



Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002-2008

Terugblik

2011



Vergaderjaar 2010–2011

31 910

**Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren
2002–2008**

Nr. 11

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's Gravenhage, 17 maart 2011

Hierbij bieden wij u het op 22 februari 2011 door ons vastgestelde rapport «Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Terugblik» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Vergaderjaar 2010–2011

31 910

Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008

Nr. 12

RAPPORT: TERUGBLIK

Inhoud

1	Over dit onderzoek	3
1.1	De functie van terugblikonderzoeken	3
1.2	Onze aanbevelingen uit 2009	3
1.2.1	Regelgeving	4
1.2.2	Verschillen tussen ambtenaren	5
1.2.3	Registratie van gedetacheerden	5
1.2.4	Beleid en stimuleringsmaatregelen	5
1.2.5	Pensioenpremies	6
1.3	Reactie minister in 2009	6
1.3.1	Regelgeving	6
1.3.2	Verschillen tussen ambtenaren	6
1.3.3	Registratie van gedetacheerden	7
1.3.4	Beleid en stimuleringsmaatregelen	8
1.3.5	Pensioenpremies	8
2	Stand van zaken 2010: opvolging aanbevelingen	9
2.1	Regelgeving	9
2.2	Verschillen tussen ambtenaren	10
2.3	Registratie van gedetacheerden	11
2.4	Beleid en stimuleringsmaatregelen	12
3	Aantal gedetacheerden in 2010	13
4	Conclusies en aanbevelingen	15
4.1	Conclusies over de stand van zaken in 2010	15
4.2	Aanbevelingen	15
4.3	Slotbeschouwing	15
5	Reactie minister van BZK en nawoord Algemene Rekenkamer	17
5.1	Reactie minister van BZK	17
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	18

Bijlage	Overzicht van aanbevelingen en reacties op het oorspronkelijke rapport uit 2009	19
Literatuur		22

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De functie van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Bewindspersonen zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen?

Deze vragen willen we graag beantwoorden, omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen.

De Algemene Rekenkamer toetst regelmatig de effecten van haar aanbevelingen. Wij monitoren over een langere periode – zo nodig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en of de toezeggingen van de bewindspersonen worden nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf en op externe evaluaties die in opdracht van ministeries zijn verricht.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij de opvolging van de aanbevelingen en toezeggingen blijven volgen. Sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen; andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn worden gerealiseerd.

In dit rapport presenteren wij de resultaten van onze monitoractiviteiten rond het onderzoek *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008*, dat wij in 2009 in twee delen hebben gepubliceerd:

- deel A: Detacheringen zonder bezoldiging (Algemene Rekenkamer, 2009a);
- deel B: Detacheringen met bezoldiging (Algemene Rekenkamer, 2009b).

Ons onderzoek was gericht op Nederlandse rijksambtenaren die tussen 1 januari 2002 en 1 juni 2008 werkzaam waren bij een internationale organisatie.¹ We hebben de regelgeving rond de vergoedingen voor deze ambtenaren beschreven, geïnventariseerd hoeveel ambtenaren in de onderzochte periode gedetacheerd waren en welke vergoedingen aan hen waren verstrekt.

Het onderzoek hebben wij indertijd verricht op verzoek van de Tweede Kamer. Aanleiding voor dat verzoek vormde de ophef die was ontstaan over de betaling van vergoedingen aan een gedetacheerde ambtenaar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa). De Tweede Kamer wilde een volledig beeld krijgen van hoe er rijksbreed wordt omgegaan met het toekennen van vergoedingen door ministeries aan Nederlandse medewerkers bij internationale organisaties.

1.2 Onze aanbevelingen uit 2009

In 2009 concludeerden wij dat het aantal gedetacheerde ambtenaren in de periode 1 januari 2002–1 juni 2008 gering was, zowel het aantal ambtenaren zonder bezoldiging (200) als het aantal ambtenaren mét bezoldiging

¹ Onder een «internationale organisatie» verstaan wij hier: een organisatie in het buitenland waar Nederlandse ambtenaren zijn gedetacheerd.

(293). Gezien deze kleine aantallen vonden wij dat er relatief veel mis ging binnen deze groep. Veel vergoedingen werden verstrekt zonder overleg met de betreffende internationale organisatie. De regels van internationale organisaties staan dit niet toe wanneer er geen expliciete toestemming is verleend.² De ratio hierachter is dat de onafhankelijkheid van gedetacheerde ambtenaren moet worden gewaarborgd. Voorts stelden wij in 2009 vast dat ministeries de regels voor pensioenen slecht naleefden. Dit betrof met name de verplichte invordering van pensioenpremies bij gedetacheerden na afloop van hun detachingsperiode (zie kader).

Invordering van pensioenpremies

Om te voorkomen dat er tijdens een detachering waarbij de bezoldiging wordt stopgezet een pensioenbreuk ontstaat, blijft een ministerie nog wel de pensioenpremies van de gedetacheerde ambtenaar afdragen aan het pensioenfonds. Het werknemersdeel van deze pensioenpremies moet daarna altijd op de gedetacheerde worden verhaald. Dit geldt ook voor het werkgeversdeel. Alleen in die gevallen waarin de gedetacheerde na afloop van de detachingsperiode, voor het werkgeversdeel, geen vergoeding ontvangt van de internationale organisatie, kan het ministerie besluiten af te zien van het verhalen van het werkgeversdeel.

Wij stelden in 2009 vast dat ministeries de invordering van pensioenpremies in de praktijk vaak achterwege lieten.

Wij hebben in 2009 aanbevelingen gedaan om de situatie te verbeteren. Hieronder vermelden wij deze aanbevelingen; waar nodig voorzien wij ze *in geursiveerde tekst* van een toelichting.

1.2.1 Regelgeving

Een aantal van onze aanbevelingen had betrekking op regelgeving.

- Maak een rijksbrede procedure met een duidelijk onderscheid tussen buitengewoon verlof met en zonder bezoldiging.
- Houd rekening met de bepaling dat het verlof niet eerder ingaat dan nadat betrokkene schriftelijk heeft verklaard dat hij/zij de daaraan verbonden voorwaarden aanvaardt.
- Volg de regelgeving voor het verhalen van pensioenpremies. Pas de regelgeving voor het verhalen van pensioenpremies aan de praktijk aan.

[De praktijk was als volgt: op het moment dat een detachering zonder bezoldiging werd beëindigd, keerde de internationale organisatie het tijdens de detachingsperiode opgespaarde werkgeversdeel van de pensioenpremies in één keer uit aan de gedetacheerde. In Nederland kon de gedetacheerde deze uitkering gebruiken om het werkgeversdeel van de door het ministerie in Nederland afgedragen pensioenpremies terug te betalen. Indien het uitgekeerde bedrag daarvoor te laag was, werd het verschil door het ministerie kwijtgescholden. Deze gang van zaken was niet volgens de toen geldende regelgeving, maar kwam in de praktijk veel voor. Aangezien de kwijtschelding maar een klein deel van het te verhalen werkgeversdeel van de pensioenpremie betrof, hebben wij indertijd de aanbeveling gedaan om de regelgeving af te stemmen op de gangbare praktijk.]

² In het oorspronkelijke onderzoek zijn hiervoor de regels van de instellingen van de Verenigde Naties en de Europese Unie onderzocht. Daarnaast hebben we gekeken naar de regelgeving van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

- Indien salarisachteruitgang moet worden gecompenseerd, doe dat dan via een meer geëigend artikel of breid de regelgeving hiervoor uit. *[In de praktijk werden vaak ad hoc afspraken gemaakt over het niet-invorderen van pensioenpremies, die dan als compensatie werden gezien voor de achteruitgang in het salaris van betrokkene.]*
- Zorg, waar nodig door middel van regelgeving, voor een goede rechtsgrond voor de te verstrekken vergoedingen. Zorg er tevens voor dat daarin criteria zijn opgenomen op grond van welke regelgeving een ambtenaar in aanmerking komt voor deze vergoedingen. *[In de praktijk kwam het voor dat ministeries gebruikmaakten van het Dienst Buitenlandse Zaken Voorzieningenstelsel 2007, zonder dat hiervoor een rechtsgrond aanwezig was. Alleen bij de Ministeries van BuZa en Economische Zaken (EZ) was deze rechtsgrond wel aanwezig. Het ging hierbij onder meer om vergoedingen voor de kosten van huur, gas, elektra en water, om koopkrachtcorrectie, om een standplaatstoelage en om vergoedingen voor de kosten van onderwijs, huispersoneel en representatie.]*
- Indien het bevoegd gezag in individuele gevallen op goede gronden tot het oordeel komt dat een financiële tegemoetkoming op zijn plaats is, leg dit dan vooraf schriftelijk gemotiveerd vast.
- Geef vergoedingen bij detachering zonder bezoldiging alleen in hoge uitzonderingsgevallen en alleen na consultatie van de betreffende internationale organisatie.

1.2.2 Verschillen tussen ambtenaren

Ook hebben wij enkele aanbevelingen gedaan die betrekking hadden op het voorkomen van verschillen tussen ambtenaren van gelijkwaardig niveau.

- Centraliseer per ministerie de besluitvorming, zodat ambtenaren van gelijkwaardig niveau niet onder verschillende condities worden gedetacheerd; maak hierbij gebruik van op rijksniveau gecentraliseerde expertise.
- Breng het vaststellen van de voorwaarden voor de detachering (zoals salaris en vergoeding) onder bij een op rijksniveau gecentraliseerd expertisebureau, om te voorkomen dat ambtenaren van gelijkwaardig niveau onder verschillende condities worden gedetacheerd.

1.2.3 Registratie van gedetacheerden

Twee van onze aanbevelingen hadden betrekking op een betere registratie van gedetacheerden.

- Houd bij het inrichten van het salarissysteem P-Direkt rekening met de verschillende detacheringmogelijkheden en geef binnen het systeem met een code aan waar de betreffende ambtenaar is gedetacheerd en op welke manier (bijvoorbeeld met of zonder bezoldiging), zodat managementinformatie hierover snel kan worden samengesteld.
- Neem detacheringinformatie op in het salarissysteem en in de reguliere personeels- en managementinformatie.

1.2.4 Beleid en stimuleringsmaatregelen

Twee andere aanbevelingen hadden betrekking op het stimuleringsbeleid rond detacheringen.

- Specificeer wat de doelstellingen van het beleid zijn. Geef SMART³ aan wat de rijksoverheid wil bereiken met het «krachtig stimuleren van detacheringen».

³ SMART: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch en tijdgebonden.

- Stimuleer het aantal detacheringen door concrete maatregelen zoals:
 - ambtenaren standaard na vijf arbeidsjaren een detachering aanbieden;
 - een landelijke detacheringsscoördinator aanstellen;
 - een bureau opzetten dat plaatsing van Nederlandse kandidaten op belangrijke internationale posities bevordert (en nauw samenwerkt met de coördinator);
 - databanken opzetten voor internationale vacatures en internationaal personeel.

1.2.5 Pensioenpremies

Tot slot had één van onze aanbevelingen betrekking op de aanzienlijke hoeveelheid niet-ingevoerde pensioenpremies.

- Indien om welke reden dan ook de verschuldigde pensioenpremies (deels) niet zijn ingevoerd, overweeg dan om dit alsnog doen.

1.3 Reactie minister in 2009

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft, mede namens haar collega-ministers, 20 maart 2009 op deel A en 24 augustus 2009 op deel B van ons rapport gereageerd.

Onze conclusie dat er relatief veel mis was gegaan bij het verstrekken van vergoedingen en mobiliteitstoelagen verdiende volgens de minister aanmerkelijke nuancering. De minister wees er in dit verband op dat van de in totaal 293 gedetacheerden mét bezoldiging er maar 22 waren aan wie een vergoeding was verstrekt die op grond van het Dienst Buitenlandse Zaken Voorzieningsstelsel 2007 (DBZV) als onrechtmatig kon worden aangemerkt.

De minister ging in haar reactie ook in op onze afzonderlijke aanbevelingen.

1.3.1 Regelgeving

De minister gaf aan belang te hechten aan onze aanbeveling om arbeidsvoorwaardelijke aspecten van detachering, in het bijzonder de vergoedingen, te harmoniseren. Zij wilde vanuit het oogpunt van goed en zorgvuldig werkgeverschap een en ander in een nieuwe circulaire vastleggen. Hierin zouden ook de regels rond pensioenpremies moeten worden verduidelijkt. Verder zou deze circulaire duidelijkheid moeten scheppen over de mogelijkheden om al dan niet gebruik te maken van het DBZV en over de noodzaak om beslissingen over vergoedingen aan ambtenaren niet alleen vast te leggen in beleidsregels, maar ook per individuele beslissing te motiveren.

1.3.2 Verschillen tussen ambtenaren

De minister gaf aan onze aanbeveling om de besluitvorming rond buitenlandse detacheringen per ministerie te centraliseren, te interpreteren als een aansporing om in de nieuwe circulaire de condities voor detachering scherp te omschrijven.

Meer specifiek ging de minister in op de verschillen die wij in deel B van het onderzoek hadden gesignaleerd tussen ambtenaren van het Ministerie van BuZa en gedetacheerde ambtenaren van andere ministeries. Deze

verschillen betroffen onder andere het feit dat ambtenaren van het Ministerie van BuZa bij detacheringen met bezoldiging via de zogeheten END-regeling (zie kader) in het voordeel zijn ten opzichte van andere rijksambtenaren, doordat zij ook dan voor de hogere buitenlandvergoedingen conform het DBZV in aanmerking komen.

END-regeling

Voor ambtenaren die als nationaal deskundigen worden uitgezonden ten behoeve van de Europese Unie geldt de regeling Expert National Détaché (END), in het Nederlands aangeduid als Gedetacheerde Nationale Deskundige (GND). Deze regeling is voor het eerst vastgelegd in een besluit van de Europese Commissie dat op 22 december 2000 in werking is getreden. Het betreft een dagvergoeding die in 2008 € 119,39 bedroeg. Deze dagvergoeding is bedoeld om op forfaitaire basis de verblijfskosten te dekken die de END'er in de detachingsplaats heeft gemaakt.

Van het Ministerie van BuZa hebben wij vernomen dat ambtenaren van de dienst Buitenlandse Zaken die als END'er gaan werken, vergoedingen krijgen conform het DBZV. De dagvergoeding die zij van de Europese Commissie krijgen dient hiermee te worden verrekend. De hogere DBZV-vergoeding wordt volgens het Ministerie van BuZa toegekend vanuit het principe «gelijke monniken, gelijke kappen». Men wil op die manier jaloezie, misverstanden en negatieve energie op posten voorkomen. Wij merken op dat dit dan alleen betrekking heeft op ambtenaren van het Ministerie van BuZa en niet op de ambtenaren van andere ministeries. Er is op dit punt derhalve geen sprake van een rijksbreed beleid.

Ten slotte is er ook de variant «cost free END». Hierbij worden zowel het salaris als de dagvergoeding voor uitzending volledig door het uitzendende ministerie gedragen in plaats van door de Europese Commissie. Voor de ambtenaar zelf maakt dit geen verschil. Deze variant werd alleen door het Ministerie van BuZa gebruikt.

De minister van BZK verklaarde in haar reactie deze gang van zaken door erop te wijzen dat ambtenaren van het Ministerie van BuZa een andere rechtspositie hebben. Daarnaast wees zij erop dat artikel 69 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) ruimte biedt om door ambtenaren gemaakte kosten naar billijkheid te vergoeden. Het Ministerie van EZ heeft op grond van dit artikel in 2007 een regeling gemaakt voor het van overeenkomstige toepassing verklaren van het DBZV (EZ, 2007). De minister stelde verder vast dat uit het onderzoek bleek dat het DBZV niet eenduidig werd toegepast. Zij stelde vast dat dit niet in overeenstemming was met een aanbeveling uit haar eigen circulaire van april 2007 over de END-regeling. Daarin staat dat het DBZV alleen mag worden toegepast op ambtenaren van het Ministerie van BuZa. Zij wilde bezien wat kon worden gedaan om die eenduidigheid alsnog te bewerkstelligen.

1.3.3 Registratie van gedetacheerden

In antwoord op onze aanbeveling om gedetacheerden als zodanig te registreren in het salarissysteem P-Direkt, zegde de minister toe dat zij de P-Direkt-organisatie de mogelijkheden hiervoor zou laten onderzoeken. Zo zouden ministeries internationaal gedetacheerde ambtenaren beter kunnen volgen en daarover (beleids)informatie kunnen samenstellen.

1.3.4 Beleid en stimuleringsmaatregelen

De minister vond onze constatering dat het stimuleringsbeleid rond internationale detacheringen feitelijk niet meer omvat dan de doelstelling om detacheringen te stimuleren en dat concretisering daarvan in termen van streefcijfers en voorgenomen activiteiten ontbreken, een «heldere boodschap».

Inmiddels echter was volgens de minister, met de komst van het Programma Vernieuwing Rijksdienst (BZK, 2007) het streven naar meer detacheringen in een breder perspectief ter hand genomen. De minister gaf aan onze conclusies en aanbeveling in dat kader nader te bezien.

1.3.5 Pensioenpremies

De minister ging in haar reactie ten slotte nog in op het punt van het niet-invorderen van pensioenpremies waarover voorafgaand aan de detachering met de betrokkene was afgesproken dat deze wél zouden worden verhaald. Zij gaf aan het met ons eens te zijn dat invordering zo mogelijk alsnog moest gebeuren. Daarbij zouden beginselen van behoorlijk bestuur en juridische kaders volgens haar bepalend zijn voor de mogelijkheden.

Over de resultaten hiervan hebben wij uitgebreid gerapporteerd in ons rapport *Rijk verantwoord 2009* (Algemene Rekenkamer, 2010). Daarin was de volgende tabel opgenomen:

Tabel 1. Bevindingen volgen invorderen pensioenpremies

Ministerie	Totaal	Betaald	Verjaard	Kwijtgescholden
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	17 277 (1)	17 277 (1)		
Buitenlandse Zaken	45 525 (5)	20 376 (3)	25 149 (2)	
Defensie	40 847 (5)	40 847 (5)		
Economische Zaken	36 235 (5)	33 765 (4)		2 470 (1)
Financiën	167 205 (11)	50 177 (6)	14 433 (2)	102 595 (3)
Justitie	241 291 (8)	168 727 (4)	31 210 (3)	41 354 (1)
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	97 603 (5)	35 905 (2)	61 698 (3)	
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	18 505 (1)	18 505 (1)		
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	269 777 (13)	101 566 (7)	112 676 (2)	55 535 (4)
Totaal	934 265 (54)	487 145 (33)	245 166 (12)	201 954 (9)
In procenten	100%	52,2%	26,2%	21,6%

Uit de tabel blijkt dat iets meer dan de helft, namelijk € 487 145, alsnog is ingevorderd. Iets meer dan een kwart van het bedrag, te weten € 245 166, bleek niet meer invorderbaar te zijn vanwege een verjaringstermijn van vijf jaar.

In de kolom «kwijtgescholden» zijn de gevallen verzameld waarbij de invordering niet heeft plaatsgevonden om andere redenen dan een verjaringstermijn van vijf jaar. In vier gevallen bleken er achteraf toch afspraken gemaakt te zijn: tweemaal over het werkgeversdeel en tweemaal over het werknemersdeel. Eénmaal werd een brief overgelegd waaruit bleek dat het werkgeversdeel uit coulanceoverwegingen indertijd was kwijtgescholden. In één geval bleek de betreffende ambtenaar in dienst van de Europese Commissie te zijn getreden. In één geval bleek een lacune in de schuldbekentenis te zijn aangegrepen om niet te hoeven betalen. Verder is overlijden aangevoerd en in één geval werd ten onrechte een verjaringstermijn van twee in plaats van vijf jaar gehanteerd.

2 STAND VAN ZAKEN 2010: OPVOLGING AANBEVELINGEN

Naar aanleiding van ons onderzoek uit 2009 is op 24 augustus 2010 in de Staatscourant nieuwe regelgeving gepubliceerd in de circulaire «Buitengewoon verlof in verband met het vervullen van een functie bij een internationale volkenrechtelijke organisatie». In deze regelgeving is rekening gehouden met een groot deel van onze aanbevelingen. Een aantal van onze aanbevelingen is rechtstreeks verwerkt in de regelgeving.

2.1 Regelgeving

Met de publicatie van de circulaire «Buitengewoon verlof in verband met het vervullen van een functie bij een internationale volkenrechtelijke organisatie» in augustus 2010 zijn onze aanbevelingen over de regelgeving grotendeels opgevolgd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen buitengewoon verlof zonder behoud van bezoldiging en buitengewoon verlof met behoud van bezoldiging. Buitengewoon verlof zonder behoud van bezoldiging wordt verleend wanneer de ambtenaar formeel in dienst treedt van de internationale organisatie. Met het oog op de eigen onafhankelijkheid schrijft het beleid van deze organisaties vaak voor dat de betrokken ambtenaar geen bezoldiging en ook geen vergoedingen meer mag ontvangen van de overheidswerkgever waar hij of zij op dat moment in dienst is.

Buitengewoon verlof met behoud van bezoldiging kan alleen worden verleend als de internationale organisatie daartegen geen bezwaar heeft en de ambtenaar geen betaald dienstverband met die organisatie aangaat (Staatscourant nr. 13076, § 3 en 4). Wanneer de betrokken ambtenaar een buitengewoon verlof aangaat, moet hij/zij de daaraan verbonden voorwaarden aanvaarden. In de circulaire is opgenomen dat het de voorkeur heeft dat de ambtenaar de voorwaarden voorafgaand aan het verlof accepteert door ondertekening of elektronische autorisatie, of eventueel door niet binnen zes weken bezwaar in te dienen tegen het besluit. Het ARAR (artikel 34) en het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken (RDBZ, artikel 46) moeten hiervoor nog worden aangepast. In de circulaire zijn ook bepalingen opgenomen over pensioenpremies. Hierin is onder meer vastgelegd dat het bevoegd gezag ervoor moet zorgdragen dat de door de ambtenaar verschuldigde ABP-premie ook daadwerkelijk wordt ingevorderd. In geval van buitengewoon verlof met behoud van bezoldiging blijft het werkgeversdeel voor het bevoegde gezag, tenzij de ambtenaar een vergoeding voor pensioenopbouw ontvangt van de internationale organisatie. In geval van buitengewoon verlof zonder behoud van bezoldiging wordt ook het werkgeversdeel op de ambtenaren verhaald. Het verhalen van de pensioenpremies vindt in principe maandelijks plaats, maar het bevoegd gezag kan ook een regeling treffen om pas na afloop van de detachering het gehele bedrag te verhalen.

Regelgeving rond vergoedingen, tegemoetkomingen of schadeloosstellingen is opgenomen in artikel 77 RDBZ en artikel 69 ARAR. In de circulaire wordt aanbevolen om door middel van een beleidsregel of ministeriële regeling (met instemming van de staatssecretaris van BZK) vast te stellen in welke gevallen en in hoeverre uitvoering wordt gegeven aan artikel 69 ARAR.⁴ Er zijn geen criteria opgenomen op grond van welke regel een ambtenaar in aanmerking komt voor deze vergoedingen. In de regelgeving is vastgelegd dat als een ambtenaar zonder bezoldiging

⁴ Hierin staat dat de minister «naar billijkheid» de ambtenaar schadeloos kan stellen, kosten kan vergoeden of een geldelijke tegemoetkoming kan verlenen.

(aanvullende) voorzieningen ontvangt, de internationale organisatie moet worden geconsulteerd.

Het bevoegd gezag kan gebruikmaken van de bevoegdheid om af te wijken van de regelgeving, mits dit gemotiveerd gebeurt en deze mogelijkheid niet expliciet is uitgesloten. Afwijken van regelgeving kan alleen aan de orde zijn wanneer het stimuleringsbeleid van het kabinet rond detacheringen op gespannen voet staat met strikte toepassing van de regelgeving.

2.2 Verschillen tussen ambtenaren

In ons onderzoek van 2009 constateerden wij dat er grote verschillen in vergoedingen bestonden tussen de verschillende departementen. Ambtenaren van het Ministerie van BuZa zijn ten opzichte van de overige rijksambtenaren in het voordeel bij detacheringen met bezoldiging via de END-regeling, zo stelden wij vast, doordat zij ook dan voor de hogere buitenlandvergoedingen conform het DBZV in aanmerking komen.

De verklaring die het Ministerie van BuZa hiervoor gaf was dat er anders rechtsongelijkheid zou ontstaan ten opzichte van bij ambassades gedetacheerde BuZa-ambtenaren, die sowieso voor een vergoeding conform het DBZV in aanmerking komen. Hierbij werd onzes inziens over het hoofd gezien dat er nog wel sprake was van rechtsongelijkheid ten opzichte van gedetacheerde ambtenaren van andere ministeries. Bovendien nemen departementen in gevallen waarin de END-regeling van toepassing kan zijn maar niet wordt toegepast, onnodig kosten voor rijksrekening, zo stelden wij in ons rapport van 2009.

Om meer eenduidigheid te bereiken rond de toepassing van het DBZV bij de END-regeling, is in de circulaire van augustus 2010 regelgeving op dit punt opgenomen. Zo omvat de nieuwe regelgeving onder andere de variant «cost free END». In deze variant worden zowel de bezoldiging als alle vergoedingen (exclusief kosten van dienstreizen) door het uitzendende ministerie gedragen. Voor ambtenaren van het Ministerie van BuZa wordt ook hier het DBZV 2007⁵ toegepast (Staatscourant nr. 13076, § 7). Op deze manier is in de regelgeving verwerkt dat BuZa-ambtenaren vergoedingen krijgen op basis van het DBZV, terwijl andere ambtenaren in vergelijkbare situaties vergoedingen krijgen op basis van de END-regeling.

In de praktijk gaat het bij het Ministerie van BuZa om vijf detacheringen (peildatum 1 september 2010) waarbij deze variant wordt toegepast. De betreffende ambtenaren maken inderdaad allemaal gebruik van het DBZV. Daarnaast blijkt de «cost-free END»-mogelijkheid ook buiten het Ministerie van BuZa te worden toegepast, namelijk bij de Ministeries van VenW (2), VWS (1) en VROM (2) (peildatum 1 september 2010). Overigens wordt in deze gevallen het DBZV niet toegepast; de END-vergoeding wordt hier door het departement zelf gedragen. Hoewel deze constructie volgens de regels is toegestaan, hadden wij het beter gevonden als deze kosten door de Europese Unie zouden worden gedragen. Nu komen de kosten voor rijksrekening.

Ook het verstrekken van vergoedingen op basis van het DBZV zonder rechtsgrond blijkt nog voor te komen. Het Ministerie van OCW heeft aan drie gedetacheerden DBZV-vergoedingen toegekend. De Ministeries van

⁵ Dienst Buitenlandse Zaken Vergoedingenstelsel.

LNV en VenW hebben ieder aan één gedetacheerde een DBZV-vergoeding toegekend (peildatum 1 september 2010).

In totaal ontvangen er binnen het Rijk dus vijf in het buitenland gedetacheerde ambtenaren een vergoeding op basis van het DBZV zonder dat hier een rechtsgrond voor is. Overigens vermeldt het Ministerie van OCW dat het bij alle detacheringen, met uitzondering van de END'ers, de DBZV-regeling van het Ministerie van BuZa hanteert. Deze vermelding is echter niet terug te voeren op formele regelgeving.

Bij het Ministerie van VWS is met één gedetacheerde ambtenaar afgesproken dat het werknemersdeel van de pensioenpremie niet zal worden ingevorderd. Dit is in strijd met de regelgeving. Tussen de regelingen die de gedetacheerden genieten bestaan derhalve nog steeds verschillen. Verder houdt de nieuwe regelgeving geen rekening met gevallen buiten het Ministerie van BuZa waarin DBZV-vergoedingen worden verstrekt.

Wij hebben geen organisatorische wijzigingen gesignaleerd in relatie tot het detachingsbeleid. Ook is er geen op rijksniveau gecentraliseerd expertisebureau ingesteld om te voorkomen dat ambtenaren van gelijkwaardig niveau onder verschillende condities worden gedetacheerd. Wel zijn er, door het Ministerie van BuZa, twee werkgroepen opgericht die zich met deze problematiek bezighouden, namelijk de werkgroep Verbeterde afstemming in Den Haag en de werkgroep Versterking personele uitwisseling.

De werkgroep Versterking personele uitwisseling heeft een voorstel gedaan om te komen tot interdepartementale uitwisseling (zowel stages als detacheringen) rond internationaal georiënteerde functies. In dit kader gaat begin 2011 een proefproject van start.

2.3 Registratie van gedetacheerden

Naar aanleiding van onze aanbevelingen op het punt van de registratie van in het buitenland gedetacheerde ambtenaren heeft het Ministerie van BZK een «casestudy» laten uitvoeren naar de mogelijkheden hiertoe. Hierbij zijn de drie bij het Rijk in gebruik zijnde systemen van P-Direkt onderzocht: het salarissysteem, het HR-systeem⁶ en het personeelsdossier. De conclusie van deze casestudy was dat er weliswaar registratievormen bestaan voor buitenlandsettacheringen, maar dat deze niet adequaat zijn in het licht van onze aanbevelingen.

Uit de casestudy kwam ook naar voren dat het mogelijk is om alle detacheringen (dus niet alleen buitenlandse detacheringen) eenduidig en gestandaardiseerd vast te leggen. De contracthouders zouden opdracht moeten geven voor een systeemwijziging. Op dit moment onderzoekt het Ministerie van BZK welke wijzigingen wenselijk zijn. Gekeken wordt onder meer naar uitbreiding van het formulier «Buitengewoon verlof».⁷

Bij een aantal ministeries is inmiddels al sprake van centrale registratie. Dit is het geval bij de Ministeries van BZK, BuZa, Financiën en VROM. De Ministeries van EZ en SZW hebben een centrale registratie waar alleen de END'ers worden geregistreerd.

⁶ HR: human resources.

⁷ Ook wordt gekeken naar aanpassing van de loon-componenten buitenlandvergoedingen.

2.4 Beleid en stimuleringsmaatregelen

Naar aanleiding van onze aanbeveling om het aantal detacheringen te stimuleren, zijn rijksbreed enkele stimulerende maatregelen genomen:

- het al genoemde proefproject van de werkgroep Versterking personele uitwisseling met internationaal georiënteerde functies (stages, detacheringen) dat begin 2011 van start gaat;
- de rijksbrede beschikbaarstelling, in het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst, van twintig fte's (zonder geld)⁸ buiten het «dubbel slot»⁹ om, te gebruiken door departementen die boven op hun END'ers nog extra mensen in Brussel willen plaatsen (hiervan is in 2010 overigens geen gebruikgemaakt);
- het besluit om te komen tot een uniforme studiefaciliteit voor de voorbereiding op het toelatingsexamen voor potentiële EU-ambtenaren (zie kader).

Studiefaciliteit voor het «concours»

Op 14 juli 2010 heeft het SG-overleg een voorstel aanvaard van de Hoogambtelijke Werkgroep EU-benoemingen om te komen tot een uniforme studiefaciliteit voor de voorbereiding op het «concours»: het toelatingsexamen voor potentiële EU-ambtenaren.

De voorgestane faciliteit kent vijf studieverlofdagen en een vergoeding voor reis- en cursuskosten. Daarmee is de voorziening iets ruimer dan waarin artikel 59 van het ARAR standaard voorziet, maar levert daar geen strijd mee op. Het bieden van een dergelijke uniforme faciliteit is in overeenstemming met het algemene beleid om de aanwezigheid van Nederlanders in internationale organisaties te bevorderen.

Het SG-overleg heeft besloten dat op de voorgestelde wijze studiefaciliteiten zullen worden toegekend aan de doelgroep. De minister van BZK zal begin 2011 een circulaire uitbrengen om de eenvormige werkwijze voor de toekenning van faciliteiten te bevorderen en het gebruik te stimuleren. Dan zal ook blijken hoe de doelgroep is gedefinieerd en hoeveel mensen hier gebruik van kunnen maken.

Het Ministerie van Financiën heeft ons desgevraagd laten weten dat het actief werft als vacatures een belang hebben voor het departement. Het Ministerie van SZW hanteert een gericht beleid ten aanzien van END-plaatsingen. Opvallend is dat het Ministerie van SZW tevens aangeeft terughoudend te zijn als het gaat om aantallen detacheringen. Bij het Ministerie van VWS bestaat sinds februari 2010 een werkgroep Buitenlanddetacheringen, die onder leiding staat van de plaatsvervangend SG. Deze werkgroep houdt zich bezig met het ontwikkelen van het strategisch internationaal detacheren vanuit dit ministerie.

Aan onze aanbeveling om de doelstelling van het beleid nader te specificeren heeft het kabinet geen opvolging gegeven. Wat het kabinet precies wil bereiken met het stimuleringsbeleid is zodoende nog steeds onduidelijk.

⁸ Er zijn wel «stoelen» voor deze mensen, maar het geld moet vrijkomen door andere fte's niet in te vullen. Dat wil zeggen dat deze fte's buiten de taakstelling zijn gehouden.

⁹ Dubbel slot: de combinatie van zowel een personele als een financiële taakstelling.

3 AANTAL GEDETACHEERDEN IN 2010

In het kader van dit terugblikonderzoek zijn wij nagegaan hoeveel rijksambtenaren er, met dan wel zonder bezoldiging, op 1 september 2010 gedetacheerd waren bij een internationale organisatie.

Ons vorige onderzoek besloeg de periode januari 2002–1 juni 2008. Om een vergelijking tussen de aantallen ambtenaren mogelijk te maken hebben wij ons bij de telling in 2010 beperkt tot de rijksambtenaren die op 1 september 2010 gedetacheerd waren. In het oorspronkelijke rapport hadden we opgenomen welke ambtenaren gedetacheerd waren in de periode 1 januari 2002–1 juni 2008. In dit rapport zijn alleen de gedetacheerden opgenomen op één peildatum, te weten 1 juni 2008.

In onderstaande tabellen hebben wij voor de ministeries en de Hoge Colleges van Staat opgenomen hoeveel medewerkers op bovengenoemde data in het buitenland waren gedetacheerd. Bij de detacheringen zonder bezoldiging is het beeld zoals weergegeven in tabel 2.

Tabel 2. Aantal gedetacheerde rijksambtenaren zonder bezoldiging op 1 september 2010 en 1 juni 2008

Ministerie	2010	2008
Hoge Colleges van Staat	0	0
Algemene Zaken	0	0
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	7	2
Buitenlandse Zaken	13	17
Defensie	3	15
Economische Zaken	4	10
Financiën	5	8
Justitie	0	5
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	0	5
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	0	0
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	0	1
Verkeer en Waterstaat	1	10
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	6	8
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	2	6
<i>Totaal</i>	<i>41</i>	<i>87</i>

Uit de tabel kan worden afgeleid dat het aantal detacheringen zonder bezoldiging, dat tijdens ons eerste onderzoek al niet zo groot was, nog verder is afgenomen. Bij de detacheringen met bezoldiging is het beeld zoals weergegeven in tabel 3 (tussen haakjes staat het aantal END'ers):

Tabel 3. Aantal gedetacheerde rijksambtenaren met bezoldiging op 1 september 2010 en 1 juni 2008

Ministerie	2010	2008
Hoge Colleges van Staat	0	0
Algemene Zaken	0	0
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	5 (4)	6 (6)
Buitenlandse Zaken	21 (5)	34 (11)
Defensie	1	2
Economische Zaken	11 (9)	11 (10)
Financiën	18 (14)	19 (11)
Justitie	2 (1)	25 (15)
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	9 (6)	14 (7)
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	11 (8)	5 (3)
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5 (5)	4 (3)
Verkeer en Waterstaat	16 (9)	9 (3)
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	5 (5)	5 (3)
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	2 (2)	3 (3)
<i>Totaal</i>	<i>106 (68)</i>	<i>137 (75)</i>

Ook bij het aantal detacheringen mét bezoldiging is een afname te constateren.

Het aantal detacheringen met en zonder bezoldiging verschilt, net als ten tijde van het vorige onderzoek, per departement. Bij het Ministerie van BuZa komen buitenlanddetacheringen nog steeds het meeste voor, hoewel de verschillen tussen de ministeries bij de detacheringen met bezoldiging wel steeds kleiner worden. Dit is opvallend, omdat een detachering bij BuZa onderdeel is van het loopbaanbeleid, een middel om ambtenaren internationale ervaring te laten opdoen voor de diplomatieke dienst. Ook bij de Ministeries van Financiën en Justitie komen internationale detacheringen relatief vaak voor.

Verder is het opvallend dat ondanks het stimuleringsbeleid het aantal in het buitenland gedetacheerden gestaag afneemt. Waarschijnlijk hebben de verschillende doorgevoerde taakstellingen ook hun invloed gehad op het aantal gedetacheerden.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Conclusies over de stand van zaken in 2010

Een groot deel van onze aanbevelingen uit 2009 is opgevolgd. Dit geldt met name voor de aanbevelingen die wij hebben gedaan ter aanpassing van de regelgeving. Deze zijn gerealiseerd met het verschijnen van de circulaire «Buitengewoon verlof in verband met het vervullen van een functie bij een internationale volkenrechtelijke organisatie» (augustus 2010). In een aantal gevallen is de regelgeving niet goed nageleefd. In één geval zijn afspraken gemaakt over het niet-invorderen van het werknemersdeel van de pensioenpremie en in vijf gevallen zijn vergoedingen verstrekt op basis van het DBZV zonder dat hiervoor een rechtsgrond aanwezig was.

Aanbevelingen die (nog) niet zijn opgevolgd betreffen onder andere het opzetten van een gecentraliseerd expertisebureau op rijksniveau, het opnemen van detacheringen in de registratie van P-Direkt en het nader specificeren van de doelstellingen van het stimuleringsbeleid voor buitenlanddetacheringen. In een aantal gevallen ontbreekt nog steeds een rechtsgrond voor het verstrekken van het DBZV.

Ook is de besluitvorming over detacheringen niet bij ieder ministerie gecentraliseerd, waardoor het risico bestaat dat ambtenaren van gelijkwaardig niveau onder verschillende condities worden gedetacheerd. Dit blijkt in de praktijk ook nog steeds voor te komen.

4.2 Aanbevelingen

In ons vorige rapport concludeerden wij dat een totaal aantal van 501 gedetacheerden in een periode van zes-en-een-half jaar vrij klein was te noemen. Dit aantal is de laatste twee jaren daarna zelfs teruggelopen van 224 gedetacheerden op 1 juni 2008 tot 141 gedetacheerden op 1 september 2010. Wat het kabinet precies wil met het stimuleringsbeleid rond detacheringen (i.e. welke doelen het hiermee wil bereiken), is echter nog steeds onduidelijk. Daarom herhalen we onze aanbeveling op dit punt:

- Specificeer wat de doelstellingen van het beleid zijn. Geef SMART¹⁰ aan wat de rijksoverheid wil bereiken met «het krachtig stimuleren van detacheringen».

In het licht van onze constatering rond het gebruik van het DBZV buiten het Ministerie van BuZa en EZ herhalen wij ook de volgende aanbeveling:

- Zorg voor een goede rechtsgrond voor het verstrekken van vergoedingen volgens het DBZV.

4.3 Slotbeschouwing

Wij sluiten dit hoofdstuk af met een aantal passages (*cursief weergegeven*) uit de slotbeschouwing van ons rapport uit 2009 (deel B). De betreffende passages zijn onzes inziens nog steeds behartenswaardig.

De voordelen van detacheringen bij internationale/multilaterale organisaties – het opdoen van ervaring en de mogelijkheid om in het buitenland uitdrukking te geven aan het Nederlandse gezichtspunt – worden duidelijk in het kabinetsbeleid benoemd. Dit beleid houdt echter niet meer in dan de doelstelling detacheringen krachtig te stimuleren. Concrete doelstellingen, streefcijfers en een eenduidig handelingsperspectief ontbreken.

¹⁰ SMART: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch en tijdgebonden.

Wij zien [...] grote verschillen in de uitgekeerde vergoedingen aan ambtenaren van gelijkwaardig niveau [...]. De oorzaak hiervan is duidelijk. De besluitvorming binnen ministeries is (vaak) niet centraal belegd, waardoor er geen uniforme behandeling van detacheringen, met of zonder bezoldiging, is.

Rond de problematiek die in het laatste deel van bovenstaande slotbeschouwing wordt geschetst kunnen we gelukkig wel enige verbetering constateren. Enkele departementen hebben hun centrale registratie verbeterd.

Ten slotte blijkt informatie over detacheringen geen deel uit te maken van de reguliere personeels- en managementinformatie, waardoor de leiding zich op voorhand al de mogelijkheid heeft ontnomen om het kabinetsbeleid «krachtig» uit te voeren.

Wij hebben goede hoop dat bij een aantal departementen detacheringen in de loop van 2011 wél worden opgenomen in de reguliere personeels- en managementinformatie. Of dit ook tot «krachtige» uitvoering van het – ongespecificeerde – kabinetsbeleid zal leiden, zal moeten worden afgewacht.

Gegeven het belang dat het kabinet hecht aan detacheringen, verdient goed en zorgvuldig werkgeverschap bij beide vormen van detachering extra aandacht. Enerzijds dient verzekerd te worden dat betrokkenen door de verlofneming al hun vooruitzichten behouden. Anderzijds dient verzekerd te worden dat vergoedingen, bezoldigingen en compensaties voor gemaakte kosten rechtmatig en eenduidig worden uitgekeerd. [...] Evenmin zijn er geharmoniseerde arbeidsvoorwaarden voor beide vormen van detachering vastgelegd.

Tot slot constateren wij met instemming dat de hierboven geschetste problematiek inmiddels op papier is verholpen met de introductie van nieuwe regelgeving. De praktijk moet zich echter nog aanpassen.

5 REACTIE MINISTER VAN BZK EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft, mede namens zijn collega-ministers, op 10 februari 2011 gereageerd op ons rapport. Wij geven hieronder de inhoud van de bestuurlijke reactie weer.¹¹ Wij besluiten het hoofdstuk met een nawoord bij enkele passages uit de brief van de minister.

5.1 Reactie minister van BZK

De minister van BZK vat in zijn brief de belangrijkste bevindingen van ons terugblikonderzoek samen, te weten dat de meeste aanbevelingen uit de twee in 2009 gepubliceerde rapporten *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008* zijn opgevolgd, en dat het aantal detacheringen in de periode 2008–2010 is afgenomen. Vervolgens gaat de minister op een aantal punten specifiek in.

Over de aanbeveling die wij in 2009 deden om het bestaande stimuleringsbeleid voor buitenlanddetacheringen te specificeren, schrijft de minister dat deze heeft geleid tot een aantal acties (zoals ook aangegeven in ons rapport). De minister geeft aan dat hij de verdere uitwerking van het beleid de komende tijd zal oppakken. Dit zal gebeuren in de nieuwe context waarin het overheidsperoneelbeleid zich bevindt, namelijk een van grote druk op de budgetten met extra taakstellingen, aldus de minister.

De minister wil een nuancering aanbrengen in onze constatering over de terughoudendheid van het Ministerie van SZW bij buitenlanddetacheringen. SZW is volgens de minister enerzijds voorzichtig met het bekendmaken van detacheringmogelijkheden vanwege de druk op budget en formatie. Anderzijds is er slechts een beperkt aantal relevante vacatures bij Europese instellingen, waarbij bovendien sprake is van toenemende concurrentie uit andere (nieuwe) lidstaten voor plaatsing, schrijft de minister.

In samenhang met het voorgaande geeft de minister aan dat hij bij de concretisering van het beleid ook een verbinding zal leggen met het kabinetsbesluit tot de vorming van een compacte rijksdienst. Het bundelen van ondersteunende diensten voor de internationale functie van het Rijk met een centrale rol daarbij voor het Ministerie van BuZa, is één van de projecten in het uitvoeringsprogramma, zo licht de minister toe.

Wat de naleving van de regels betreft onderschrijft de minister onze vaststelling dat de praktijk zich nog moet aanpassen aan de nieuwe circulaire van het Ministerie van BZK. Dat dit nog niet is gebeurd, schrijft hij toe aan het feit dat deze aangepaste regelgeving nog maar kort geleden is gepubliceerd.

De aanpassing betreft onder meer de door ons gesignaleerde toepassing van het DBZV zonder rechtsgrond door andere departementen dan dat van BuZa. Op basis van de circulaire zal de minister met zijn collega's afstemmen hoe aangesloten kan worden op het beleid van het Ministerie van BuZa. Ook geeft de minister aan dat de toepassing van de verhaalsregeling pensioenpremies mogelijk nog «extra communicatieve aandacht» vergt.

¹¹ De integrale brief is te raadplegen op onze website: www.rekenkamer.nl.

Over de registratie van gedetacheerden meldt de minister dat hij, conform onze constatering, inderdaad beziet in hoeverre wijzigingen in P-Direkt wenselijk zijn om alle detacheringen eenduidig en gestandaardiseerd vast te leggen. Gezien de prioriteiten die hij heeft gesteld ten aanzien van de bestaande dienstverlening door P-Direkt (onder meer naar aanleiding van de departementale herindeling), zal het vervolg van een en ander pas volgend jaar kunnen plaatsvinden.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van de reactie van de minister van BZK.

Wij constateren dat er sprake is van spanning tussen enerzijds het formele stimuleringsbeleid rond internationale detacheringen en anderzijds de grote druk op de budgetten waarmee de ministeries op dit ogenblik worden geconfronteerd. Wij geven de minister van BZK in overweging het beleid op deze budgettaire realiteit aan te passen, zodat het beleid en de uitvoering daarvan niet te zeer uiteen gaan lopen.

De door de minister genoemde verklaring voor het feit dat het Ministerie van SZW terughoudend is met de bekendmaking van mogelijkheden voor buitenlandse detacheringen kunnen wij niet geheel onderschrijven. Wij vinden dat de toenemende concurrentie uit andere (nieuwe) lidstaten op zichzelf geen reden zou moeten vormen om terughoudend te zijn met het bekendmaken van vacatures bij internationale instellingen. Wel kunnen ministeries bij zo'n bekendmaking wijzen op het feit dat er waarschijnlijk veel gegadigden zullen zijn. Vervolgens is het zaak om de Nederlandse rijksambtenaren zo goed mogelijk toe te rusten voor een succesvolle sollicitatieprocedure. Concrete instrumenten hiervoor zouden in het stimuleringsbeleid van het kabinet kunnen worden uitgewerkt.

Het voornemen van de minister om de ondersteunende diensten van de internationale functie van het Rijk te bundelen, onderschrijven wij. Wanneer buitenlandse detacheringen uniform worden behandeld, zullen de grote verschillen die wij hebben gesignaleerd tussen de vergoedingen die worden uitgekeerd aan ambtenaren van gelijkwaardig niveau, naar verwachting tot het verleden gaan behoren.

Ook onderschrijven wij het voornemen van de minister om in 2012 aan de slag te gaan met een eenduidige en gestandaardiseerde vastlegging van in het buitenland gedetacheerden in P-Direkt. Wij hebben er begrip voor dat er vanwege de departementale herindeling op dit moment andere prioriteiten zijn die voorrang krijgen.

Positief vinden wij de toezegging van de minister ervoor te zullen zorgen dat er rijksbreed een rechtsgrond wordt gecreëerd voor het gebruik van het DBZV.

Wij danken de minister voor de gedane toezeggingen en zullen de ontwikkelingen op dit terrein ook in de toekomst blijven volgen.

BIJLAGE OVERZICHT VAN AANBEVELINGEN EN REACTIES OP HET OORSPRONKELIJKE RAPPORT UIT 2009

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen/reacties	Nawoord
Deel A			
Alles bij elkaar genomen blijkt het aantal gedetacheerde ambtenaren zonder bezoldiging in de periode 1 januari 2002 tot 1 juni 2008 klein te zijn. Op het totale aantal ambtenaren dat bij de rijksoverheid werkzaam (circa 180 000) is een aantal van minder dan 200 over een periode van zes-en-een-half jaar verwaarloosbaar.		De minister is het hiermee eens.	
Veel vergoedingen worden gegeven zonder overleg met de internationale organisatie, terwijl internationale organisaties regelgeving hebben die dit zonder hun expliciete toestemming niet toestaat.	Geef vergoedingen bij detachering zonder bezoldiging alleen in hoge uitzonderingsgevallen en alleen na consultatie van de desbetreffende internationale organisatie.	Deze aanbeveling neemt de minister over.	
Binnen de aangetroffen procedures worden weliswaar alle vormen van detachering genoemd, maar wordt nauwelijks ingegaan op de verschillen. Pas sinds kort wordt er in een procedure van het Ministerie van BuZa op gewezen dat het verstrekken van vergoedingen bij buitengewoon verlof zonder bezoldiging strijdig kan zijn met de regelgeving van internationale organisaties.	Maak een rijksbrede procedure met een duidelijk onderscheid tussen buitengewoon verlof met en zonder bezoldiging. Centraliseer per ministerie de besluitvorming om te voorkomen dat verschillende ambtenaren onder verschillende condities worden gedetacheerd en maak gebruik van op rijksniveau gecentraliseerde expertise. Houd bij het inrichten van het P-Direkt salarissysteem rekening met de verschillende detacheringsopties en geef binnen het systeem met een code aan waar de betreffende ambtenaar gedetacheerd is en op welke manier (bijvoorbeeld met of zonder bezoldiging), zodat snel managementinformatie hierover kan worden samengesteld.	De minister gaat in een nieuwe circulaire de condities voor detachering scherp omschrijven. Op de aanbeveling voor het inrichten van P-Direkt komt de minister terug na het uitbrengen van deel B.	
Met voorwaardenbrieven, die in de regelgeving als belangrijke documenten worden omschreven, wordt slordig omgegaan.	Houd rekening met de bepaling dat het verlof niet eerder ingaat dan nadat betrokkene schriftelijk heeft verklaard dat hij de daaraan verbonden voorwaarden aanvaardt.	De minister gaat hiermee rekening houden wanneer zij op termijn de formulering van het betreffende ARAR-artikel gaat herzien.	We willen hierbij wijzen op het verschil tussen het ontbreken van een handtekening op een voorwaardenbrief en het niet reageren op een besluit.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen/reacties	Nawoord
Daarnaast wordt de regelgeving voor het verhalen van pensioenpremies slecht nageleefd en blijft de invoering van pensioenpremies relatief vaak achterwege. Kwijtschelding van pensioenpremies wordt vaak gebruikt ter compensatie van bijvoorbeeld salarisachteruitgang.	Volg de regelgeving voor het verhalen van pensioenpremies. Indien salarisachteruitgang gecompenseerd moet worden, doe dat via een meer geëigend artikel of bereid de regelgeving hiervoor uit; Indien om welke reden dan ook de verschuldigde pensioenpremies (deels) niet zijn ingevorderd, overweeg dan om dit alsnog te doen.	De minister vindt dat kwijtschelding van pensioenpremies tot de mogelijkheden moet blijven behoren. De niet ingevorderde premies worden alsnog ingevorderd voor zover beginselen van behoorlijk bestuur en juridische mogelijkheden dit toelaten.	Wij vinden het positief dat de minister de regelgeving omtrent pensioenpremies wil gaan verduidelijken. Met instemming nemen wij kennis van deze toezegging.
Bij een aantal ministeries is de praktijk gegroeid dat indien de vertrekpremie die betrokkene na afloop van de detachering meekrijgt niet toereikend blijkt te zijn om het totale werkgeversdeel van de pensioenpremie te voldoen het resterende bedrag voor rijksrekening zal worden genomen.	Pas de regelgeving voor het verhalen van pensioenpremies aan de praktijk aan.	De minister gaat de regelgeving op dit punt verduidelijken. Zij zal ons punt over het compenseren van salarisachteruitgang hierin meenemen.	Bij een derde wordt om deze reden het werkgeversdeel niet (geheel) verhaald. Bevoegd gezag mag bij uitzondering hiervan af zien, mits goed onderbouwd.
Deel B			
Het kabinetsbeleid lijkt niet meer in te houden dan de intentie om detacheringen krachtig te stimuleren.	Specificeer wat de doelstellingen van het beleid zijn. Geef SMART aan wat de rijksoverheid wil bereiken met het krachtig stimuleren van detacheringen.	De minister zegt toe het kabinetsbeleid rond internationale detacheringen op deze punten nader te bezien.	We hebben met instemming kennisgenomen van deze toezegging van de minister.
In dat licht gezien is een totaal van 501 detacheringen, met en zonder bezoldiging, in een periode van zes-en-een-half jaar vrij klein te noemen.	Stimuleer het aantal detacheringen door concrete maatregelen zoals ambtenaren deze mogelijkheid standaard na vijf arbeidsjaren aan te bieden; aanstellen van een landelijke detacheringcoördinator; opzetten van een bureau die plaatsing van Nederlandse kandidaten op belangrijke internationale posities bevordert (en nauw samenwerkt met de coördinator); databases opzetten met internationale vacatures en internationaal personeel.	De minister acht deze concrete maatregel te ambitieus. Legt een te groot beslag op het personeel en op het aantal detacheringsplaatsen. Een dergelijke maatregel vraagt om een nadere analyse van vraag en aanbod.	De door de minister aangehaalde nadere analyse van vraag en aanbod zou een goed hulpmiddel zijn bij het SMART maken van het kabinetsbeleid.
Al in deel A wezen wij erop dat het daardoor lastig te beoordelen is of het beleid op dit gebied rijksbreed doeltreffend is	Neem detacheringsinformatie op in het salarissysteem en in de reguliere personeels- en managementinformatie.	De minister zegt toe door P-Direkt een casestudie uit te laten voeren naar de mogelijkheden om detacheringsinformatie in de salarissystemen vast te leggen.	We nemen met instemming kennis van het voornemen van de minister.
Er blijken onverklaarbare verschillen te bestaan tussen de vergoedingen aan ambtenaren van gelijkwaardig niveau.	Centraliseer per ministerie de besluitvorming zodat ambtenaren van gelijkwaardig niveau niet onder verschillende condities worden gedetacheerd en maak hierbij gebruik van op rijksniveau gecentraliseerde expertise.	De minister stelt dat er steeds sprake is van maatwerk, wat leidt tot verschillen in verstrekte vergoedingen. Zij is het met ons eens dat de besluitvorming duidelijk moet zijn vastgelegd, ook per individueel geval.	We vinden het positief dat de minister de noodzaak hiervan inziet.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen/reacties	Nawoord
Tevens blijken er grote verschillen in vergoedingen te bestaan tussen de verschillende departementen.	Beleg het vaststellen van de voorwaarden over de detachering (zoals salaris en vergoeding) bij de al op rijksniveau gecentraliseerde expertise om te voorkomen dat ambtenaren van gelijkwaardig niveau onder verschillende condities worden gedetacheerd.	De minister stelt vast dat uit het onderzoek blijkt dat het DBZV niet eenduidig wordt toegepast en wil bezien wat gedaan kan worden om dit alsnog te bewerkstelligen.	We zijn positief over het voornemen van de minister om arbeidsvoorwaardelijke aspecten van detachering meer te harmoniseren.
Verschillen zijn er ook in het verstrekken van mobiliteitstoeslagen.	Indien het bevoegd gezag in individuele gevallen op goede gronden tot het oordeel komt dat een financiële tegemoetkoming op zijn plaats is, moet dit vooraf schriftelijk worden vastgelegd.	De minister stelt dat er steeds sprake is van maatwerk, wat leidt tot verschillen in verstrekte vergoedingen. Zij is het met ons eens dat de besluitvorming duidelijk moet zijn vastgelegd, ook per individueel geval.	We vinden het positief dat de minister de noodzaak hiervan inziet.

LITERATUUR

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2009a). *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel A: Detacheringen zonder bezoldiging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 910, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008; Deel B: Detacheringen met bezoldiging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 910, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Rijk verantwoord 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Wet- en regelgeving

Buitengewoon verlof in verband met het vervullen van een functie bij een internationale volkenrechtelijke organisatie. Circulaire. Staatscourant nr. 13 076, 24 augustus 2010.

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam

Dhr. drs. W. Verheij RE (projectleider)
Mw. drs. R. Sibilio
Dhr. drs. G.A. van der Velden

Voorlichting en tekstbegeleiding

Afdeling Communicatie

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
fax (070) 342 41 30
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Zetwerk en begeleiding

Sdu Uitgevers
afdeling Traffic
e-mail traffic@sdu.nl

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie

Jiri Büller / Hollandse Hoogte

Bestelling

Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
fax (070) 378 97 83
e-mail sdu@sdu.nl
internet www.sdu.nl
of via de boekhandel

ISBN 978 90 12 57008 4

NUR 823

