

Strikt persoonlijk & vertrouwelijk

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap,
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven
Rijnstraat 50
2515 XP 'S-GRAVENHAGE

Rotterdam, 17 augustus 2004
Referentie : 452.04.207
Van : P.J. de Waal, advocaat
Telefoon : 010 - 440 64 53
Fax : 010 - 436 01 90
E-mail : pdewaal@plp.nl

Mevrouw de Minister,

I. Inleidende opmerkingen

1. Op grond van de Overeenkomst Onderzoek OC&W-ambtenaren schaal 16 en hoger d.d. 4 juni 2004 met kenmerk WJZ/2004/26391 heeft mijn kantoor een onderzoek uitgevoerd, waarvan het doel als volgt is omschreven:

"(...) het verrichten van onderzoek naar de vraag in hoeverre benoemingen van ambtenaren van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in schaal 16 overeenkomstig de bestaande regelgeving tot stand zijn gekomen. Voorts of voor deze ambtenaren het beloningspakket, dat wil zeggen bewust belonen, reis- en representatiekosten, toeslagen, toelagen e.d. overeenkomstig de bestaande regelgeving is toegekend en verwerkt".

Het onderzoek is zoals overeengekomen gedurende tien werkdagen – van 7 juni tot en met 18 juni jl. – uitgevoerd op het Ministerie aan de Rijnstraat 50 te 's-Gravenhage. Op 30 juni jl. is aan mijn kantoor een vervolgopdracht opgedragen, vastgelegd in de Overeenkomst Aanvullend Onderzoek OC&W-ambtenaren schaal 16 en hoger met kenmerk WJZ/2004/31814. Op grond van deze vervolgopdracht zijn alle dossiers in de periode tussen 30 januari en 1 augustus nogmaals onderzocht, waarbij met name is bezien in hoeverre de ambtsjubilea, de afkoop van vakantie-uren en de pensioenen van OC&W-ambtenaren in schaal 16 en hoger overeenkomstig de bestaande regelgeving tot stand zijn gekomen. In totaal zijn 66 dossiers onderzocht.

2. De in dit rapport gepresenteerde gevolgtrekkingen zijn gebaseerd op hetgeen in de onderzochte dossiers is aangetroffen. De dossiers zijn over het algemeen op orde. Gebleken is dat een aantal dossiers niet de documenten bevatten uit de volledige ambtelijke diensttijd. Dat is met name het

geval bij ambtenaren die een gedeelte van hun diensttijd bij een ander ministerie hebben doorgebracht.

II. Bevindingen

3. In het onderstaande zijn de bevindingen opgesomd uit het door ons op grond van de bovengeciteerde opdrachten uitgevoerde onderzoek. De onderzochte dossiers beslaan een periode vanaf 1970 tot de datum waarop het onderzoek is afgerond, op 1 augustus jl.. Het onderzoek heeft zich met name toegespitst op de laatste tien jaar.
4. Gelijkkluidende gevallen zijn zoveel mogelijk gezamenlijk besproken. Bij de bespreking van de bevindingen heeft niet alleen de geformuleerde opdracht, maar ook de aanleiding tot het onderzoek een rol gespeeld. De constatering zijn samengebracht in een zevental thema's, die onderstaand nader besproken zullen worden. De in het kader van de onderzoeksvraag meest relevante onderwerpen betreffen de toekenning van Flexibel Pensioen en Uittreden, een aantal detacheringconstructies die daar ten dele mee samenhangen, ontslaguitkeringen en een aantal bezoldigingskwesties.
5. De besproken kwesties rondom het FPU zijn aangetroffen in vijf dossiers, overeenkomend met 7% van het volledige aantal onderzochte dossiers. De in dit rapport besproken detacheringen zijn beperkt tot een tweetal gevallen, overeenkomend met 3% van het volledig aantal onderzochte dossiers. Slechts in één dossier is een ontslagregeling aangetroffen die tot enige opmerkingen noopt. Overigens zijn er slechts drie ontslaguitkeringen in de onderzochte dossiers aangetroffen. Met betrekking tot de bezoldigingskwestie is het niet goed mogelijk om het aantal constatering uit te drukken in een al omvattend percentage omdat er diverse uiteenlopende constatering zijn gedaan. In sommige dossiers spelen meerdere constatering een rol. Het aantal constatering is per apart thema vermeld.

III. Kwesties rondom toekenning flexibel pensioen en uittreden

6. In het kader van het onderzoek is in een vijftal dossiers een toepassing van de FPU-regeling aangesloten die tot nadere bespreking noopt. Het recht op FPU ontstaat – kort samengevat – bij ontslag op eigen verzoek tussen 55 en 65 jaar, waarbij sprake moet zijn van een ontslag uit actieve dienst, bij een niet onderbroken diensttijd bij een bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds aangesloten werkgever van tenminste tien jaar en waarbij de laatste zes maanden voorafgaand aan het ontslag in actieve dienst doorgebracht moeten zijn.
7. In één van de onderzochte dossiers heeft de betrokken ambtenaar reeds twee maanden na zijn benoeming zijn functie neergelegd om vervolgens met behoud van rechtspositie te worden gedetacheerd op een ander ministerie. De betrokkene is vervolgens gedurende één jaar van werkzaamheden vrijgesteld in verband met “toekomstoriëntatie” en “eventuele werkzaamheden ten behoeve van derden”. Volgens opgave van de betrokken ambtenaar heeft hij gedurende dit jaar op ad interim basis werkzaamheden verricht via een adviesbureau. In het dossier is een driepartijen overeenkomst aangetroffen, waarbij naast OC&W en de betrokken ambtenaar het genoemde adviesbureau partij zijn. De overeenkomst heeft een looptijd tot uiterlijk 1 november 2007. De betrokken ambtenaar heeft zich contractueel verplicht om uiterlijk op 1 november 2007

- derhalve zeven jaar na het aangaan van de driepartijen overeenkomst tot detachering – gebruik te maken van de FPU-regeling. De driepartijen overeenkomst biedt de betrokken ambtenaar op termijn van zeven jaar uitzicht op de FPU-regeling, gedurende welke periode hij buiten het ministerie te werk gesteld is.

8. Er is één dossier aangetroffen, waarbij op grond van artikel 94a lid 2 ARAR eervol ontslag “FPU” is verleend, maar waarbij de uit het dossier kenbare ambtelijke diensttijd geen tien jaar, maar zes jaar bedraagt. Een ontslag op grond van artikel 94a lid 2 ARAR wordt eerst verleend nadat het bestuur van – ondermeer – stichting ABP vastgesteld heeft dat de betrokkene daadwerkelijk voldoet aan een uitkering krachtens de FPU gestelde voorwaarden.
9. In één dossier is de betrokken ambtenaar eind 2003 eervol ontslag verleend op grond van artikel 94a ARAR in verband met het gebruikmaken van de FPU regeling, welk ontslag is gebaseerd op een overeenkomst van detachering tussen OC&W, de betrokkene en een “inlenend” ministerie. Uit het dossier blijkt dat de betrokken ambtenaar in verband met opvolgende perioden van arbeidsongeschiktheid al langer minder inzetbaar is geweest.
10. In één van de aangetroffen dossiers is een regeling aangetroffen tussen OC&W en een ambtenaar die er in voorziet dat op termijn van 2,5 jaar uitzicht wordt geboden op gebruikmaking van de FPU-regeling, gedurende welke periode de betrokken ambtenaar niet langer in zijn functie werkzaam is, maar wordt ingezet voor “diverse taken”.
11. In een dossier is een benoeming aangetroffen van een ambtenaar in een nieuwe functie voor de geschatte periode van 1,5 jaar, waarbij is vastgelegd dat de betrokkene aansluitend gebruik zou kunnen maken van de FPU-regeling. In afwijking van de regeling wordt aan de betrokkene bevestigd dat de uitkering tot aan het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd zal worden aangevuld tot 100% (de FPU-regeling geeft recht op een aanvulling tot 70%) en dat de diensttijd tot aan de pensioengerechtigde leeftijd voor 100% zal worden ingekocht (de FPU-regeling bedraagt 50% inkoop tot 62-jarige leeftijd).
12. Op het in het kader van het onderzoek voor ons opengestelde intranet is aangetroffen een brief van de secretaris-generaal van 4 december 2003, gericht aan de directeuren van OC&W met afschrift aan de directeuren-generaal. Onder verwijzing naar een besluit van de ministerraad van 12 september 2003 heeft de secretaris-generaal in de brief aangegeven dat de bevoegdheid tot het toekennen van een FPU-arrangement krachtens het ministerraadsbesluit een exclusieve bevoegdheid van de secretaris-generaal is, dat alle besprekingen met werknemer over deze materie dienen te geschieden onder voorbehoud van toestemming van de secretaris-generaal, dat geen afspraken gemaakt mogen worden met medewerkers die uitgaan boven het gestelde in het convenant (tussen departementaal georganiseerd overleg en OC&W) en dat alleen toestemming zal worden gegeven voor een gunstiger arrangement indien er sprake is van aantoonbare en concrete (afwijkende) afspraken met medewerkers die dateren van voor 12 december 2003.

IV. Detacheringconstructies

13. In de onderzochte dossiers zijn een aantal overeenkomsten aangetroffen, waarbij een ambtenaar op grond van een daartoe strekkende (driepartijen) overeenkomst tewerkgesteld is buiten het ministerie. In een tweetal dossiers noopt deze driepartijen overeenkomst tot opmerkingen.

14. In het onder 7 besproken dossier is een driepartijen overeenkomst aangetroffen, waarbij naast OC&W en de betrokken ambtenaar een extern adviesbureau partij is. In de overeenkomst is vastgelegd dat de ambtenaar onder voortzetting van zijn ambtelijke aanstelling en bezoldiging door het adviesbureau ingezet zal worden voor interim werkzaamheden bij derden. De overeenkomst is aangegaan tot (uiterlijk) 1 november 2007. De verplichtingen van het adviesbureau, gericht op de plaatsing van de betrokkene bij derden zijn contractueel beperkt tot 1,5 dag per week in de periode van 40 weken per jaar. Indien het adviesbureau er niet in slaagt om de betrokkene voor interim werkzaamheden bij derden onder te brengen, heeft de betrokken ambtenaar een inspanningsverplichting om “binnen of buiten het ministerie” werkzaamheden te aanvaarden. Die verplichting is niet gesanctioneerd. Alleen in geval van plaatsing kan OC&W aan het adviesbureau declareren op grond van een in de overeenkomst vastgelegd uurtarief.
15. In een ander dossier is een driepartijen overeenkomst aangetroffen tussen OC&W, een ambtenaar en een bedrijf, gespecialiseerd in het plaatsen van overheidsmanagers. De betrokken ambtenaar is reeds vanaf 1992 op detacheringbasis buiten OC&W werkzaam. Uit de aangetroffen stukken blijkt dat de betrokken ambtenaar buiten medeweten van het genoemde gespecialiseerde bedrijf per de datum van detachering is vrijgesteld van werkzaamheden, waar het genoemde bureau zich heeft verplicht om de betrokkene in maximaal drie jaar onder te brengen bij een andere werkgever. In dat kader is overeengekomen dat – zo het bureau in deze opdracht slaagt – OC&W de loonkosten over de periode van één kalenderjaar zal vergoeden, en – zo het bureau daar niet in slaagt – het bureau deze loonkosten aan OC&W zal betalen. De vrijstelling van werkzaamheden is eerst later aan het bureau bekend geworden, waarna tussen OC&W en het bureau een nadere overeenkomst is gesloten waarvan de strekking is dat het bureau zich beperkt tot het inzetten van de betrokken ambtenaar op interim projecten. Voor de betrokken ambtenaar resulteert de overeenkomst in uitzicht op het behoud van rechtspositie en bezoldiging tot aan de pensioengerechtigde leeftijd (gerekend vanaf het tijdstip van de overeenkomst is dat tien jaar) of zoveel eerder als de betrokken ambtenaar gebruik wenst te maken van de FPU-regeling.

V. Ontslaguitkeringen

16. In de onderzochte dossiers is slechts in een zeer beperkt aantal gevallen sprake van ontslagverlening onder toekenning van een ontslaguitkering. Deze zijn beperkt tot een drietal dossiers. In twee daarvan voldoet zowel het ontslag als (de hoogte van) de toegekende ontslaguitkering aan de eisen van artikel 99 lid 2 ARAR en de daarop ontwikkelde jurisprudentie. Een aantal aspecten van de in het derde dossier aangetroffen regeling behoeft bespreking.
17. Met de betrokkene is een overeenkomst gesloten die er in voorziet dat de betrokkene voor de duur van drie jaar buiten het ministerie zal worden gedetacheerd onder behoud van het laatst genoten bruto salaris, inclusief loonontwikkeling en emolumenten, maar exclusief representatievergoeding. In de overeenkomst is vastgelegd dat – zo er na ommekomst van deze drie jaar geen ander dienstverband of betrekking is aanvaard – per die datum op de voet van artikel 99 lid 1 ARAR ontslag zal worden verleend onder toekenning van een afvloeiingsregeling in de vorm van wachtgeld met een percentage van het laatstgenoten salaris, dat in de tijd afneemt van 80% tot 70%. De afvloeiingsregeling heeft een looptijd van 2005 tot 2018. In de

overeenkomst is voorzien in een anti-cumulatiebeding, waarin is vastgelegd dat de door de betrokkene na zijn ontslag te genereren inkomsten eerst met de uitkering zal worden verrekend indien de som van uitkering en inkomsten 120% van de laatst genoten bezoldiging overschrijdt. Voorts is in de overeenkomst aan betrokkene een eenmalige uitkering van €45.000,-- bruto toegekend voor het geval per 1 september 2005 tot ontslag wordt besloten. Uit de overeenkomst is niet kenbaar of van de betrokken ambtenaar daadwerkelijk een arbeidsinspanning wordt verlangd.

VI. Bezoldigingskwesties

18. Er is een aantal dossier aangetroffen waarbij om uiteenlopende redenen de salarisbetaling plaatsvindt in een hogere schaal dan waarin de betrokken ambtenaar op grond van in het dossier aangetroffen besluiten recht heeft.
19. In een van de onderzochte dossiers is de betrokken ambtenaar, ingeschaald in een salaris overeenkomstig schaal 14. Op grond van een besluit op grond van artikel 22a BBRA is er een periodieke toeslag toegekend ter hoogte van een bedrag – zo blijkt uit de motivering – gelijk aan het verschil tussen schaal 14 en schaal 17, salaristrede 9. Uit dit dossier is niet af te leiden op welke grond deze toelage is toegekend. Het is in ieder geval boven de 10% van het door de betrokken ambtenaar geldende maandsalaris, de grens die Besluit Bewust Belonen 1998 stelt en die slechts in uitzonderingsgevallen en met toestemming van secretaris-generaal gepasseerd mag worden. Die is in het dossier niet aangetroffen. Uit het salarisoverzicht over 2003 blijkt dat van een periodieke toeslag niet langer sprake is: er wordt salaris voldaan overeenkomstig schaal 17, terwijl er geen KB in die zin aan ten grondslag ligt. Overigens is in dit dossier e-mailcorrespondentie aangetroffen waarbij wordt overwogen dat de betrokken ambtenaar zal worden gesalarieerd in het maximum van schaal 14 en dat het meerdere, boven dit bedrag aangevuld zou kunnen worden uit de “Centrale OC&W-pot voor wachtgeld e.d.”. In de betrokken correspondentie wordt dit aangemerkt als “truc”.
20. In één dossier is sprake van benoeming in een functie die organiek gesalarieerd wordt in schaal 14. De betrokken ambtenaar wordt echter gesalarieerd overeenkomstig schaal 17. In dit dossier is een handgeschreven notitie aangetroffen van 19 november 1991, geparafeerd op respectievelijk 20 november 1991 en 7 januari 1992, waaruit blijkt dat met de betrokkene een zogenaamd inpassingvoorstel is afgestemd en vervolgens is geaccordeerd, dat voorziet in een stapsgewijze verhoging (ondermeer via uitkeringen op grond van Bewust Belonen) van een salaris in het maximum van schaal 14 tot een salaris overeenkomstig schaal 17. Deze betaling is bevestigd in een KB inschaling.
21. In een ander dossier is de betrokken ambtenaar in verband met goed functioneren in een hogere schaal bevorderd. In casu gaat het om salariëring overeenkomstig schaal 15 met een bevordering tot schaal 16, salaristrede 8. Uit het dossier blijkt niet van een verband met de criteria c.q. de systematiek van artikelen 7 of 8 BBRA. Een dergelijke bevordering wegens goed functioneren (zo is het in het dossier omschreven) is niet toegestaan. In dit dossier is een in augustus 2002 gedagtekend memo aangetroffen met handgeschreven commentaar, waaruit blijkt dat sprake is geweest van een toezegging voor een persoonlijke schaal die in strijd is met het toen ingevoerde beleid. Uit een ander dossier blijkt dat een op schaal 15 gesalarieerde functie een salaris is voldaan overeenkomstig schaal 16, salaristrede 10. Ook hier is sprake van een persoonlijke

toezegging. Overigens is met een KB van 3 januari 2001 de bezoldiging overeenkomstig schaal 16 bekrachtigd. In een volgend dossier is eveneens sprake van een functie met een organieke schaal 17, waarbij sprake is van een persoonlijke inschaling in een hogere schaal, in casu 18.

22. In een van de volgende dossiers is aan de betrokkene op grond van artikel 22a BBRA en Besluit Bewust Belonen 1998 een eenmalige toelage toegekend ad NLG 5.000,-- bruto mede in verband met waarneming en vervanging. Over de gelijke periode is aan de betrokkene een waarnemingsvergoeding toegekend.
23. In een van de onderzochte dossiers is de betrokken ambtenaar in januari 2003 in een directeursfunctie benoemd. Voordien is betrokkene werkzaam geweest op een ander ministerie. In dit dossier is een brief aangetroffen van het laatstgenoemde ministerie, gedateerd na indiensttreding bij OC&W waarin op de voet van artikel 7 lid 2 BBRA wordt aangekondigd dat een eerder (bezoldigings)besluit van december 2001 werd ingetrokken en opnieuw zal worden vastgesteld, waarbij met terugwerkende kracht en stapsgewijs het salaris met inschaling in schaal 17 vanaf januari 2001 tot en met december 2002 wordt verhoogd.
24. Op grond van artikel 7 lid 4 BBRA wordt de periodieke salarisverhoging voor ambtenaren die het maximumsalaris van de voor hen geldende salarisschaal nog niet hebben bereikt voor de eerste maal toegekend met ingang van de eerste dag van de maand waarin sinds zijn aanstelling één jaar is verstreken en nadien telkens na één jaar. Deze regelgeving resulteert in een bepaald tempo waarin periodieke verhogingen worden toegekend. In een aantal dossiers is vastgesteld dat de betrokken periodieke verhoging op versnelde basis is toegekend. Met andere woorden: op tijdstippen waarop het in het BBRA genoemde jaar nog niet was verstreken. Een ambtenaar bereikt zodoende (veel) eerder het maximum van zijn schaal, recente versnelling van periodieken is aangetroffen in een vijftal dossiers. Het betreft 7% van het volledige aantal onderzochte dossiers.
25. In – in ieder geval – een viertal dossiers zijn “voorstellen” van OC&W aan een ambtenaar aangetroffen die verband houden met het verhogen van het pensioengevend inkomen. Dit aantal komt overeen met 6% van het volledige aantal onderzochte dossiers. In een van deze dossiers is een intern memo aangetroffen van april 1997 waarin het verloop van de salariëring en toe te kennen toelagen is beschreven en waarbij met zoveel woorden is aangegeven dat de gegeven constructie een gunstige doorwerking heeft in het pensioen terwijl zowel bij het ABP als in onderzoeken naar salarisposities van Topambtenaren geen problemen worden verwacht. Ook in een ander dossier is in een intern memo –van oktober 2002- gerefereerd aan een “behoorlijke” verhoging van pensioengevend inkomen als gevolg van de toekenning van de substantiële toelage. Uit dit memo volgt dat de betrokkene is geadviseerd om een maandelijks uit te keren toelage te aanvaarden in plaats van een jaarlijkse. Ook in een ander dossier is in een intern memo vastgelegd dat de omzetting van een jaarlijkse eenmalige toeslag naar een maandelijks periodieke toeslag met terugwerkende kracht tot januari 2001 een hogere grondslag voor het pensioengevend inkomen bezorgd. In een van deze vier betrokken dossiers is aangetroffen een brief van 30 mei 2000 waarin –onder meer- een periodieke toelage op grond van artikel 22a BBRA is bevestigd en waarin wordt aangegeven dat de 22a-toelage tezamen met vakantiegeld en eindejaarsuitkering tot het pensioengevend inkomen behoren. De toelage is bepaald op 20,23 % met een verwijzing naar Besluit Bewust Belonen. Met de bovenbeschreven omzettingen is verhoging van het pensioengevend inkomen nagestreefd.

26. In een aantal dossiers zijn besluiten aangetroffen, waarbij aan een ambtenaar op grond van artikel 8 BBRA een salaris is toegekend boven de voor de betrokkene van toepassing zijnde schaal. Dat is op zichzelf toegestaan indien het maximum van een voor een ambtenaar geldende salarisschaal is bereikt en naar het oordeel van het bevoegd gezag zeer goed of uitstekend wordt gefunctioneerd. Het salaris kan dan worden vastgesteld op een bedrag in een naasthogere schaal. Dit veronderstelt wel dat het bevoegd gezag in het functioneren van de ambtenaar inzicht heeft.
27. In een zevental dossiers – overeenkomend met 11 % van het volledige aantal onderzochte dossiers – is geconstateerd dat er met toepassing van artikel 8 BBRA al bij indiensttreding c.q. bij gelegenheid van een benoeming in een nieuwe functie periodieken in de naasthogere schaal zijn toegekend.
28. In één van deze dossiers is direct bij aanstelling van de betrokkene op grond van artikel 8 BBRA een tweetal periodieke toegekend in de naasthogere schaal wegens “uitstekende functievervulling”. Op het tijdstip van toekenning bestond in het niveau van het functioneren geen inzicht, temeer omdat de betrokken ambtenaar voordien werkzaam was op een ander ministerie. In februari 2003 is aan de betrokken ambtenaar op grond van artikel 8 BBRA een tweetal periodieken toegekend in de naasthogere schaal (schaal 18) wegens “uitstekende functievervulling”. Op het tijdstip van toekenning bestond in het niveau van het functioneren geen enkel inzicht, temeer niet omdat de betrokken ambtenaar voordien werkzaam was op een ander ministerie. In een tweetal dossiers is bij benoeming in een nieuwe functie sprake van toekenning van 3 periodieken in de naasthogere schaal op grond van artikel 8 BBRA. In de bovengenoemde gevallen had OC&W een periodieke toelage ex artikel 22a BBRA en Besluit Bewust Belonen kunnen toekennen. In beide gevallen is dit besluit gemotiveerd met “uitstekende functievervulling” waar het een benoeming in een nieuwe functie betrof. Ook in tweetal andere dossiers is sprake van een toelage op grond van artikel 8 BBRA ter hoogte van 3 respectievelijk 2 periodieken in een naasthogere schaal bij gelegenheid van een benoeming in een nieuwe functie. In één dossier is sprake van toekenning van 1 extra periodiek in de naasthogere schaal wegens uitstekend functioneren, waar uit de benoemingsbrief van de plaatsvervangend secretaris-generaal blijkt dat de benoeming tijdelijk is en de omzetting naar onbepaalde duur afhankelijk is van de uitkomst van een assessment. In een van de dossiers heeft de betrokkene een op artikel 22a BBRA gebaseerde toelage genoten in verband met projectdirecteurschap. Toen de aanleiding in verband met het aanvaarden van een nieuwe functie wegviel, is deze toelage omgezet in die zin dat op grond van artikel 8 BBRA een periodiek in de naasthogere schaal is toegekend.
29. Artikel 22a BBRA en het Besluit Bewust Belonen (waarvan 3 versies bestaan: van respectievelijk 1989, 1998 en 2002) geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om aan een ambtenaar of aan een groep van ambtenaren een eenmalige of periodieke toeslag toe te kennen. Bij de toepassing van deze beloningsinstrumenten is aan het bevoegd gezag een ruime discretionaire bevoegdheid gegeven. De wijze waarop van de bevoegdheid gebruik is gemaakt noopt tot het maken van enige opmerkingen. Ook hier is er naar gestreefd om gelijklopende zaken zoveel mogelijk gezamenlijk te bespreken.
30. Het Besluit Bewust Belonen, zowel de versie uit 1998 als de versie uit 2002 maximeert de hoogte van de eenmalige toeslag (op grond van artikel 22a BBRA) tot NLG 5.000,-- (tot 1

januari 2002) en €2.500,-- (vanaf deze datum). Zowel de uit 1998 daterende versie van Besluit Bewust Belonen als wel de sinds 1 januari 2002 gehanteerde versie bieden het bevoegd gezag de mogelijkheid om een hoger bedrag toe te kennen dan het genoemde maximum bedrag. Dat is alleen toegestaan in “bijzondere gevallen”, waarbij de toestemming van de secretaris-generaal verkregen moet worden. In meerdere dossiers is sprake van de toekenning van eenmalige toelagen op grond van artikel 22a BBRA en Besluit Bewust Belonen die boven het maximum bedrag uitstijgen, waarbij weliswaar de toestemming van de secretaris-generaal is verkregen, maar waarbij niet altijd duidelijk is of daadwerkelijk sprake is van “een bijzonder geval”. Voorbeelden van dergelijke toekenningen zijn aangetroffen in een achttal dossiers. Dat komt overeen met 12 % van het volledige aantal onderzochte dossiers. In deze dossiers is ondermeer aangetroffen dat meerdere eenmalige toelagen in één jaar zijn toegekend (dat doet zich voor in een tweetal gevallen), er is in één geval een eenmalige toelage uitgekeerd in verband met een ambtsjubileum (een bedrag van afgerond van NLG 10.000,-- netto).

31. In artikel 22a BBRA, noch in het Besluit Bewust Belonen is een beperking opgenomen in de frequentie waarmee eenmalige toelagen kunnen worden toegekend. In een aantal dossiers zijn toekenningen van een eenmalige toelage aangetroffen die een structureel karakter dragen. Een aantal ambtenaren heeft in een reeks van jaren ieder jaar een eenmalige toelage ontvangen. Voorbeelden van het min of meer structureel toekennen van dergelijke eenmalige toelagen in een reeks van jaren zijn aangetroffen in een zestal dossiers. Dat komt overeen met 9 % van het volledige aantal onderzochte dossiers.
32. In een aantal dossiers zijn besluiten aangetroffen tot toekenning van een periodieke toeslag op grond van artikel 22a BBRA en Besluit Bewust Belonen, waarbij het maximum percentage van 10% is overschreden. Uit de motivering van de betrokken besluiten volgt dat arbeidsmarkttechnische omstandigheden de toekenning rechtvaardigen. De toekenning valt onder de uitzondering die BBRA toelaat. Het betreft met name ambtenaren die betrekkelijk recent in dienst zijn getreden. De toegekende percentages schommelen tussen de 17 en 22% van een maandsalaris. In één van de onderzochte dossiers is een aanzienlijk hoger percentage aangetroffen van 30%.
33. In een van de dossiers is aangetroffen een op 1 januari 2002 gedagtekende notitie met aanhef “Harmonisering Beloning Leden Topmanagement Groep ABD” (schalen 19), waarin wordt overwogen dat meerdere leden van de Bestuursraad om uiteenlopende redenen periodieke toeslagen genoten, variërend van een arbeidsmarkttoelage tot een persoonlijke toelage en ook wel combinaties van beide. Overwogen wordt dat het in het kader van de rechtsgelijkheid geboden is om de hoogte van de periodieke toeslag te harmoniseren, waarbij wordt aangegeven dat deze zal plaatsvinden op 20,77%. In de notitie is vastgelegd dat de grondslag voor deze periodieke toeslag in alle gevallen zal zijn “arbeidsmarkttechnische overwegingen”.
34. In een van de dossiers is op grond van artikel 22a BBRA een toelage toegekend ter hoogte van het verschil in salariëring tussen schaal 16 salaristrede 10 en schaal 17 salaristrede 10. Dat is geschied bij besluit van de secretaris-generaal van 10 december 2002. Het niveau van de schaalindeling van de betrokkene is op gezag van de minister van BiZa herzien en bepaald op schaal 17. Aangetroffen is een KB-inschaling van 19 juni 2003 op grond waarvan salaris is toegekend op basis van schaal 17 met ingang van 15 september 2002, gevolgd door een uitvoeringsbesluit van de secretaris-generaal van 17 juli 2003 waarin is bevestigd dat salariëring

met ingang van 15 september 2002 – derhalve met terugwerkende kracht – zal plaatsvinden conform schaal 17, salaristrede 10. Onduidelijk is of de genoemde toelage ex artikel 22a BBRA is verrekend.

35. In een aantal dossiers ontbreekt het koninklijk besluit (KB), waarin de inschaling is vastgelegd. Ook ontbreken in een aantal dossiers de uitvoeringsbesluiten in het kader van de bezoldiging. Het betreft een vijftal dossiers. Het ontbreken van de KB's en/of uitvoeringsbesluiten duidt niet op niet rechtmatig genomen besluiten, maar veeleer op administratieve omissies. In één van de aangetroffen dossiers is een dergelijke situatie gecorrigeerd met gebruikmaking van een "reparatie-KB". Het KB in het kader van de inschaling is afgegeven in 2004 en ziet op de inschaling in 2002. Een aantal KB's en daarbij behorende uitvoeringsbesluiten in het kader van de bezoldiging sluiten niet op elkaar aan. In een ander dossier is er sprake van een inschaling in schaal 16, terwijl in het uitvoeringsbesluit in het kader van de bezoldiging schaal 15, salaristrede 10 is vermeld. In een volgend dossier geeft aan dat wordt gesalarieerd overeenkomstig schaal 17, waarin het uitvoeringsbesluit in het kader van de bezoldiging schaal 16 is vermeld.

VII. Onkostenvergoedingen

36. Op grond van de onderzoeksvraag was het ook de bedoeling dat de toekenning van representatiekostenvergoedingen en de wijze van verwerken onderzocht zou worden. In de praktijk is dit niet goed mogelijk gebleken. Uit het salarisoverzicht 2003 dat in alle onderzochte dossiers als bijlage was ingevoegd, is aan de hand van de daarop aangegeven codes weliswaar duidelijk dat er in meerdere gevallen declaraties zijn betaald. Deze declaraties zijn – op een enkele uitzondering na – niet in de dossiers aangetroffen. Zodoende was het niet mogelijk om vast te stellen in hoeverre de betrokken declaratie door de ambtenaar zelf voldaan had dienen te worden uit de representatietoelage. In het Besluit Vergoeding Representatiekosten Rijkspersoneel is onder artikel 3 een aantal posten opgesomd die na toekenning van een representatietoelage niet meer voor declaratie in aanmerking komen. Hierop heeft de minister weliswaar bij besluit van 1 januari 2002 een kleine aanpassing aangebracht, maar ook dan zijn er bij een aantal declaraties vraagtekens te plaatsen. Aangezien de representatiekostenvergoeding een bruto vergoeding is waarover looninhouding plaatsvindt, vormt het al dan niet honoreren van een declaratie in strijd met het Besluit Vergoeding Representatiekosten geen fiscaal risico. In meerdere dossiers is vastgesteld dat wel een representatiekostentoeelage is voldaan, maar dat het daaraan ten grondslag liggende besluit ontbreekt.
37. In een tweetal dossiers is aan de betrokken ambtenaar in 2003 een representatiekostentoeelage betaald, terwijl in een voordien gesloten (detacherings)overeenkomst nu juist is overeengekomen dat deze representatiekostentoeelage met ingang van de datum van de detachering gestaakt zou worden.
38. In een ander dossier is op grond van artikel 22a BBRA een maandelijks toelage toegekend als compensatie voor het verschil met de representatietoelage die de betrokkene op een ander ministerie ontving.

VIII. Ambtsjubilea

39. In een geval is een bedrag ten titel van ambtsjubileum uitgekeerd onder de vlag van artikel 22a

BBRA. In een beperkt aantal dossiers zijn uitkeringen ten titel van een ambtsjubileum aangetroffen, waarbij de hoogte van de uitkering niet aansluit op de uit het dossier gebleken ambtelijke diensttijd. Dit wordt verklaard uit het feit dat een voorgaand ambtelijk diensttijd niet uit het door OC&W aangehouden personeelsdossier blijkt.

IX. Afkoop vakantie-uren

40. Op grond van het besluit individuele keuzen in het arbeidsvoorwaardenpakket (IKAP) heeft een ambtenaar het recht om minimaal één keer per jaar onder bepaalde voorwaarden zijn individuele arbeidsvoorwaarden samen te stellen, waarbij de mogelijkheid geboden wordt om een aanvraag in te dienen om meer te werken, minder te werken en een aantal arbeidsvoorwaardelijke aanspraken te besteden aan doelen die op grond van de belastingwetgevingen fiscaal voordeel op leveren. Uit de onderzochte dossiers blijkt dat van deze regeling veelvuldig gebruik wordt gemaakt. In een aantal dossiers zijn voorbeelden aangetroffen van het inzetten van de (tegenwaarde) van vakantiedagen voor de aankoop van een PC, waarbij de aanschafprijs van de PC de tegenwaarde van de afgekochte vakantiedagen overstijgt. Voorts is in een aantal dossiers geconstateerd dat vakantie-uren worden afgekocht in verband met een aanschaf van een PC binnen 3 jaar na een eerdere gebruikmaking van deze fiscale faciliteit.

X. Slot

41. Er is in relatie tot de onderzoeksvraag geen eenduidige alle geconstateerde gevallen omvattende conclusie mogelijk. Uit het rapport volgt dat de in afzonderlijke categorieën samengebrachte constatering steeds betrekking hebben op een relatief beperkt aantal dossiers. De betrokken constatering hebben gemeen dat in dit beperkt aantal dossiers sprake is van het optimaliseren van het beloningspakket van de ambtenaar, met name waar het gaat om de aanwending van de aan het bevoegd gezag ten dienste staande beloningsinstrumenten. Dit was – op enkele uitzonderingen - na toegestaan binnen de bestaande regelgeving.

Met de meeste hoogachting,

P.J. de Waal