
Vergaderjaar 2006–2007

31 030 Beloningen en ontslagregelingen rechterlijke
macht
De Rechtspraak

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 mei 2007

Hierbij bieden wij u aan het op 4 mei 2007 door ons vastgestelde rapport «Beloningen en ontslagregelingen rechterlijke macht. De Rechtspraak» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
secretaris

Vergaderjaar 2006–2007

31 030 Beloningen en ontslagregelingen rechterlijke
macht
De Rechtspraak

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5
1	Over dit onderzoek	8
1.1	Aanleiding	8
1.2	Opzet onderzoek	8
1.3	Leeswijzer	9
2	Conclusie, aanbevelingen, ondersteunende bevindingen	10
2.1	Conclusie en aanbevelingen	10
2.2	Ondersteunende bevindingen	10
2.2.1	Aanstelling en salaris	11
2.2.2	Onkosten- en representatiekostenvergoeding	12
2.2.3	Schadeloosstelling	12
2.2.4	Overige toelagen en toeslagen	12
2.2.5	Buitengewoon verlof van lange duur	13
2.2.6	Ontslagregelingen	13
3	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	15
3.1	Reactie minister	15
3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	16
Bijlage 1	Buitengewoon verlof	18
Bijlage 2	Aantallen onderzochte ambtenaren per gerecht	20
	Literatuur	21

SAMENVATTING

Aanleiding

De Algemene Rekenkamer heeft in 2005 en 2006 onderzoek gedaan naar de beloningen en ontslagregelingen van hogere ambtenaren bij het Rijk. Dit onderzoek werd gedaan op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Hij deed dit verzoek namens het kabinet. Bij deze onderzoeken waren de ambtenaren van de rechterlijke macht nog niet betrokken. In de tweede helft van 2006 is hier onderzoek naar gedaan. Het betreft de hogere ambtenaren bij de Rechtspraak¹, de Hoge Raad der Nederlanden en het Openbaar Ministerie. De uitkomsten van dit onderzoek staan in drie rapporten. In dit rapport zijn de resultaten van het onderzoek bij de Rechtspraak opgenomen.

Opzet

In de periode september tot en met december 2006 is dossieronderzoek uitgevoerd bij de Raad voor de rechtspraak en (voor het onderdeel van de onkostendeclaraties) bij een aantal gerechten.

Het eerste onderzoeksdeel naar de beloningen van rechterlijke ambtenaren en rijksambtenaren betrof de periode 1 januari 2005 tot 1 januari 2006. Voor de rechterlijke ambtenaren geldt de CAO voor de rechterlijke macht. Zij worden bezoldigd conform categorie 8 en lager van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra). Het ging om 1 102 ambtenaren. Naast deze ambtenaren is er ook sprake van achttien ambtenaren die vallen onder het Bezoldigingsbesluit burgerlijke rijksambtenaren 1984 (BBRA) met een beloning vanaf schaal 16 en hoger.

Het tweede deel van het onderzoek richtte zich op de beloningen en vergoedingen die samenhangen met het ontslag van deze hogere rechterlijke ambtenaren en rijksambtenaren in de periode 1 januari 2005 tot 1 juli 2006. Het ging om 59 rechterlijke ambtenaren.

Het derde deel van het onderzoek betrof een deelwaarneming naar de onkostendeclaraties van 2005 van een aantal zogenaamde voorbeeld-functionarissen (met name bestuursleden van gerechten) verspreid over het land.

In totaal waren er per 31 december 2005 9 312 ambtenaren in dienst van de Rechtspraak. De totale personeelskosten bedroegen in 2005 € 521 miljoen.

Conclusie en aanbevelingen

De beloningen en ontslagregelingen van de hogere ambtenaren bij de Rechtspraak gaan over het algemeen volgens de regels. Er is – op enkele uitzonderingen na – geen sprake van onrechtmatigheden.

De Algemene Rekenkamer heeft op twintig aspecten de beloningen en ontslagregelingen getoetst. Slechts op drie aspecten was het aantal onvolkomenheden wat groter. Dat waren de betaling van de onkostenvergoeding, de schadeloosstellingen en de regeling van het buitengewoon verlof. De onkostenvergoedingen zijn relatief vaak in het nadeel van de betrokkenen niet aangepast aan een nieuwe functie. Bij de schadeloosstellingen was er een aantal malen sprake van een onvoldoende grondslag. In het algemeen zijn de fouten niet structureel.

¹ Tot de Rechtspraak behoren de negentien rechtbanken, de vijf gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad).

Verder ontbreekt het bij de regeling van het buitengewoon verlof aan specifieke regelgeving, waardoor naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer de door de werkgever verschuldigde pensioenpremies op een weinig transparante en uniforme wijze worden verhaald op de werknemer.

Omdat er doorgaans objectieve criteria voor de beoordeling ontbreken en het bevoegd gezag ook de mogelijkheid heeft om (via *kan*-bepalingen) individueel maatwerk te geven, beveelt de Algemene Rekenkamer aan om bij individueel maatwerk, zoals bij de schadeloosstellingen, een onpartijdige externe deskundige in te schakelen. Het is van groot belang dat het bevoegd gezag zorgvuldigheid betracht bij het overwegen van individuele regelingen.

Daarnaast beveelt de Algemene Rekenkamer aan dat mede gelet op jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, bij een aantal in dit onderzoek gevonden fouten terugvordering van een deel van het onverschuldigd betaalde voor een periode van minimaal twee jaar in de rede ligt.

Reactie minister

De minister van Justitie reageert op 20 april 2007 in de eerste plaats op onze constatering dat pensioenpremies onterecht niet verhaald worden op rechterlijke ambtenaren die buitengewoon verlof zonder bezoldiging genieten. De minister schetst dat de naar de Nederlandse Antillen of Aruba uitgezonden Nederlandse rechterlijke ambtenaren buitengewoon verlof zonder behoud van bezoldiging genieten. Zij ontvangen een Antilliaans respectievelijk Arubaans salaris. Daarnaast ontvangen zij onder meer een tropentoeslag, die wordt toegekend door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De hoogte van de tropentoeslag wordt zodanig vastgesteld dat er rekening wordt gehouden met onder meer het inhouden van het werknemersdeel van de pensioenpremie als ware er geen buitengewoon verlof verleend. Op deze wijze ondervindt 's Rijks schatkist noch het ABP schade. De minister geeft aan dat de Algemene Rekenkamer in 1995 en tijdens dit onderzoek niet is geïnformeerd over deze handelwijze en dat dat wel had moeten gebeuren. De minister neemt wel in overweging om op korte termijn de regelgeving voor rechterlijke ambtenaren te laten aansluiten bij de voor de rijksambtenaren geldende regels. Omdat zowel die regeling als de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk wijzigen, wacht hij eerst de ontwikkelingen af.

De minister schrijft dat hij het een onwenselijke situatie vindt dat het verhalen van de pensioenpremie bij buitengewoon verlof ingeval van tewerkstelling bij een internationale organisatie niet op uniforme wijze geschiedt. Omdat de verhaalsregelingen voor rijksambtenaren enigszins gedateerd zijn en omdat de pensioenregelgeving van het ABP nog steeds aan veranderingen onderhevig is, acht de minister het op dit moment niet opportuun om de regelingen daaraan aan te passen. Op termijn zal hij in overleg treden met betreffende partijen om een uniforme werkwijze te bewerkstelligen.

De aanbeveling om een externe deskundige een onafhankelijk advies te laten geven bij het toekennen van individueel maatwerk (zoals schadeloosstellingen) neemt de minister niet over. De minister schrijft dat binnen de Rechtspraak beoogde schadeloosstellingen (boven € 5 000) al worden

getoetst door de Raad voor de rechtspraak. Op deze wijze is gewaarborgd dat zorgvuldig wordt omgegaan met het toekennen van individuele regelingen.

De aanbeveling om, mede gelet op de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, bij een aantal in dit onderzoek gevonden fouten een deel van het onverschuldigd betaalde voor een periode van minimaal twee jaar terug te vorderen, in de rede ligt, deelt de minister niet zonder meer. De minister wijst op de voorwaarde die bij deze uitspraak hoort: belanghebbende wist of had redelijkerwijs kunnen weten dat aan hem een onverschuldigde betaling is gedaan. Naar de mening van de minister is deze nuancering ten onrechte niet in ons standpunt opgenomen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer dankt de minister voor zijn uitgebreide reactie. Uit ons onderzoek bleek dat het bij de Rechtspraak onduidelijk was hoe de pensioenafdracht en verrekening bij buitengewoon verlof zonder behoud van bezoldiging geregeld was. De minister schrijft ook dat hij in gebreke is gebleven om ons op dit punt te informeren. De minister heeft op dit punt nu duidelijkheid verschaft. Er is dus geen sprake van een tekortkoming. Wij zijn verheugd dat de minister overweegt om de opbouw van het salaris van de rechterlijk ambtenaar die naar de Nederlandse Antillen of Aruba gaat, te herzien en de regelgeving aan te laten sluiten op de voor rijksambtenaren geldende regelgeving. Zo wordt voor iedereen de regeling helder.

De toezegging van de minister om de regelgeving binnen de sector Rechterlijke Macht voor het verhalen van de pensioenpremie bij buitengewoon verlof ingeval de tewerkstelling bij een internationale organisatie op termijn te uniformeren, juichen we toe. We dringen erop aan dat de minister niet te lang wacht met de aanpassingen.

Ten aanzien van de nuancering van de minister bij de aanbeveling over terugvorderingen, delen wij de opvatting van de minister dat de terugvordering van twee jaar onverschuldigde betalingen pas in de rede ligt wanneer belanghebbende wist of kon weten dat er sprake was van die situatie (conform de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep).

Tot slot schrijft de minister dat de Raad voor de rechtspraak al een regeling heeft om «hoge» schadeloosstellingen te toetsen. De aanbeveling om een externe deskundige in te schakelen om dit individuele maatwerk te toetsen, is naar zijn mening daarom overbodig. In principe kunnen wij ons daarin vinden, mits de regeling zorgvuldiger toegepast wordt.

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Aanleiding

Naar aanleiding van een verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), namens het kabinet, heeft de Algemene Rekenkamer in 2005 onderzoek gedaan naar de beloning van hogere ambtenaren bij het Rijk in het begrotingsjaar 2004. In april 2005 is het rapport van dat onderzoek *Beloning van hogere ambtenaren bij het Rijk* (Algemene Rekenkamer, 2005) gepubliceerd.

Vervolgens hebben we onderzoek gedaan naar de ontslagen van hogere ambtenaren. In mei 2006 volgde de publicatie van dat rapport: *Ontslagregelingen hogere ambtenaren bij het Rijk 2004 en 2005* (Algemene Rekenkamer, 2006). In beide onderzoeken hebben we de sector Rijk en de sector Defensie onderzocht. Binnen die sectoren hebben we ons gericht op alle rijksambtenaren die waren benoemd in schaal 16 en hoger van het Bezoldigingsbesluit burgerlijke rijksambtenaren 1984 (BBRA) en bij Defensie op de militairen met vergelijkbare rangen. De ambtenaren bij de Rechtspraak², de Hoge Raad der Nederlanden en het Openbaar Ministerie vormden geen onderdeel van deze onderzoeken.

In de tweede helft van 2006 hebben we onderzoek gedaan naar beloningen en ontslagregelingen bij de rechterlijke macht. De «hogere» rechterlijke ambtenaren vallen onder de CAO voor de rechterlijke macht en worden bezoldigd in categorie 8 en lager van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra). Naast deze rechterlijke ambtenaren is er ook een aantal ambtenaren dat onder het BBRA valt. Als deze ambtenaren in de onderzoeksperiode waren benoemd in schaal 16 en hoger, hebben we ze ook in het onderzoek betrokken.

Ten slotte hebben we de onkostendeclaraties van een deel van de zogenaamde voorbeeldfunctionarissen (met name bestuursleden van gerechten) onderzocht.

1.2 Opzet onderzoek

We hebben de personeelsdossiers onderzocht bij de Raad voor de rechtspraak en voor het onderzoek naar de onkostendeclaraties hebben wij een aantal gerechtshoven en rechtbanken bezocht.

Het eerste onderzoeksdeel hiervan was het onderzoek naar de beloningen van rechterlijke ambtenaren en rijksambtenaren over het jaar 2005. Het ging om 1 102 rechterlijke ambtenaren en achttien rijksambtenaren in actieve dienst. Dit deel van het onderzoek richtte zich op de volgende aspecten van beloning:

- aanstelling;
- salaris;
- bewust belonen;
- afkoop verlof;
- onkosten- en representatiekostenvergoeding;
- schadeloosstelling;
- waarnemingstoelage;
- gratificatie ambtsjubileum en diensttijdgratificatie;
- pikettoelage;
- regelingen bij buitengewoon verlof van lange duur;
- Wet openbaarmaking topinkomens.

² Tot de Rechtspraak behoren de negentien rechtbanken, de vijf gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad).

Het tweede deel van het onderzoek richtte zich op de beloningen en vergoedingen die samenhangen met het ontslag van rechterlijke ambte-

naren en rijksambtenaren in de periode 1 januari 2005 tot 1 juli 2006. Het ging om 59 rechterlijke ambtenaren. Bij de rijksambtenaren waren geen ontslagen.

Dit deel van het onderzoek richtte zich op de volgende aspecten:

- verlenen van ontslag;
- stopzetten bezoldiging bij ontslag;
- afkoop verlof na ontslag;
- overlijdensuitkering;
- terugvordering vergoedingen na ontslag;
- schadeloosstelling in verband met ontslag;
- bovenwettelijke werkloosheidsuitkering;
- flexibel pensioen en uittreden.

Het derde deel van het onderzoek richtte zich op de onkostendeclaraties over 2005. Er is een deelwaarneming gedaan van een aantal zogenaamde voorbeeldfunctionarissen bij (verspreid over het land) vijf van de negentien rechtbanken, bij twee van de vijf gerechtshoven, bij een bijzondere college en bij de Raad zelf. Tot de voorbeeldfunctionarissen rekenden wij de leden van de (gerechts)besturen, inclusief de directeurs bedrijfsvoering van de gerechten en de leden van de Raad die geen deel uitmaakten van de rechterlijke macht.

De uitkomsten van het onderzoek zijn schriftelijk voorgelegd aan de betreffende gerechten. Over enkele specifieke regelingen is ook mondeling overleg geweest met deskundigen van onder meer het Ministerie van Justitie of de Raad.

In totaal waren er per 31 december 2005 9 312 ambtenaren in dienst van de Rechtspraak. De geconsolideerde staat van baten en lasten 2005 uit het *Jaarverslag 2005* van De Rechtspraak (Raad voor de rechtspraak, 2006) geeft als totale personeelskosten € 521 miljoen.

De Raad voor de rechtspraak heeft bij dit onderzoek een coördinerende rol gehad. De Raad heeft geen zeggenschap over het financieel beheer en personeelsbeheer van de rechtbanken en gerechtshoven. Deze organisaties zijn zelfstandig en beslissen in het kader van dit onderzoek dan ook zelf over of ze correcties willen aanbrengen naar aanleiding van de door ons gevonden fouten.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek bij de Rechtspraak. De resultaten van hetzelfde onderzoek bij het Openbaar Ministerie en de Hoge Raad publiceren we apart. We gaan in paragraaf 2.1 eerst in op de conclusie van het onderzoek en op onze aanbevelingen. Vervolgens komen in paragraaf 2.2 de bevindingen aan de orde die onze conclusie ondersteunen. De bevindingen uit het eerste deel van het onderzoek (naar de beloningen) zitten verwerkt in de aspecten 1 tot en met 10 en aspect 20. Het tweede deel (ontslagregelingen) is verwerkt in de aspecten 11 tot en met 18. En het derde deel van het onderzoek naar de onkostendeclaraties is verwerkt in aspect 19. In hoofdstuk 3 treft u de reactie van de minister van Justitie en ons nawoord aan. In de bijlage 1 is de attentingsbrief aan de minister van Justitie van 20 maart 2007 opgenomen. In bijlage 2 zijn de onderzochte ambtenaren per gerecht vermeld. De in het onderzoek gehanteerde normen zijn op de website van de Algemene Rekenkamer opgenomen: www.rekenkamer.nl.

2 CONCLUSIE, AANBEVELINGEN, ONDERSTEUNENDE BEVINDINGEN

2.1 Conclusie en aanbevelingen

De beloningen en ontslagregelingen van de hogere ambtenaren bij de Rechtspraak gaan over het algemeen volgens de regels. Er is – op enkele uitzonderingen na – geen sprake van onrechtmatigheden.

We hebben de beloningen en ontslagregelingen op twintig aspecten getoetst. Slechts op drie aspecten was het aantal onvolkomenheden wat groter: onkosten- en representatievergoeding, de schadeloosstelling en de vergoedingen bij buitengewoon verlof. De onkostenvergoedingen zijn relatief vaak in het nadeel van de betrokkenen niet aangepast aan een nieuwe functie. En bij de schadeloosstelling was er een aantal malen sprake van een onvoldoende grondslag. In het algemeen zijn de fouten niet structureel.

Verder ontbreekt het bij de regeling van het buitengewoon verlof aan specifieke regelgeving, waardoor naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer de door de werkgever verschuldigde pensioenpremies op een weinig transparante en uniforme wijze worden verhaald op de werknemer.

De Algemene Rekenkamer benadrukt, evenals in het al eerder genoemde rapport *Ontslagregelingen hogere ambtenaren bij het Rijk 2004 en 2005* (Algemene Rekenkamer, 2006) dat het van groot belang is dat het bevoegd gezag zorgvuldigheid betracht bij het overwegen van individuele regelingen. Omdat er doorgaans objectieve criteria voor de beoordeling ontbreken en het bevoegd gezag ook de mogelijkheid heeft om (via *kan*-bepalingen) individueel maatwerk te geven, beveelt de Algemene Rekenkamer aan een onpartijdige externe deskundige in te schakelen.

Daarnaast beveelt de Algemene Rekenkamer aan dat mede gelet op jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, bij een aantal in dit onderzoek gevonden fouten terugvordering van een deel van het onverschuldigd betaalde voor een periode van minimaal twee jaar in de rede ligt.

2.2 Ondersteunende bevindingen

Zoals in de inleiding is geschetst, is onderzoek gedaan naar twintig aspecten van de beloningen en ontslagregelingen. In de volgende tabel staat welke aspecten we hebben betrokken in het onderzoek. De normen voor deze aspecten zijn opgenomen op onze website www.rekenkamer.nl. In de volgende paragrafen gaan we in op die aspecten waarbij onvolkomenheden zijn geconstateerd.

Tabel 1: Onderzochte aspecten en geconstateerde gebreken

Onderzocht aspect	Aantal gebreken ¹	Uitwerking in paragraaf
1 Aanstelling	3	2.2.1
2 Salaris	5	2.2.1
3 Bewust belonen	geen	–
4 Afkoop verlof	1	2.2.1
5 Onkosten- en representatiekostenvergoeding	41	2.2.2
6 Schadeloosstelling	7	2.2.3
7 Waarnemingstoelage	1	2.2.4
8 Gratificatie ambtsjubileum en diensttijdgratificatie	2	2.2.4
9 Pikettoelage	1	2.2.4
10 Buitengewoon verlof van lange duur	5 ²	2.2.5
11 Verlenen ontslag	1	2.2.6
12 Stopzetten bezoldiging bij ontslag	1	2.2.6
13 Afkoop verlof na ontslag	2	2.2.6
14 Overlijdensuitkering	1	2.2.6
15 Terugvordering vergoedingen na ontslag	1	2.2.6
16 Schadeloosstelling in verband met ontslag	1	2.2.6
17 Bovenwettelijke werkloosheidsuitkering	geen	–
18 Flexibel pensioen en uittreden	1	2.2.6
19 Onkostendeclaraties	geen	–
20 Wet openbaarmaking topinkomens	geen	–

¹ Gebreken bij het totaal van rechterlijke ambtenaren en niet-rechterlijke ambtenaren.

² Naar aanleiding van de reactie van de minister is het aantal gebreken op dit punt aangepast.

2.2.1 Aanstelling en salaris

Driemaal was er sprake van een verkeerde anciënniteitsdatum op het Koninklijk Besluit (KB) dan wel op de beschikking, waardoor periodieke salarisverhogingen enkele maanden te laat (tweemaal) of te vroeg (eenmaal een maand) werden toegekend. Het betreffende gerecht heeft toegezegd de fouten te herstellen. Vijf keer is er een fout gemaakt bij het vaststellen van de hoogte van het salaris waarvan eenmaal in het nadeel van de betrokkene. Het gaat om de volgende zaken:

- Betrokkene ontving abusievelijk geen bestuurstoelage van € 181,51 per maand. Het betreffende gerecht heeft toegezegd de fout te herstellen.
- Bij betrokkene werd 2,5% (€ 179,71 per maand) salaris ingehouden, als gevolg van de inhouding voor de zogenaamde grote PAS-regeling.³ Volgens ons zou dit 10% (€ 718,85 per maand) moeten zijn.
- Betrokkene ontving een salaris in een te lage schaal en ontving ten onrechte twee jaar lang een representatiekostenvergoeding (per maand € 255,93). Met de bedoeling beide zaken te corrigeren, is abusievelijk het salaris met terugwerkende kracht gecorrigeerd, de representatiekostenvergoeding stopgezet, maar ook de overbruggings-toelage verhoogd. Betrokkene ontving daardoor vanaf 1 januari 2006 een te hoge bezoldiging. De Raad voor de rechtspraak heeft het betreffende gerecht verzocht de overbruggingstoelage aan te passen. De teveel betaalde gelden zijn teruggevorderd.
- Tweemaal was er sprake van een verkeerd berekende salarisvermeerdering van ongeveer € 80 per maand. In een van beide gevallen heeft het gerechtshof correctie toegezegd, maar gezien het «geringe bedrag» (berekening Algemene Rekenkamer: circa € 5 000) zullen ze dit niet met terugwerkende kracht doen.

Eenmaal troffen we een situatie aan waarbij een medewerker in 2005 meer vakantie-uren had verkocht dan was toegestaan. Betrokkene verkocht twintig uur conform de regeling en liet daarnaast in de vorm van

³ PAS staat voor partiële arbeidsparticipatie senioren.

een schadeloosstelling ex art. 46 Wrra nog eens 111,6 uur ter waarde van € 4 846,24 uitbetalen. Volgens de rechtbank was het wegens dringend dienstbelang niet mogelijk het verlof op te nemen. Voor de afkoop van verlof zijn expliciete bepalingen opgenomen en dus kan art. 46 Wrra niet worden gebruikt om (alsnog) een afwijkende regeling te treffen.

2.2.2 Onkosten- en representatiekostenvergoeding

Alle in het onderzoek betrokken rechterlijke ambtenaren hebben recht op een onkostenvergoeding. In 34 gevallen constateerde de Algemene Rekenkamer dat er een te lage onkostenvergoeding was uitbetaald. In twaalf gevallen was er zelfs helemaal geen onkostenvergoeding betaald, terwijl de betreffende ambtenaren er wel recht op hadden. De officiële vergoedingen variëren van € 112,01 tot € 134,35 per maand. Alle gerechten hebben aangegeven dat zij deze situatie zullen corrigeren en de vergoedingen alsnog zullen uitkeren of aanvullen. Verder was er in drie gevallen een te hoge vergoeding betaald; in een van die gevallen zal het betreffende gerecht dat corrigeren.

De representatiekostenvergoeding voor alle directeuren bedrijfsvoering bedraagt bruto circa € 270 per maand. Het bleek echter dat de indexering van deze kostenvergoeding niet centraal geregeld was. Het gevolg daarvan was dat er verschillen waren ontstaan in de hoogte van de vergoeding. In één geval werd geen vergoeding uitbetaald. De betreffende rechtbank zal dat aanpassen. Eenmaal werd netto uitbetaald (€ 128,19 per maand). De betreffende rechtbank heeft toegezegd de toelage alsnog te zullen bruteren.

Ten slotte troffen we bij twee functionarissen nabetalings aan van representatiekostenvergoedingen die niet voldoende gedocumenteerd waren. Het gaat om € 9 815,64 en € 3 210. In het eerste geval is de nabetaling bovendien ten onrechte meegeteld bij de pensioenopbouw, de berekening van de eindejaarsuitkering en bij het vakantiegeld.

2.2.3 Schadeloosstelling

In 2005 is vijftig maal in de door ons onderzochte categorie ambtenaren een schadeloosstelling verstrekt. Zeven keer hebben we onvolkomenheden aangetroffen; drie keer bij dezelfde rechtbank.

Ook nu was er een aantal malen sprake van het gebruik van art. 46 Wrra, terwijl op schadeloosstelling een specifiekere regeling van toepassing is (zie ook het laatste punt bij 2.2.1). Het ging om de volgende zaken:

- Betrokkene ontving een schadeloosstelling van € 3 000 voor verhuiskosten.
- Schadeloosstellingen van € 1 287, € 8 325,35 en € 665 hadden tweemaal betrekking op een tegemoetkoming in de ziektekostenverzekering en eenmaal op het spaarloon.
- Driemaal ontbrak de onderbouwing of grondslag van schadeloosstellingen van € 769,88, € 607,65 en € 1 225.

2.2.4 Overige toelagen en toeslagen

In totaal hebben we vier keer een opmerking bij betaalde toelagen of toeslagen.

Eenmaal was de grondslag voor de betaalde belastbare waarnemings-toelage voor ad € 215,82 per maand niet juist. De beschikking bevatte als

grondslag art. 14 BBRA, terwijl het om een rechterlijke ambtenaar ging. In een andere brief stond dat het op grond van art. 46 Wvra was. Eenmaal ontbrak de onderbouwing voor de uitbetaling van de piket-toelage (€ 1 635,65).

En tweemaal was er sprake van verkeerde berekeningen bij de vaststelling van de gratificatie voor een ambtsjubileum. Eenmaal heeft het gerecht een correctie toegezegd (er was € 734 te weinig betaald), in het andere geval is het gerecht het niet eens met onze berekening en zal dus niet corrigeren. Overigens betreft dat een gering bedrag (€ 155 te weinig uitbetaald).

2.2.5 Buitengewoon verlof van lange duur

In 2005 waren er vijf ambtenaren die vanwege plaatsing bij het Gemeenschappelijke Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba met buitengewoon verlof van lange duur zijn gegaan.

Aanvankelijk constateerden wij (zie verder bijlage 1) dat het werknemersdeel van de pensioenpremies ten onrechte niet op betrokkenen is verhaald. Uit de reactie van de minister is gebleken dat verrekening van deze premies plaatsvindt via een tropenuitkering van het Ministerie van BZK (zie verder hoofdstuk 3).

In een ander geval is buitengewoon verlof verleend in verband met het vervullen van een politieke functie. Uit het salarisoverzicht blijkt dat aan het ABP afgedragen premies voor het invaliditeitspensioen en de FPU niet op betrokkene worden verhaald (€ 335,26 per maand).

Verder zijn er nog twee fouten gemaakt rond het buitengewoon verlof. De eerste fout betreft een functionaris, aan wie tijdens het buitengewoon verlof abusievelijk de toeslag voor zijn sectorvoorzitterschap is meegeerekend voor de pensioenopbouw (€ 437,73 per maand). De rechtbank in kwestie heeft inmiddels aangegeven dit per 1 december 2006 te zullen corrigeren. De tweede fout is eigenlijk een combinatie van fouten. Betrokkene heeft om persoonlijke redenen gedurende negen maanden verlof voor de helft van de werktijd gekregen. Ten onrechte is gedurende zes van die negen maanden een toelage ter grootte van het werkgeversdeel van de pensioenpremie (€ 561,14 per maand, totaal € 3 366,84) betaald. Omdat er een te hoge korting op de bezoldiging was toegepast (€ 2 525,22) is uiteindelijk per saldo € 841,62 teveel betaald.

Tot slot is er nog bij twee ambtenaren die vanwege persoonlijk belang met bijzonder verlof gingen, de verkeerde juridische grondslag gebruikt voor het verlenen van het buitengewoon verlof.

2.2.6 Ontslagregelingen

In zes⁴ van de 59 onderzochte ontslagregelingen vonden we onrechtmatigheden. Bij een dossier is er met de Raad en de betreffende gerechten onenigheid over de uitleg van de regelgeving.

In vijf gevallen is de zaak wel duidelijk. Bij een daarvan is ten onrechte teveel uitbetaald, eenmaal € 230,05 teveel eindejaarsuitkering, een correctie is toegezegd. In twee andere gevallen zijn meer verlofuren uitbetaald dan de regeling toestaat of dan aangetoond kon worden (€ 6 664,20 en € 5 106,34). In de vierde zaak is bij de berekening van de overlijdensuitkering abusievelijk de vaste onkostenvergoeding meegeteld en is daarover ten onrechte een vakantie-uitkering berekend (€ 385 teveel

⁴ Het gaat om acht bevindingen in zes dossiers.

betaald). Bij het vijfde dossier is abusievelijk twee maanden salaris doorbetaald; betrokkene is verzocht het teveel betaalde terug te betalen.

Bij een dossier zijn de Raad en het betreffende gerecht het niet eens met de Algemene Rekenkamer over de onrechtmatigheid van de betreffende uitkering. Bij ontslag ontving betrokkene een ontslaguitkering van € 20 000 netto (€ 41 700 bruto). Volgens de begeleidende brief was dit een vergoeding voor verhuiskosten, opgebouwde vakantiedagen, ouderschapsverlof enzovoort. Wij stelden vast dat een specificatie of grondslag ontbrak: de uitbetaling van het verlofsaldo lijkt gebaseerd op een schatting; het vergoeden van verhuiskosten op een ontslagdatum is discutabel en er geldt bovendien een specifiek besluit voor (verplaatsingskostenbesluit), en het vergoeden van (extra) ouderschapsverlof op een ontslagdatum is niet mogelijk.

De Raad en het gerecht zijn van mening dat hier sprake is van een afvloeiingsregeling bij ontslag op grond van art. 46 Wvra en zij bestrijden dan ook dat er sprake is van een onrechtmatigheid.

3 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

3.1 Reactie minister

Op 20 april 2007 reageert de minister van Justitie op de aan hem op 20 maart 2007 gestuurde attenderingsbrief over de regelingen rond buitengewoon verlof van lange duur en het op 28 maart 2007 toegezonden conceptrapport. De volledige tekst van de reactie van de minister is terug te vinden op www.rekenkamer.nl. Hij reageert eerst op onze constatering dat pensioenpremies onterecht niet verhaald worden op rechterlijke ambtenaren die buitengewoon verlof zonder behoud van bezoldiging genieten. De minister legt uit dat de naar de Nederlandse Antillen of Aruba uitgezonden Nederlandse rechterlijke ambtenaren buitengewoon verlof zonder behoud van bezoldiging genieten. Zij ontvangen een salaris van de Antillen of Aruba. Daarnaast ontvangen zij onder andere een tropentoeslag, die wordt toegekend door de minister van BZK op basis van de Suppletieregeling rechterlijke ambtenaren. De werkgever van de naar de Nederlandse Antillen of Aruba uitgezonden rechterlijke ambtenaar betaalt de volledige pensioenpremies, dus zowel het werknemers- als het werkgeversdeel. De hoogte van de tropentoeslag wordt op grond van de regeling vastgesteld op het verschil tussen het fictief berekende netto Nederlandse salaris en het netto Antilliaanse of Arubaanse salaris. Bij de berekening van het fictief berekend netto Nederlandse salaris wordt rekening gehouden met het inhouden van het werknemersdeel van de pensioenpremie alsof er geen buitengewoon verlof is verleend. De uitgezonden rechterlijke ambtenaar verkeert op dat punt dan ook niet in een gunstiger positie dan de rechterlijke ambtenaar aan wie geen buitengewoon verlof zonder bezoldiging is verleend. 's Rijks schatkist noch het pensioenfonds ABP lijdt schade door deze handelwijze. De minister geeft aan dat de Algemene Rekenkamer in 1995 en tijdens het onderzoek niet is geïnformeerd over deze handelwijze en dat dat wel had moeten gebeuren.

De minister neemt wel in overweging om op korte termijn de regelgeving voor rechterlijke ambtenaren te laten aansluiten bij de voor de rijksambtenaren op dit punt geldende regels. Hij wacht echter ten eerste de lopende ontwikkeling af van de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk, die eind 2008 al haar beslag moet krijgen. Ten tweede wacht hij de mede daarmee samenhangende herziening van de regeling beschikbaarstelling ambtenaren aan de Nederlandse Antillen en Aruba (Stcrt. 6 december 2005, nr. 237) af.

De minister schrijft dat hij het een onwenselijke situatie vindt dat het verhalen van de pensioenpremie bij buitengewoon verlof ingeval van tewerkstelling bij een internationale organisatie niet op uniforme wijze plaatsvindt. Omdat de verhaalsregelingen voor rijksambtenaren enigszins gedateerd zijn en omdat de pensioenregelgeving van het ABP nog steeds aan veranderingen onderhevig is, acht de minister het op dit moment niet opportuun om de regelingen daaraan aan te passen. Om uniforme toepassing van het verhaal van pensioenpremies te bewerkstelligen, zal hij in overleg treden met de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de Hoge Raad en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak om ervoor te zorgen dat de gerechten en parketten in deze gevallen uniform omgaan met het verhalen van pensioenpremie.

De minister bevestigt onze constatering dat ten onrechte bij een functionaris aan wie buitengewoon verlof is verleend in verband met het vervullen van een politieke functie, geen aan het ABP afgedragen premie

voor het invaliditeitspensioen en de VUT/FPU is verhaald. Hij zal dit corrigeren en de Raad voor de rechtspraak zal de gerechtsbesturen informeren over de te volgen handelwijze in toekomstige gevallen.

Onze aanbeveling om een externe deskundige een onafhankelijk advies te laten geven bij het toekennen van individueel maatwerk (zoals schadeloosstellingen), neemt de minister niet over. De minister schrijft dat binnen de Rechtspraak deze schadeloosstellingen al worden getoetst. De Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (artikel 46) schrijft namelijk voor dat wanneer een gerechtsbestuur wil overgaan tot de toekenning van een schadeloosstelling hoger dan een bedrag van € 5 000, hij de Raad voor de rechtspraak in de gelegenheid moet stellen hierover advies uit te brengen. In een aantal gevallen blijkt dat daarnaast in de voorbereiding het advies van de landsadvocaat is ingewonnen. Op deze wijze is volgens de minister voldoende gewaarborgd dat zorgvuldig wordt omgegaan met het toekennen van individuele regelingen.

Onze aanbeveling dat, mede gelet op de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, bij een aantal in ons onderzoek gevonden fouten terugvordering van een deel van het onverschuldigd betaalde voor een periode van minimaal twee jaar in de rede ligt, deelt de minister niet zonder meer. De minister wijst op de voorwaarde die bij deze uitspraak hoort: belanghebbende wist of had redelijkerwijs kunnen weten dat aan hem een onverschuldigde betaling is gedaan. Naar de mening van de minister is deze nuancering ten onrechte niet in ons standpunt opgenomen.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij danken de minister voor zijn uitgebreide reactie. Uit ons onderzoek bij de Rechtspraak bleek dat onduidelijk was hoe de pensioenafdracht en verrekening bij buitengewoon verlof zonder behoud van bezoldiging geregeld was, en dat gold ook voor de Raad. De minister geeft aan dat wij hierover onvoldoende geïnformeerd zijn. Hij heeft op dit punt duidelijkheid verschaft en aangegeven dat feitelijk het Ministerie van BZK de pensioenpremiebetalingen verrekent. Er is dus geen sprake van een tekortkoming. Wij zijn verheugd dat de minister overweegt om de opbouw van het salaris van de rechterlijke ambtenaar die naar de Nederlandse Antillen of Aruba gaat, te herzien en de regelgeving aan te laten sluiten op de voor rijksambtenaren geldende (herziene) regelgeving op dit punt. Zo wordt voor iedereen de regeling helder. We hebben er begrip voor dat de minister eerst de toekomstige ontwikkelingen op het terrein van de herziene regelgeving voor rijksambtenaren en de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk afwacht.

De toezegging van de minister om de regelgeving binnen de sector Rechterlijke Macht bij het verhalen van de pensioenpremie bij buitengewoon verlof ingeval de tewerkstelling bij een internationale organisatie op termijn te uniformeren, juichen we toe. De minister geeft aan dat het moment nu nog niet daar is vanwege de in verandering zijnde regelgeving. We dringen erop aan dat de minister niet te lang wacht met de aanpassingen.

Ten aanzien van de nuancering die de minister aanbrengt bij de aanbeveling over het terugvorderen, delen wij de opvatting van de minister dat de terugvordering van twee jaar onverschuldigde betalingen pas in de rede ligt als belanghebbende wist of kon weten dat er sprake was van die situatie (conform de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep).

Tot slot schrijft de minister dat de Raad voor de rechtspraak al een regeling heeft om «hoge» schadeloosstellingen te toetsen. De aanbeveling om een externe deskundige in te schakelen om dit individuele maatwerk te laten toetsen, is naar zijn mening daarom overbodig. In principe kunnen wij ons daarin vinden, mits de regeling zorgvuldiger toepassing vindt.

De Algemene Rekenkamer heeft de minister van Justitie op 20 maart 2007 met een brief op de problematiek van het buitengewoon verlof geattendeerd. Hieronder staan enkele passage uit deze brief.

Aanleiding

Uit ons onderzoek is gebleken dat aan de toezegging aan de Algemene Rekenkamer van uw ambtsvoorganger d.d. 23 mei 1995⁵ om regelgeving op te stellen voor het verhalen van pensioenpremies bij buitengewoon verlof geen gevolg is gegeven.

Normen

Rechterlijke ambtenaren die tijdelijk functies in het buitenland vervullen of die te werk zijn gesteld bij een internationale organisatie, genieten buitengewoon verlof van lange duur zonder behoud van bezoldiging. Gezien het feit dat er geen specifieke regelingen zijn voor rechterlijke ambtenaren, geldt voor de Algemene Rekenkamer het uitgangspunt dat de minister van Binnenlandse Zaken in de op 2 oktober 1996 verschenen circulaire «Buitengewoon verlof van lange duur bij de sector Rijk» noemt. Dit houdt in dat, indien er tijdens het buitengewoon verlof sprake is van voortzetting van de opbouw van het ABP-pensioen, de werkgever van betrokkene aan het ABP de pensioenpremies verschuldigd is en dat in die situatie er ook sprake blijft van verhaal van deze premies op de ambtenaar. Dit verhaal is geregeld in artikel 3 van de Pensioenovereenkomst (Stcrt. 1995, 251). Op grond van artikel 3 lid 1 van de Pensioenovereenkomst dient de werkgever het werknemersdeel van de pensioenpremies op de bij hem in dienst zijnde werknemer te verhalen. Op grond van lid 7 van dat artikel *kan* aan de persoon in kwestie de voorwaarde worden gesteld dat de door hem verschuldigde pensioenpremies geheel, onderscheidenlijk voor een groter deel dan alleen het werknemersdeel, aan hem ten laste worden gebracht.

Bevindingen

- In ons onderzoek betrof het elf rechterlijke ambtenaren die tijdelijk een ambt op de Nederlandse Antillen of Aruba hadden aanvaard. Gebleken is dat de pensioenpremies niet op hen zijn verhaald. Voor het werknemersdeel van de premies betreft het een bedrag van zo'n € 7 500 per persoon per jaar. Volgens de Raad voor de rechtspraak en het Parket-Generaal zou in het verleden met het Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn overeengekomen dat het werknemersdeel van de pensioenpremies niet verhaald hoeft te worden. De brief waarin dit geregeld zou zijn, is echter tot op heden niet beschikbaar gekomen.
- In zes gevallen betrof het tijdelijk bij internationale organisaties te werk gestelde rechterlijke ambtenaren. Bij deze organisaties is het gebruikelijk – zo hebben wij van de Raad voor de rechtspraak begrepen – dat na afloop van het verlof een premie wordt uitgekeerd die expliciet bedoeld is voor betaling van de volledige pensioenpremie over de gehele verlofperiode. Binnen het onderzoek konden wij slechts één geval hierop controleren, de overige vijf waren nog te werk gesteld. In dit ene geval bleek dat het «werkgeversdeel» geheel niet en het «werknemersdeel» slechts over een klein gedeelte van de verlofperiode was verhaald.

⁵ Kenmerk 497353/95. De resultaten van het onderzoek zijn te vinden in het juniverslag van de Algemene Rekenkamer: Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 230, nr. 2.

Conceptconclusies

Wij concluderen dat ten onrechte geen verhaal van pensioenpremies heeft plaatsgevonden op de rechterlijke ambtenaren die tijdelijk een ambt op de

Nederlandse Antillen of Aruba en bij internationale organisaties hadden aanvaard. Het precieze financiële belang is voor ons op dit moment moeilijk aan te geven door beperkingen in zowel onderzoeksperiode als -populatie, maar er zijn hoe dan ook substantiële bedragen mee gemoeid. Zeker als wij daarbij het tijdstip van onze eerdere conclusie betrekken. Wij stellen voorts vast dat de toezegging van uw ambtsvoorganger om in regelgeving te voorzien geen gevolg heeft gekregen. De Algemene Rekenkamer wilde hiermee bevorderen dat er meer eenheid zou komen in de regelgeving voor alle ambtenaren.

De Algemene Rekenkamer beveelt u aan om alsnog in deze lacune te voorzien.

AANTALLEN ONDERZOCHE AMBTENAREN PER GERECHT

	Dienst	Wrra Actief	Wrra Ontslag	BBRA Actief	BBRA Ontslag
1	Rechtbank Breda	35	1	1	
2	Rechtbank Den Bosch	48	2	1	
3	Rechtbank Maastricht	25	3	1	
4	Rechtbank Roermond	18	1		
5	Rechtbank Almelo	16			
6	Rechtbank Arnhem	41	2	1	
7	Rechtbank Zutphen	21		1	
8	Rechtbank Zwolle	41	2	1	
9	Rechtbank Dordrecht	13	1		
10	Rechtbank Den Haag	73	2	1	
11	Rechtbank Middelburg	13			
12	Rechtbank Rotterdam	57	2	1	
13	Rechtbank Alkmaar	27	1		
14	Rechtbank Amsterdam	79	3	1	
15	Rechtbank Haarlem	45		1	
16	Rechtbank Utrecht	45	3	1	
17	Rechtbank Assen	15	1		
18	Rechtbank Groningen	21	1	1	
19	Rechtbank Leeuwarden	16		1	
20	Gerechtshof 's-Hertogenbosch	90	5		
21	Gerechtshof Arnhem	79	6		
22	Gerechtshof Den Haag	91	11	1	
23	Gerechtshof Amsterdam	94	4	1	
24	Gerechtshof Leeuwarden	29	6		
25	College van Beroep voor het Bedrijfsleven	17	1		
26	Centrale Raad van Beroep	48	1	1	
27	Raad voor de rechtspraak	5		2	
	Totaal	1 102	59	18	-

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2005). *Beloning van hogere ambtenaren bij het Rijk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 479, nr. 18. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006). *Ontslagregelingen hogere ambtenaren bij het Rijk 2004 en 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 555, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Raad voor de rechtspraak (2006). *De Rechtspraak. Jaarverslag 2005*.