor heeft zij de relevante werkzaamheden beoordeeld die de auditdienst heeft uitgevoerd met betrekking tot de rekeningen 2002 en 2003 van het Ministerie van OCW. Tevens is de Algemene Rekenkamer nagegaan welke signalen de auditdienst heeft afgegeven over onregelmatigheden rond de bezoldiging van hoger personeel.

3.2 Beoordelingskader

De controletaak van de auditdiensten is vastgelegd in artikel 66 van de Comptabiliteitswet (CW) en heeft onder meer betrekking op:

- de controle van de financiële informatie in het jaarverslag;
- het gevoerde financieel en materieelbeheer en de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties.

Het samenvattende rapport van een auditdienst dient, behalve de belangrijkste bevindingen van de controle, een accountantsverklaring te bevatten over de financiële informatie in het jaarverslag en de saldibalans.

De controle van de auditdiensten moet voldoen aan de eisen die vastgelegd zijn in het Handboek Controle DAD.

3.3 Bevindingen

3.3.1 Controle van de financiële verantwoording

Bij de planning van de controle past de auditdienst een risicoanalyse toe. Deze risicoanalyse is gericht op het accountantscontrolerisico, dat wil zeggen het risico dat een onjuiste accountantsverklaring wordt afgegeven. De salarissen voor de hogere ambtenaren worden niet aangemerkt als een specifiek risico voor het verstrekken van een onjuiste accountantsverklaring, omdat het financieel belang ten opzichte van de totale uitgaven van het ministerie daarvoor te gering is. Dit betekent dat bij de controle van de financiële informatie geen specifieke aandacht wordt besteed aan de personele uitgaven aan de hogere ambtenaren. Omdat het aantal hoge ambtenaren relatief klein is, is de kans dat deze in de steekproef vallen gering.

Binnen de apparaatsuitgaven onderscheidt de auditdienst drie financiële stromen: materiële uitgaven, vaste salarissen en incidentele vergoedingen. De auditdienst voert een statistische steekproef uit op deze stromen. Bij de vaste salarissen wordt een statistische steekproef genomen uit de ingevoerde mutaties in het onderzochte jaar (zoals in/uit dienst, bevorderingen en vergoedingen voor het woon-werkverkeer). Bij de controle wordt gekeken of de mutaties juist zijn. De controleaanpak kent enkele zwakke punten. Zo is de betrouwbaarheid van de uitgangssituatie niet expliciet vastgesteld, heeft de directie HRM in 2003 in formele zin geen aanwezigheidscontroles uitgevoerd en signaleert een dergelijke aanpak geen gevallen waarin ten onrechte bepaalde salarisbestanddelen worden behouden. Deze punten waren echter niet van dien aard dat de Algemene Rekenkamer aanleiding had om in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek te concluderen dat zij niet kon steunen op de werkzaamheden van de auditdienst.

Over de bevindingen heeft de auditdienst in algemene zin gerapporteerd. Over 2003 concludeerde de dienst dat het apparaatskostenbeheer was verslechterd ten opzichte van het voorgaande jaar.

3.3.2 Beoordeling van het financieel en materieelbeheer

Bij het onderzoek naar het financieel en materieelbeheer hanteerde de auditdienst in de onderzochte jaren de baseline financieel en materieelbeheer. In 2002 is onderzoek verricht bij alle directies van het kerndepartement en bij alle buitendiensten. Per organisatieonderdeel is een rapport opgesteld. De bedrijfsvoering bij de (toenmalige) directie PenO kwalificeerde de auditdienst als voldoende. In het rapport van bevindingen vraagt de auditdienst aandacht voor de interne controletaken.

Met ingang van 2003 is het bedrijfsvoeringsonderzoek meer geïntegreerd met de controle van de financiële verantwoording en is er niet meer per organisatieonderdeel gerapporteerd. In plaats daarvan werd gerapporteerd over thema's. In 2003 is, afgezien van de controle van de financiële verantwoording, geen speciale aandacht besteed aan de personele uitgaven. Wel is aandacht geschonken aan de afwerking van de aanbevelingen uit het bedrijfsvoeringsonderzoek 2002, waaronder het verbeteren van de interne controletaken.

3.4 Conclusie

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de opzet en de uitvoering van de controle van de financiële informatie in de verantwoording over de personele uitgaven door de auditdienst OCW is gebeurd in overeenstemming met het Handboek Controle DAD. De Algemene Rekenkamer constateert dat de auditdienst in zijn controle geen specifieke aandacht besteedt aan de personele uitgaven aan de hogere ambtenaren. Gezien het relatief beperkte financiële belang dat met deze uitgaven is gemoeid, vindt de Algemene Rekenkamer dit begrijpelijk. Het risico dat, bij fouten in deze uitgaven, ten onrechte een goedkeurende accountantsverklaring wordt afgegeven is immers gering.

Ook in het bedrijfsvoeringsonderzoek heeft de auditdienst van OCW geen specifieke aandacht besteed aan de personele uitgaven aan de hogere ambtenaren. Gezien het politieke risico van (geringe) fouten in dergelijke uitgaven zou het beter zijn geweest wanneer de auditdienst van OCW expliciet aandacht zou hebben besteed aan het financieel beheer rond de personele uitgaven voor de hogere ambtenaren. Dit is niet gebeurd. Overigens merkt de Algemene Rekenkamer hierbij wel op dat het naar de huidige inzichten de taak van het management is om bedrijfsvoeringsrisico's te inventariseren en beheersmaatregelen te treffen, waarna deze als input dienen voor de planning van het bedrijfsvoeringsonderzoek door de auditdienst. Tot voor kort heeft de auditdienst OCW nooit een verzoek gehad hier aandacht aan te besteden. Een systematische risicoanalyse door en op het niveau van (beleids)directies is bij OCW nog zwak ontwikkeld. Deze risicoanalyse had de aanleiding kunnen zijn om wel meer aandacht te besteden aan de personele uitgaven aan de hogere ambtenaren.

Bovenstaande conclusies komen op hoofdlijnen overeen met de conclusies uit het rapport van de directie Audit en Toezichtbeleid van het Ministerie van Financiën die betrekking hebben op het auditproces.

4 SIGNALEN

4.1 Inleiding

Naast de rapportages van de auditdienst moeten ook signalen van afzonderlijke medewerkers leiden tot verbeteracties van de departementale leiding. Daarom heeft de Algemene Rekenkamer gezocht naar signalen van onregelmatigheden bij de personele uitgaven aan hogere ambtenaren. Hierbij heeft zij zich gericht op de periode van 1 januari 2001 tot 1 juni 2004. De volgende schriftelijke bronnen zijn bekeken:

- dossiers klokkenluidersregelingen; en
- dossiers over bezwaar- en beroepsprocedures.

Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met mogelijke ontvangers van signalen, te weten de vertrouwenspersonen van OCW, de departementale ondernemingsraad en de Commissie Integriteit Rijksoverheid.

4.2 Bevindingen

4.2.1 Dossiers van klokkenluidersregelingen

Het ministerie kent een (oude) klachtenregeling met een procedure om te klagen over gedrag van ambtenaren. De directie HRM verzamelt alle ingediende klachten in een dossier. In dit dossier zaten geen signalen over onregelmatigheden die relevant zijn voor dit onderzoek.

Op 1 januari 2001 is de «Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand voor de sector Rijk» in werking getreden. Op basis van deze regeling heeft het Ministerie van OCW een procesbeschrijving opgesteld voor interne klokkenluiders. Overigens zonder de oude klachtenregeling in te trekken. Op basis van deze regeling kunnen medewerkers misstanden melden bij een vertrouwenspersoon (zie paragraaf 4.2.3.).

Daarnaast kent het ministerie een procedure voor het omgaan met externe klokkenluiders. Hun opmerkingen worden centraal bijgehouden in een overzicht. In dit overzicht was geen signaal opgenomen over onregelmatigheden bij de personele uitgaven aan hogere ambtenaren.

4.2.2 Dossiers over bezwaar- en beroepsprocedures

Op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht kunnen ambtenaren bezwaar en beroep aantekenen tegen rechtspositionele besluiten van de werkgever. Van elk ingediend bezwaar of beroep heeft OCW een dossier gevormd. Deze dossiers zijn een mogelijke vindplaats van signalen over het functioneren van het departement in algemene zin en mogelijk ook van signalen over tekortkomingen bij de uitgaven aan hogere ambtenaren. De Algemene Rekenkamer heeft gekeken naar bezwaren van medewerkers van directies die mogelijk zicht hadden op de personele uitgaven aan hogere ambtenaren, te weten directie HRM, de directie Bestuursondersteuning en Advies (BOA) en de auditdienst. De Algemene Rekenkamer vond in deze dossiers geen relevante signalen.

4.2.3 Gesprekken met ontvangers van signalen

De vertrouwenspersonen, de departementale ondernemingsraad en de secretaris van de Commissie Integriteit Rijksoverheid gaven in gesprekken met de Algemene Rekenkamer aan dat zij geen signalen hadden

ontvangen over tekortkomingen bij de personele uitgaven aan hogere ambtenaren.

4.3 Conclusies

In de schriftelijke bronnen die de Algemene Rekenkamer heeft onderzocht, zijn geen meldingen aangetroffen van onregelmatigheden bij de personele uitgaven aan hogere ambtenaren. De mogelijke ontvangers van dergelijke signalen geven aan dat zij dergelijke meldingen niet hebben gekregen.

5 REACTIES MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

5.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft op 1 september 2004 de reactie op het rapport ontvangen van de minister van OCW. Aan de minister van BZK heeft de Algemene Rekenkamer die onderdelen van het rapport voorgelegd die direct betrekking hebben op zijn ministerie. Ook van hem heeft de Algemene Rekenkamer op 1 september 2004 een reactie ontvangen. Hierna zijn de reacties samengevat weergegeven. Het hoofdstuk sluit af met een nawoord van de Algemene Rekenkamer.

5.2 Reactie minister van OCW

In haar reactie dankt de minister van OCW de Algemene Rekenkamer voor haar zeer grondige onderzoek. De minister erkent dat een aantal zaken niet voldoet aan de formele criteria en dat het nodig is om een betere invulling te geven aan de begrippen transparantie en zorgvuldigheid. Ook deelt zij de mening van de Algemene Rekenkamer dat er een verbeteringslag gemaakt kan worden bij het documenteren van zaken, opdat de motivering van besluiten zichtbaar is.

De minister zegt toe de administratieve fouten en juridisch technische onjuistheden te herstellen en geeft aan dat dit deels reeds heeft plaatsgevonden. Waar noodzakelijk en juridisch mogelijk zal navordering plaatsvinden. Verder geeft zij aan dat zij reeds een aantal maatregelen heeft getroffen. Zo is de procedure voor het toekennen van beloningen aangescherpt en heeft de directeur HRM hierbij een toetsende rol gekregen. Zij gaat de transparantie verder verbeteren door het verbeteren van de documentatie en het voortaan schriftelijk motiveren van besluiten. De geconstateerde onvolkomenheden in de procedures zijn inmiddels hersteld.

Daarnaast zal zij nog aanvullende structurele verbeteracties ontwikkelen, zoals het op orde brengen van de Administratieve Organisatie en het herpositioneren van de P-functie, het verder ontwikkelen van een nieuwe Organisatie- en mandaatrichtlijn en het geven van voorlichting over de rechtspositie aan managers. De minister is bezig een plan op te stellen waarin al deze acties worden opgenomen.

Met deze verbeteracties wil de minister tot voldoende waarborgen komen: heldere procedures, die zijn afgesproken, vastgelegd en geïmplementeerd. Daarnaast zal ook de controlfunctie meer vorm krijgen, om naleving van de waarborgen af te dwingen.

5.3 Reactie minister van BZK

De minister van BZK geeft aan dat de terughoudende opstelling van de ABD bij de vertrekregelingen die betrekking hebben op TMG-leden is ingegeven door de formele verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister van BZK en de vakminister ten aanzien van het werkgeverschap van de TMG-leden. De minister van BZK is bevoegd tot de voordracht voor aanstelling en ontslag van TMG-leden. Voor overige rechtspositionele aangelegenheden ligt de bevoegdheid bij de vakminister waar het TMG-lid is benoemd.

De minister van BZK deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat er voor het verbeteren van de transparantie rond vertrekregelingen verschillende mogelijkheden denkbaar zijn. De ABD komt met name in beeld bij vertrekregelingen van TMG-leden. Voor andere (hoge) ambtenaren ligt het, volgens de minister van BZK, meer voor de hand dat bijvoorbeeld de auditdiensten van de ministeries toezicht houden op de uitvoering van vertrekregelingen. Hij geeft aan dat wanneer een vertrekregeling dreigt uit te stijgen boven de gestelde kaders zijn ministerie om een oordeel kan worden gevraagd. Het kondigt zijn voornemen aan om begin van 2005 een besluit te nemen over de rolverdeling tussen vakminister en minister van BZK bij en toetsing van vertrekregelingen. De minister van BZK geeft aan dat een vereenvoudiging van de procedure rond het slaan van Koninklijke Besluiten bij aanstelling en ontslag van rijksambtenaren zou kunnen bijdragen aan een meer eenvoudige en transparante gang van zaken rond ontslagen. Dit wordt momenteel in het kader van harmonisering van rechtspositievoorschriften onderzocht. In datzelfde kader onderzoekt zijn ministerie ook of het vereiste van het KB in alle gevallen in stand moet blijven.

5.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

In haar reactie geeft de minister van OCW aan dat zij belangrijke conclusies uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer onderschrijft. Uit de voorgestelde, en deels reeds ingevoerde, verbeteracties blijkt dat de minister van OCW een grondige en brede aanpak voorstaat om de noodzakelijke transparantie en zorgvuldigheid te verbeteren. Het plan, waarin de minister alle acties zal opnemen, ziet de Algemene Rekenkamer met belangstelling tegemoet. Zij zal de uitvoering van deze acties volgen.

De minister van BZK zegt in zijn reactie toe om begin 2005 een besluit te nemen over de rolverdeling bij en toetsing van vertrekregelingen. De Algemene Rekenkamer ziet dit besluit met belangstelling tegemoet. Tevens heeft zij waardering voor het initiatief om in het kader van de harmonisering van rechtspositievoorschriften te onderzoeken of een vereenvoudig van de eisen voor het opstellen van een Koninklijk Besluit kan bijdragen aan een meer eenvoudige en transparante gang van zaken rond ontslag.

Momenteel doen de departementale auditdiensten onderzoek bij andere ministeries. Wanneer zij hetzelfde beoordelingskader hanteren als de Algemene Rekenkamer, dan zal duidelijk worden of en in welke mate de onrechtmatigheden en onvolkomenheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd, ook voorkomen bij andere departementen.

WET- EN REGELGEVING

De onderstaande regelgeving is betrokken in het onderzoek:

- Ambtenarenwet van 12 december 1929;
- Algemeen Rijksambtenarenreglement van 12 juni 1931;
- Regeling telefoonkostenvergoeding (Stb. 527, 1977) van 22 september 1977 (ingetrokken d.d. 1 juli 2002);
- Bezoldigingsbesluit burgerlijke rijksambtenaren 1984 van 1 november 1983;
- Besluit waarnemingstoelagen 1987 van 6 november 1987;
- Verplaatsingskostenbesluit 1989 van 6 oktober 1989;
- Regeling gratificatie bij ambtsjubileum (stb. 143 van 24 februari 1993);
- Reisbesluit binnenland van 1 maart 1993;
- Reisregeling binnenland (Stcrt. 1993, 56) van 15 maart 1993;
- Besluit representatiekostenvergoeding rijkspersoneel (Stb 452, 1993) van 30 juli 1993;
- Besluit Interim functievervulling OCenW 1995 van 10 april 1995;
- Besluit bewust belonen OCenW 2002 ingaande 1 januari 2002;
- Besluit Representatiekostenvergoeding OCenW 2002 van 28 maart 2002 en van 2 oktober 2002;
- Aanvullend sociaal beleidskader/FPU-plusregeling van 18 november 2003.

CONTROLEAANPAK VAN ONDERWERPEN BUITEN HET SALARISSYSTEEM

De salarisbetalingen die worden verricht via het salarissysteem zijn door de Algemene Rekenkamer integraal onderzocht. De meeste declaraties worden bij het Ministerie van OCW ook uitgekeerd via het salarissysteem. Een aantal personele uitgaven lopen niet via het salarissysteem. Van deze uitgaven wordt in deze bijlage aangegeven op welke wijze deze uitgaven onderzocht zijn.

Bij het kerndepartement en bij vier (van de twaalf) buitendiensten is nagegaan of hoge ambtenaren voorkomen in de crediteurenadministratie, de debiteurenadministratie en/of de voorschottenadministratie. Indien dit het geval was, is steekproefsgewijs de betaling onderzocht.

Daarnaast is op basis van de omschrijving een klein aantal (22 bij het kerndepartement) grootboekrekeningen geselecteerd. Op basis van de omschrijving van de post zijn steekproefsgewijs betalingen onderzocht. De onderzochte periode betrof 1 januari 2003 tot 1 juni 2004. De onderzoeks-aanpak garandeert niet dat alle betalingen aan of wegens de onderzochte ambtenaren door de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek zijn betrokken.

In aanvulling op de steekproefsgewijze aanpak heeft de Algemene Rekenkamer op een aantal manieren gericht informatie verzameld over vermoedens van onregelmatigheden bij de personele uitgaven aan hogere ambtenaren. Diverse klokkenluidersites op internet zijn doorgenomen. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met enkele medewerkers en ex-medewerkers van het Ministerie van OCW die vanwege hun (voormalige) functie mogelijk inzicht hadden in de personele uitgaven aan hogere ambtenaren. Dit leverde enkele concrete vermoedens op. Deze zijn, tezamen met een melding die bij de Algemene Rekenkamer binnen kwam, meegenomen in het onderzoek.

BIJLAGE 3

AFKORTINGENLIJST

ABD	Algemene Bestuursdienst
ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
ATB	directie Audit en Toezichtbeleid
BBRA	Bezoldigingsbesluit Burgelijke Rijksambtenaren
BOA	directie Bestuursondersteuning en Advies
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CRB	Centrale Raad voor Beroep
CW	Comptabiliteitswet
DAD	Departementale accountants/auditdienst
DG	directeur-generaal
FPU	Flexibel pensioen en uittreden
HRM	Human Resource Management
IF	Interim Functievervulling
KB	Koninklijk Besluit
MD	Management Development
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PenO	Personeel en Organisatie
PG	procureur-generaal
PLP	Ploum Lodder Princen
SG	secretaris-generaal
TMG	Topmanagementgroep