

Vergaderjaar 2008–2009

31 910

Buitenlandvergoedingen rijksambtenaren 2002–2008

Nr. 2

RAPPORT

Deel A: Detacheringen zonder bezoldiging

Inhoud

	Samenvatting	5	5	Conclusies en aanbevelingen	32
1	Inleiding	7	6	Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer	34
1.1	Aanleiding voor het verzoek	7			
1.2	Over detacheringen bij internationale organisaties	8	6.1	Bestuurlijke reactie	34
1.3	Vragen van de Tweede Kamer en leeswijzer	11	6.1.1	Algemeen	34
			6.1.2	Procedure aanvaarding voorwaarden	34
			6.1.3	Vergoedingen	34
2	Beleid en regelgeving	13	6.1.4	Pensioenpremies	35
2.1	Beleid	13	6.1.5	Procedures en registratie	35
2.2	Nationale en internationale regelgeving	13	6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	36
2.3	Departementale procedures	17			
2.3.1	Aanvaarding voorwaarden	18	Bijlage 1	Overzicht conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reactie	37
3	Verstreckte vergoedingen	19			
3.1	Registratie door ministeries	19	Bijlage 2	Internationale organisaties waar de onderzochte rijksambtenaren gedetacheerd worden	38
3.2	Aantal gedetacheerden en verstreckte vergoedingen	20			
3.3	Vergelijking met eerdere beantwoording	28	Bijlage 3	Gebruikte afkortingen	40
4	Terugbetalen pensioenpremies	29		Literatuur	41
4.1	Norm pensioenpremie	29			
4.2	Bevindingen pensioenpremie	29			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar Nederlandse rijksambtenaren die tussen 1 januari 2002 en 1 juni 2008 werkzaam zijn geweest bij een internationale organisatie. We hebben naar de regelgeving gekeken en geïnventariseerd hoeveel ambtenaren in die periode gedetacheerd zijn geweest en welke vergoedingen zijn verstrekt. In dit rapport presenteren we onze bevindingen over de rijksambtenaren die gedetacheerd zijn (geweest) op basis van buitengewoon verlof *zonder* bezoldiging. De bevindingen over gedetacheerden *met* bezoldiging volgen in deel B van ons onderzoek, waarvan publicatie is voorzien in september 2009.

Uit ons onderzoek blijkt dat slechts een klein aantal rijksambtenaren zonder bezoldiging gedetacheerd is (geweest). Het gaat om 184 ambtenaren¹, over een periode van meer dan zes jaar. Op een totaal aantal ambtenaren van ruim 180 000² in 2007 is dat een zeer kleine groep. Binnen die groep gaat echter relatief veel mis.

Om te beginnen hebben veel ministeries de registratie van hun gedetacheerden en de verstrekte vergoedingen niet op orde. Verder hebben we geconstateerd dat veel vergoedingen worden verstrekt zonder overleg met de internationale organisatie, terwijl dit volgens regelgeving van de meeste van deze internationale organisaties niet is toegestaan. Ten slotte hebben we ook geconstateerd dat de regelgeving voor pensioenen slecht wordt nageleefd en dat pensioenpremies na afloop van de detachering vaak niet worden terugbetaald, terwijl dat wel de bedoeling is. Onze belangrijkste aanbeveling luidt: geef vergoedingen bij detachering zonder bezoldiging alleen in hoge uitzonderingsgevallen en alleen na consultatie van de desbetreffende internationale organisatie.

Daarnaast bleek het voor veel departementen soms zeer problematisch om de voor het onderzoek benodigde gegevens te leveren. De personeelsystemen van de departementen waren vaak niet ingericht op detacheringen, zodat het ministerie afhankelijk was van het salarissysteem of de opgaven van de verschillende afdelingen «Internationale Zaken». Dat dit een risico vormde voor de volledigheid blijkt uit het gegeven dat het tijdens het onderzoek is voorgekomen dat er nog «extra» gedetacheerden boven tafel kwamen, die bij een bepaalde afdeling «Internationale Zaken» niet bekend waren. Verder lopen de verstrekte vergoedingen vaak buiten het salarissysteem om en ontbreekt een koppeling met het financiële systeem, zodat ook binnen dit systeem de vergoedingen zelf slecht identificeerbaar zijn. Een en ander maakt duidelijk dat deze informatie geen onderdeel uitmaakt van de reguliere managementinformatie van de departementen en dat daarmee ook de informatie om te beoordelen of het beleid op dit gebied rijksbreed doeltreffend is vrijwel volledig ontbreekt.

De groep gedetacheerden is niet evenredig verdeeld over de verschillende departementen. Er zijn ministeries die in de onderzochte periode relatief veel ambtenaren zonder bezoldiging detacheerden: naast het Ministerie van Buitenlandse Zaken (40) geldt dat ook voor de Ministeries van Financiën (28) en van Verkeer en Waterstaat (26). Ministeries waar het niet of nauwelijks voorkomt zijn het Ministerie van Algemene Zaken (0), het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (3).

Ook verstrekken niet alle ministeries vergoedingen aan gedetacheerde ambtenaren. Het komt voornamelijk voor bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (vergoedingen aan meer dan de helft van de gedeta-

¹ Exclusief het Ministerie van Defensie.

² Inclusief 48 000 militaire ambtenaren.

cheerden). Overigens is dat wel het enige ministerie dat de administratie van gedetacheerden redelijk op orde heeft.

Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd, dat er regelmatig vooraf afspraken zijn gemaakt om (deels) af te zien van terugbetaling van verschuldigde pensioenpremies en ook dat achteraf verschuldigde pensioenpremies niet werden ingevorderd. Dit is in strijd met de regelgeving.

Over de onderzochte periode van zes-en-een-half jaar heeft ruim 40% van de gedetacheerden in totaal voor bijna € 2,5 miljoen – ten onrechte – pensioenbijdragen genoten.

De minister van BZK heeft op 20 maart gereageerd op ons rapport. In haar reactie gaat de minister in op alle in het rapport genoemde punten. Zij benadrukt dat het kabinet het stimulerende beleid voor ambtenaren om een internationale functie te vervullen wil voortzetten. Bij de voorwaardenbrieven heeft zij kritiek op de door ons gebruikte tabel, volgens haar geeft die tabel de verkeerde suggestie van een juridische tekortkoming. In haar ogen is een besluit hetzelfde als een voorwaardenbrief. Zij gaat wel op termijn bekijken of de formulering van het ARAR-artikel niet beter kan. Bij de vergoedingen zegt ze toe dat voortaan bij alle ministeries de procedure gevolgd gaat worden dat vergoedingen pas worden verstrekt na goedkeuring van de internationale organisatie.

Volgens de minister verdient de door ons toegepaste norm bij het verhalen van pensioenpremies enige nuancering. Volgens haar heeft de werkgever de mogelijkheid anders te bepalen dan het verhalen van zowel het werkgevers- als het werknemersdeel van de pensioenpremie. Zij wil de regelgeving verduidelijken, maar wil deze mogelijkheid behouden.

Wel zegt ze toe de niet ingevorderde premies alsnog in te gaan vorderen. Verder geeft ze een verklaring voor de door ons gesignaleerde gebrekkige registraties. Zij ziet in onze aanbeveling de besluitvorming te centraliseren een aansporing om in de nieuwe circulaire de condities voor detachering scherp te omschrijven. De reactie op de overige aanbevelingen stelt de minister uit tot de publicatie van deel B van ons onderzoek.

In ons nawoord nemen we met instemming kennis van alle toezeggingen van de minister. Wij maken verder duidelijk dat de door ons gebruikte tabel geen verkeerde suggestie wekt, omdat er ons inziens wel degelijk een verschil zit tussen een besluit en een voorwaardenbrief.

Bij de pensioenpremies geven we aan dat het bevoegd gezag in uitzonderingsgevallen de mogelijkheid heeft om alleen het werkgeversdeel niet te verhalen en dat daar een duidelijke aanleiding voor moet zijn. Wij vinden dat je het toepassen van deze regel bij een derde van het aantal gevallen geen uitzondering kan noemen.

1 INLEIDING

De Algemene Rekenkamer heeft op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek verricht naar Nederlandse rijksambtenaren die, in de periode 1 januari 2002 tot 1 juni 2008 of een deel van die periode, werkzaam zijn geweest bij een internationale organisatie. De Tweede Kamer heeft op 24 juni 2008 om dit onderzoek gevraagd (Tweede Kamer, 2008) omdat zij een integraal beeld wil van de aard, de omvang en de rechtmatigheid van vergoedingen die de rijksoverheid verstrekt aan ambtenaren die tijdelijk zijn gedetacheerd.

Rijksambtenaren kunnen op twee manieren gedetacheerd worden:

- op basis van buitengewoon verlof *zonder* bezoldiging;
- op basis van buitengewoon verlof *met* bezoldiging.

Deze twee vormen van detachering kennen elk hun eigen problematiek. In het eerste deel van ons onderzoek hebben we ons geconcentreerd op detacheringen *zonder* bezoldiging. Ambtenaren zonder bezoldiging wil zeggen dat ze niet meer door de Nederlandse rijksoverheid worden betaald, maar door de internationale organisatie.

Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat er ook nog een soort «tussenvorm» bestaat. Deze ambtenaren worden weliswaar gedetacheerd zonder bezoldiging, maar de door de internationale organisatie gemaakte kosten, zowel salaris als overige vergoedingen, werden achteraf bij het ministerie gedeclareerd. Soms vrijwel volledig, soms voor de helft, afhankelijk van de met de betreffende organisatie gemaakte afspraken. Dit kwam voornamelijk voor bij het Ministerie van VWS en éénmaal bij het Ministerie van LNV en bij het Ministerie van Financiën.³

In het nu voorliggende rapport presenteren wij de resultaten van dat eerste deel van het onderzoek. In september 2009 publiceren wij het tweede deel van het onderzoek, over detacheringen *met* bezoldiging. De detacheringen zonder bezoldiging van het Ministerie van Defensie zijn niet meegenomen in dit rapport. Deze zullen worden meegenomen in deel B van ons onderzoek, over detacheringen met bezoldiging (zie § 3.1).

1.1 Aanleiding voor het verzoek

De aanleiding voor het verzoek van de Tweede Kamer was de betaling van vergoedingen aan een gedetacheerde ambtenaar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa). De Tweede Kamer heeft daarover vragen gesteld aan de minister van BuiZa (Aanhangsel Handelingen TK 2007–2008, nr. 1500). Ook heeft de Tweede Kamer de andere ministers gevraagd of zij vergoedingen hebben betaald aan medewerkers die gedetacheerd zijn bij een internationale organisatie.

De Tweede Kamer kon uit de antwoorden van de ministers niet opmaken of zij de vraag op dezelfde wijze hadden geïnterpreteerd en volledig hadden beantwoord. Bovendien kon uit de antwoorden geen volledig beeld worden opgemaakt van hoe rijksbreed wordt omgegaan met het toekennen van vergoedingen door ministeries aan Nederlandse medewerkers bij multilaterale en internationale organisaties. Om hiervan toch een volledig beeld te krijgen heeft de Tweede Kamer ons verzocht er onderzoek naar te doen.

³ VWS: bij 6 van de 8 bij de «World Health Organisation» (WHO) onbezoldigd gedetacheerden werden het volledige salaris en alle kosten door het ministerie vergoed aan de WHO. LNV: bij 1 bij de «Food and Agriculture Organisation» (FAO) gedetacheerde werd het salaris en kosten voor de helft door het ministerie vergoed aan de FAO.

Financiën: bij 1 bij de «Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling» (OESO) gedetacheerde werd het salaris en kosten voor een deel door het ministerie vergoed aan de OESO.

1.2 Over detacheringen bij internationale organisaties

De Nederlandse overheid kan rijksambtenaren detacheren bij internationale organisaties. Op die manier kan de Nederlandse overheid een bijdrage leveren aan het werk van die organisaties en de gedetacheerde ambtenaren doen internationale ervaring op die nuttig kan zijn voor de rijksdienst.

De meeste gedetacheerde rijksambtenaren vervullen een functie bij de Europese Unie (EU), of één van haar agentschappen, of bij de Verenigde Naties (VN), of één van de gespecialiseerde organisaties van de VN. Verder vinden onder meer detacheringen plaats bij de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Een volledig overzicht van de organisaties waar de in dit onderzoek betrokken ambtenaren worden gedetacheerd, is opgenomen in bijlage 2.

Figuren 1a en 1b laten zien hoe de detacheringen zonder bezoldiging over de wereld zijn verspreid.

Onder een gedetacheerde rijksambtenaar verstaan wij binnen dit onderzoek het volgende:

Een rijksambtenaar, in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet⁴, die op basis van artikel 34 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) buitengewoon verlof van lange duur heeft verkregen in het algemeen belang voor het vervullen van een functie bij een internationale (volkenrechterlijke) organisatie. Dit verlof kan zowel *met als zonder* bezoldiging plaatsvinden⁵.

Zoals bekend werken bij internationale (volkenrechterlijke) organisaties ook Nederlanders, die rijksambtenaar of bewindspersoon zijn geweest en die gewoon in dienst zijn getreden van deze organisatie. Op hen heeft dit onderzoek geen betrekking.

Daarnaast is er in sommige gevallen sprake van een zogenoemde Permanente Vertegenwoordiging (PV) bij een internationale organisatie. Aangezien er sprake is van een zelfde dienstverband als in Nederland, dus geen detachering, is ook deze categorie buiten het onderzoek gehouden.

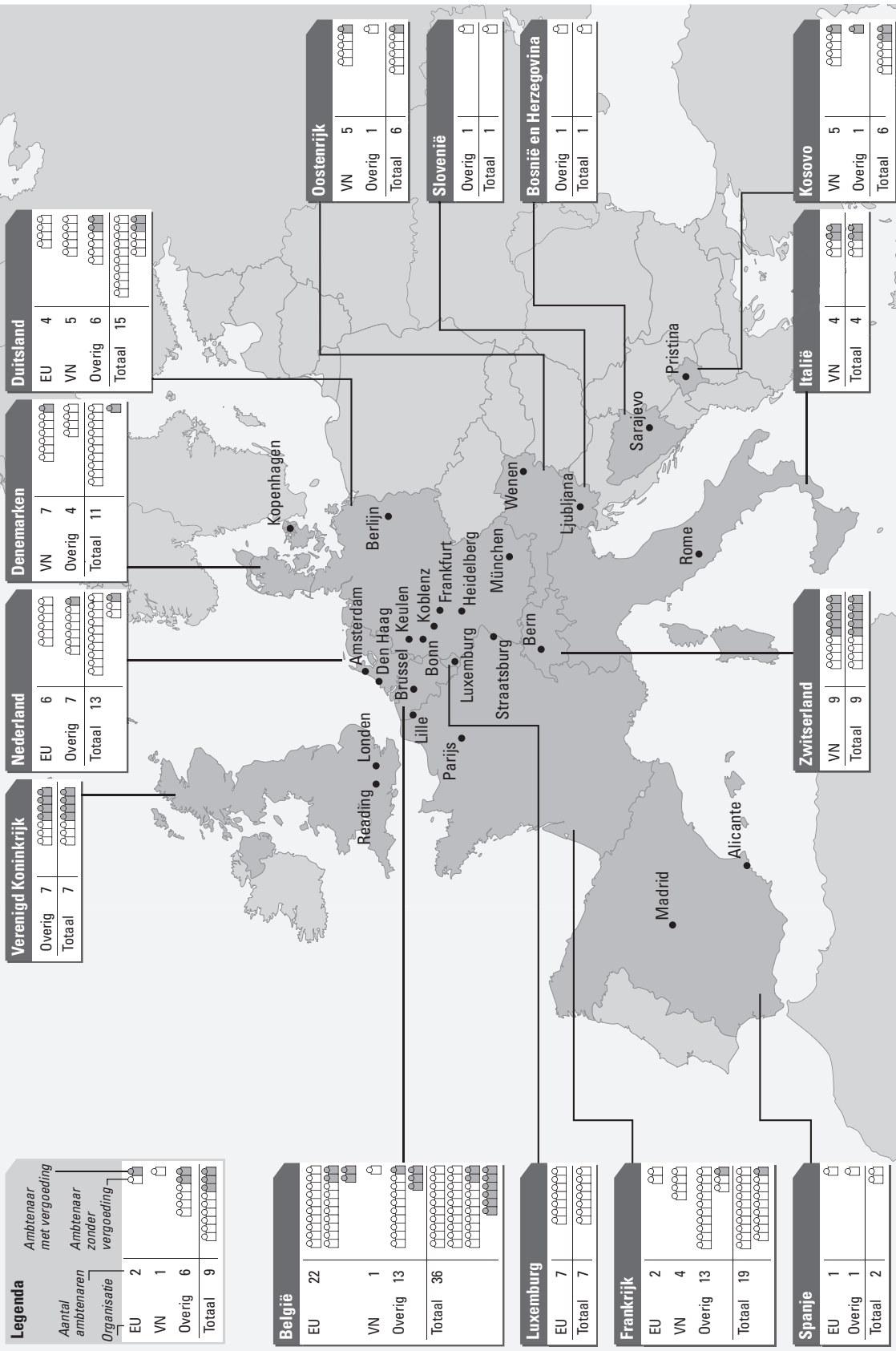
⁴ Ambtenarenwet, artikel 1, lid 1: Ambtenaar in de zin van deze wet is degene, die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn. Lid 2. Tot den openbaren dienst behooren alle diensten en bedrijven door den Staat en de openbare lichamen beheerd. Lid 3. Niet is ambtenaar in de zin van deze wet degene, met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is gesloten. Lid 4. Tenzij het tegendeel blijkt, zijn in deze wet onder ambtenaren gewezen ambtenaren begrepen.

⁵ In plaats van «gedetacheerd zonder bezoldiging» wordt ook wel gesproken over «buitengewoon verlof zonder behoud van bezoldiging» of «verlof BB». Deze laatste term betekent voluit «verlof buiten bezwaar van 's-Rijks schatkist».

Figuur 1a Verspreiding detacheringen over Europa
Detacheringen zonder bezoldiging van januari 2002 tot juni 2008

Tussen januari 2002 en juni 2008 zijn 184 rijksambtenaren gedetacheerd (geweest) bij internationale organisaties. In figuur 1a en 1b geven we de detacheringen weer van deze 184 ambtenaren. Dat zijn er in totaal 191, sommige ambtenaren zijn tussen 2002 en 2008 twee

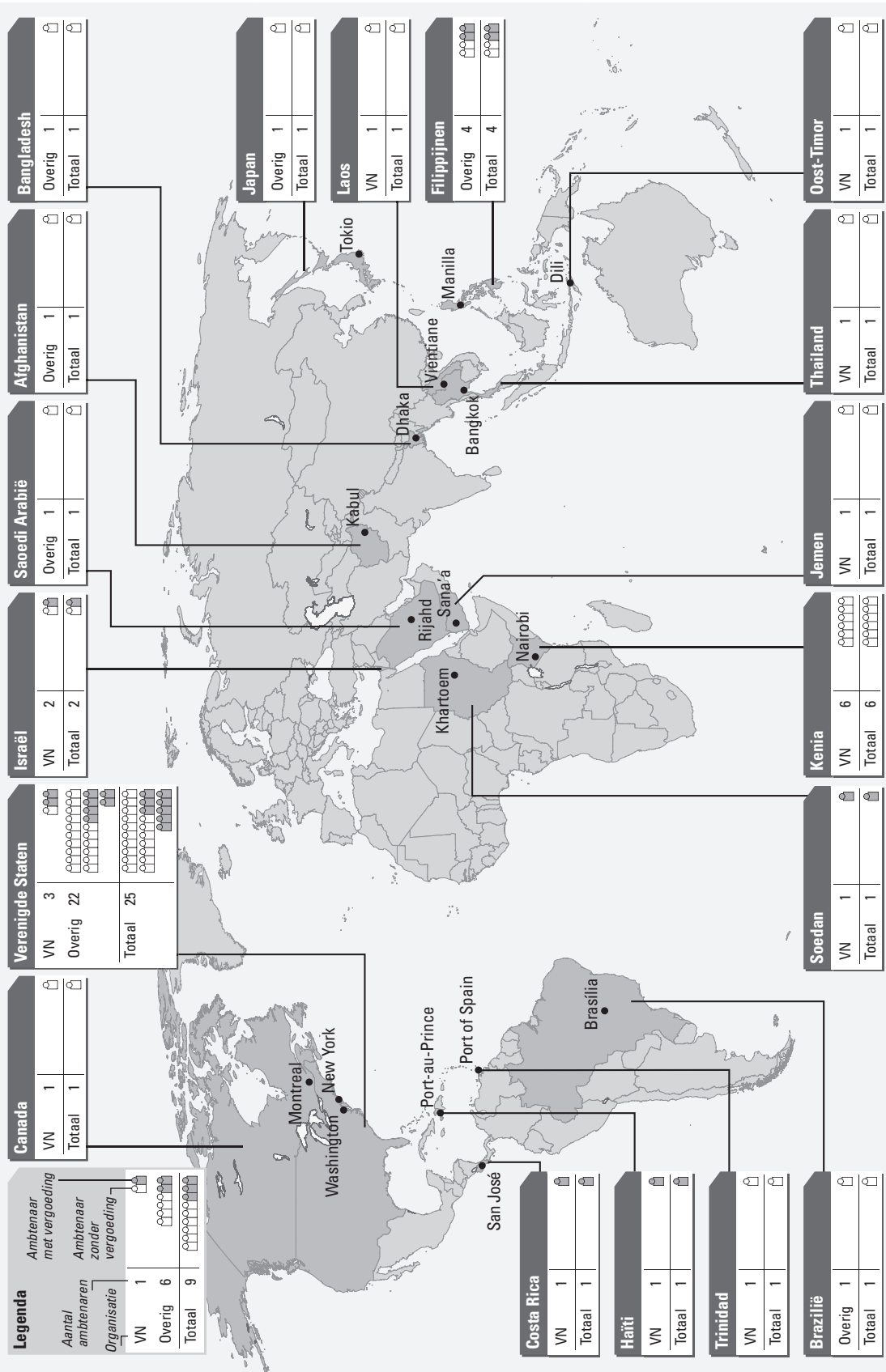
keer gedetacheerd geweest. Van het Ministerie van Defensie waren tijdens dit deel van het onderzoek de gegevens nog niet bekend. Bij drie detacheringen kon achteraf de standplaats niet meer worden achterhaald. Deze zijn niet in de figuur opgenomen.



Figuur 1b Verspreiding detacheringen over de rest van de wereld
Detacheringen zonder bezoldiging van januari 2002 tot juni 2008

Tussen januari 2002 en juni 2008 zijn 184 rijksambtenaren gedetacheerd (geweest) bij internationale organisaties. In figuur 1a en 1b geven we de detacheringen weer van deze 184 ambtenaren. Dat zijn er in totaal 191, sommige ambtenaren zijn tussen 2002 en 2008 twee

keer gedetacheerd geweest. Van het Ministerie van Defensie waren tijdens dit deel van het onderzoek de gegevens nog niet bekend. Bij drie detacheringen kon achteraf de standplaats niet meer worden achterhaald. Deze zijn niet in de figuur opgenomen.



Bron:

1.3 Vragen van de Tweede Kamer en leeswijzer

De Tweede Kamer heeft ons verzocht bij het onderzoek naar buitenlandvergoedingen de volgende vragen aan de orde te laten komen:

Situatie per departement:

1. Welke vergoedingen worden met welke reden aan gedetacheerde medewerkers verstrekt die (tijdelijk) bij multilaterale/internationale organisaties werkzaam zijn?
2. Hoeveel personen betreft het en wat is het budgettaire beslag?
3. Op welke (departementale) reglementen of richtlijnen zijn deze vergoedingen gebaseerd?
4. Op welke wijze worden reglementen of richtlijnen terzake in de praktijk toegepast?
5. Op welke wijze is of wordt door het ministerie getoetst of nationale reglementen en/of feitelijk verstrekte vergoedingen niet strijdig zijn met reglementen of richtlijnen van multilaterale/internationale instellingen?
6. Zijn of worden ook vergoedingen verstrekt die in strijd zijn met de reglementen of richtlijnen van multilaterale/internationale organisaties?
7. Hoe verhouden de antwoorden op de bovenstaande vragen zich ten opzichte van de beantwoording door de minister van de schriftelijke vraag van de Kamer van 7 februari 2008 (van de leden Gill'ard en Voordewind)? Is deze beantwoording juist (betrouwbaar en valide) en volledig geweest?

Rijksbreed beeld:

8. Wat is het rijksbrede totaalbeeld dat ontstaat op basis van de bevindingen per ministerie? Welke (categorieën van) vergoedingen worden er door het Rijk verstrekt? Om hoeveel geld en hoeveel mensen gaat het?
9. Is er sprake van controle op mogelijke strijdigheid van nationale reglementen en richtlijnen met reglementen van multilaterale/internationale organisaties?
10. In welke mate en op welke wijze wordt er op dit punt beleid gevoerd of gecoördineerd?
11. Wat kan op basis van de bevindingen per ministerie gezegd worden over de volledigheid en juistheid van de beantwoording van de schriftelijke vraag van de Kamer van 7 februari 2008 (van de leden Gill'ard en Voordewind). (Gill'ard c.s. 2008).

Wij hebben de vragen van de Tweede Kamer in drie categorieën gegroepeerd.

Vragen 3, 4, 5, 9 en 10 betreffen het beleid en de regelgeving, zowel departementaal, nationaal als internationaal. Hier gaan we op in in hoofdstuk 2, waarbij we ook stil staan bij de procedures die verschillende departementen hanteren.

In hoofdstuk 3 beantwoorden we de vragen 1, 2, 6, en 8; we gaan in dat hoofdstuk dieper in op de vergoedingen zelf. Ook komen daar vragen 7 en 11 aan bod. We vergelijken onze onderzoeksresultaten met de antwoorden die de verschillende ministers hebben gegeven op de vraag van de Tweede Kamer over buitenlandvergoedingen.

Ten slotte gaan we in hoofdstuk 4 in op het terugbetalen van pensioenpremies. Dit valt weliswaar buiten de vragen van de Tweede Kamer, maar maakt het beeld van detacheringen zonder bezoldiging wel completer.

In hoofdstuk 5 staan onze conclusies en aanbevelingen en we sluiten het rapport af met de reacties van de bewindspersonen en ons nawoord, in hoofdstuk 6.

Het rapport bevat verder een aantal bijlagen: In bijlage 1 staat een overzicht van onze conclusies en aanbevelingen en de bestuurlijke reactie daarop. In bijlage 2 staat een overzicht van organisaties waar Nederlandse rijksambtenaren worden gedetacheerd. Bijlage 3 is een lijst met gebruikte afkortingen en achter in het rapport staat een literatuurlijst.

2 BELEID EN REGELGEVING

In dit hoofdstuk beschrijven we het beleid en de regelgeving voor buitenlandvergoedingen. Aangezien dit rapport gaat over detacheringen zonder bezoldiging is specifieke regelgeving voor detacheringen met bezoldiging buiten beschouwing gelaten, die behandelen we in deel B van dit onderzoek.

Achtereenvolgens komen aan bod: het beleid voor detacheringen van rijksambtenaren bij internationale organisaties (§ 2.1), de nationale en internationale regelgeving voor vergoedingen aan gedetacheerde ambtenaren (§ 2.2), de interne procedures op departementen (§ 2.3) en de aanvaarding van de voorwaarden door de gedetacheerde (§ 2.4).

2.1 Beleid

Volgens het kabinet dient het vervullen van functies bij internationale volkenrechtelijke organisaties het belang van de Nederlandse overheid (BZK, 1996):

- de gedetacheerde ambtenaar kan het Nederlandse gezichtspunt tot uitdrukking laten komen in het werk van de internationale organisatie;
- de gedetacheerde ambtenaar doet ervaring op die nuttig kan zijn voor de rijksoverheid, als de betreffende ambtenaar terugkeert in rijksdienst.

In 1996 besluit het kabinet dan ook tot een «krachtige voortzetting van het stimulerend beleid met betrekking tot de verlening van buitengewoon verlof aan Nederlandse ambtenaren met het oog op het gaan vervullen van een functie bij een internationale organisatie» (BZK, 1996). De circulaire waarin dit besluit is opgenomen, is mede tot stand gekomen naar aanleiding van het *Juniverslag 1995 van de Algemene Rekenkamer* (Algemene Rekenkamer 1994), waarin wij onder meer rapporteerden over ons rijksbrede onderzoek naar de uitvoering van de regelgeving voor het verlenen van buitengewoon verlof van lange duur.

In 2003 herhaalt het kabinet dit besluit in de circulaire «Buitengewoon verlof in verband met functie aanvaarding bij een internationale volkenrechtelijke organisatie». Hierin uit het kabinet de wens «dat departementen een positief beleid voeren met betrekking tot het verlenen van verloffaciliteiten aan Nederlandse ambtenaren die een dergelijke stap in hun loopbaan overwegen. Afwijzing dient slechts plaats te vinden indien het belang van de dienst zich daartegen ernstig verzet» (BZK, 2003).

2.2 Nationale en internationale regelgeving

Nationale regelgeving

Als een rijksambtenaar met of zonder bezoldiging wordt gedetacheerd bij een internationale organisatie, gebeurt dit in vrijwel alle gevallen op basis van artikel 34 van het ARAR. Dit artikel regelt het buitengewoon verlof van lange duur, zowel met als zonder bezoldiging.

ARAR

Artikel 34. Buitengewoon verlof van lange duur.

Lid 1. Buitengewoon verlof van lange duur kan aan de ambtenaar op zijn aanvraag worden verleend, al dan niet met behoud van bezoldiging en al dan niet onder bepaalde voorwaarden.

Lid 2. Het verlof, bedoeld in het eerste lid, gaat niet in dan nadat de ambtenaar schriftelijk heeft verklaard dat hij de daaraan verbonden voorwaarden aanvaardt.

Lid 3. Indien het verlof, bedoeld in het eerste lid, naar het oordeel van het bevoegd gezag uitsluitend strekt in het persoonlijk belang van de ambtenaar, wordt hem dit niet verleend dan zonder behoud van bezoldiging en voor ten hoogste een jaar.

Lid 4. Aan de ambtenaar die wordt uitgezonden om in de burgerlijke landsdienst van de Nederlandse Antillen of Aruba tijdelijk een betrekking te vervullen, wordt het verlof, bedoeld in het eerste lid, verleend op de voet van de bepalingen van het West-Indisch Detacheeringsbesluit 1930, met dien verstande dat dit verlof in afwijking van genoemd besluit ook kan worden verleend met behoud van bezoldiging.

Lid 5. Indien het verlof, bedoeld in het eerste lid, verband houdt met een benoeming van de ambtenaar tot bezoldigd bestuurder van een vereniging van ambtenaren, van een centrale of van een internationale organisatie van zodanige verenigingen, wordt hem dit niet verleend dan zonder behoud van bezoldiging en voor ten hoogste twee jaren. Artikel 33b, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Lid 6. Het bevoegd gezag biedt de ambtenaar aan wie buitengewoon verlof is verleend op grond van het eerste lid in verband met het vervullen van een functie bij een internationale volkenrechtelijke organisatie, dan wel van een functie als bedoeld in het vierde of vijfde lid, na afloop van het verlof een passende functie aan.

Lid 7. Een passende functie als bedoeld in het achtste lid, dient zo mogelijk ten minste gelijkwaardig te zijn aan de functie waarop het buitengewoon verlof betrekking had.

Het Ministerie van BuiZa hanteert in plaats van het ARAR eigen regelgeving: het *Reglement Dienst Buitenlandse Zaken* (RDBZ). Detacheringen bij dit departement vinden plaats op basis van artikel 46 van het RDBZ.

Lid 1. Buitengewoon verlof van lange duur kan aan de ambtenaar op zijn aanvraag worden verleend, al dan niet met behoud van bezoldiging en al dan niet onder bepaalde voorwaarden.

Lid 2. Het verlof, bedoeld in het eerste lid, gaat pas in nadat de ambtenaar schriftelijk heeft verklaard dat hij de daaraan verbonden voorwaarden aanvaardt.

Lid 3. Indien het verlof, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend strekt in het persoonlijk belang van de ambtenaar, wordt dit verleend zonder behoud van bezoldiging en voor ten hoogste een jaar.

Lid 4. Aan de ambtenaar die wordt uitgezonden om in de burgerlijke landsdienst van de Nederlandse Antillen of Aruba tijdelijk een betrekking te vervullen, wordt het verlof, bedoeld in het eerste lid, verleend op de voet van de bepalingen van het West-Indisch Detacheeringsbesluit 1930, met dien verstande dat dit verlof in afwijking van genoemd besluit ook kan worden verleend met behoud van bezoldiging.

Lid 5. Indien het verlof, bedoeld in het eerste lid, verband houdt met een benoeming van de ambtenaar tot bezoldigd bestuurder van een vereniging van ambtenaren, van een centrale of van een internationale organisatie van zodanige verenigingen, wordt dit verleend zonder behoud van bezoldiging en voor ten hoogste twee jaren. Artikel 43c, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Lid 6. Indien het verlof, bedoeld in het eerste lid, ten doel heeft de ambtenaar in de gelegenheid te stellen de huwelijkspartner, indien deze als ambtenaar buiten Nederland wordt geplaatst, te vergezellen, wordt dat verlof in beginsel verleend voor de duur van de plaatsing van de huwelijkspartner, zonder behoud van bezoldiging.

Lid 7. Het bevoegd gezag biedt de ambtenaar aan wie buitengewoon verlof is verleend op grond van het eerste lid in verband met het vervullen van een functie bij een internationale volkenrechtelijke organisatie, dan wel van een functie als bedoeld in het vierde of vijfde lid, na afloop van het verlof een passende functie aan. Indien plaatsing niet aanstands mogelijk is, wordt de ambtenaar ter beschikking gehouden overeenkomstig artikel 27, vierde lid.

Lid 8. Een passende functie als bedoeld in het zevende lid, dient zo mogelijk ten minste gelijkwaardig te zijn aan de functie waarop het buitengewoon verlof betrekking had.

Inhoudelijk komen de twee artikelen vergaand overeen. Beide artikelen bepalen dat rijksambtenaren buitengewoon verlof kunnen krijgen voor een door het bevoegd gezag te bepalen periode als met het verlof overwegend het algemeen belang wordt gediend.

Verder is in beide artikelen geregeld dat het buitengewoon verlof pas ingaat nadat de betreffende ambtenaar schriftelijk heeft verklaard de daaraan verbonden voorwaarden, die opgenomen kunnen zijn in een zogenoemde voorwaardenbrief⁶, te aanvaarden.

Internationale regelgeving

Als de gedetacheerde ambtenaar zijn of haar bezoldiging (en eventuele andere vergoedingen) van de internationale organisatie krijgt, geldt niet alleen de Nederlandse regelgeving, maar ook die van de betreffende organisatie. Voor detacheringen zonder bezoldiging is dus ook internationale regelgeving van belang.

Om een zo volledig mogelijk beeld te kunnen geven van internationale regelgeving op het gebied van buitenlandvergoedingen, hebben we de regels van de instellingen van de VN en de EU onderzocht, daarnaast hebben we gekeken naar de regelgeving van OESO. We zijn daarbij nagegaan of er regelgeving van toepassing is op het ontvangen van vergoedingen van buiten de betreffende organisatie.

De VN hebben dergelijke regelgeving vastgelegd in de «*Standards of conduct for the international civil service*» (United Nations, 2001). In de artikelen 46 en 47 staat, vrij vertaald, dat het omwille van de onafhankelijkheid van de betreffende ambtenaar verboden is om zonder toestemming van het hoofd van dienst giften en betalingen te ontvangen van welke derde dan ook, dus ook niet van overheden. Het is volgens VN-voorschriften ook «niet behoorlijk» om aansluitend op de

⁶ Juridisch is het ook mogelijk hiervan een besluit te maken waarop binnen zes weken bezwaar kan worden gemaakt. Indien bezwaar achterwege blijft zijn de voorwaarden ook geaccepteerd.

detachingsperiode gelden te ontvangen die met deze detachering te maken hebben, zoals verhuiskostenvergoeding. Volgens de VN brengen deze bepalingen met zich mee dat overheden en andere derden de gedetacheerde ambtenaar geen vergoedingen zouden moeten aanbieden (zie kader).

Regels VN met betrekking tot vergoedingen van buiten de organisatie

De VN hebben in de «*Standards of conduct for the international civil service*» de volgende artikelen opgenomen over vergoedingen van buiten de organisatie:

Gifts, honours and remuneration from outside sources

46. *To protect the international civil service from any appearance of impropriety, international civil servants must not accept, without authorization from the executive head, any honour, decoration, gift, remuneration, favour or economic benefit of more than nominal value from any source external to their organizations; it is understood that this includes Governments as well as commercial firms and other entities.*

47. *It is not proper for international civil servants to accept supplementary payments or other subsidies from a Government or any other source prior to, during or after their assignment with an international organization if the payment is related to that assignment. Balancing this requirement, it is understood that Governments or other entities should not make or offer such payments, recognizing that they are at variance with the spirit of the Charter and the constitutions of the organizations of the United Nations system.*

Bij de EU is sprake van dezelfde soort regelgeving als bij de VN. In artikel 11 van het *Statuut van de ambtenaren der Europese Gemeenschappen* (Europese Gemeenschappen, verordening no. 31) is geregeld dat de gedetacheerde ambtenaar zonder toestemming geen vergoedingen van buiten de organisatie mag accepteren, van wie dan ook en in welke vorm dan ook, om zijn of haar onpartijdigheid en loyaliteit tegenover de EU-organisatie te waarborgen (zie kader).

Statuut van de ambtenaren der Europese Gemeenschappen

In het «*Statuut van de ambtenaren der Europese Gemeenschappen*» staat het volgende over vergoedingen van buiten de organisatie:

Artikel 11

De ambtenaar dient bij het uitoefenen van zijn werkzaamheden en bij het bepalen van zijn gedrag uitsluitend de belangen van de Gemeenschappen voor ogen te houden, zonder aanwijzingen te vragen of te aanvaarden van enige regering of van enig gezag, enige organisatie of persoon buiten zijn instelling. Hij vervult de hem toevertrouwde taken op objectieve en onpartijdige wijze en met inachtneming van zijn loyaliteitsplicht tegenover de Gemeenschappen.

De ambtenaar mag, zonder machtiging van het tot aanstelling bevoegde gezag, van een regering of wie dan ook buiten zijn instelling, geen eerbewijzen, onderscheidingen, gunsten, giften of beloningen van welke aard ook aanvaarden, behalve wegens vóór zijn aanstelling bewezen diensten of wegens diensten welke gedurende een bijzonder verlof ter zake van militaire dienst of andere nationale dienst uit hoofde van zodanige dienst zijn bewezen.

Ook de OESO is op dit punt vrij duidelijk. In haar «*Staff regulations, rules and instructions applicable to officials of the organisation*» staat al in het begin aangegeven dat medewerkers geen instructies mogen ontvangen van lidstaten van de OESO en/of enige andere externe bron. Daarnaast is het medewerkers niet toegestaan om zonder toestemming van het hoofd van dienst giften en betalingen te ontvangen. Ook bij de OESO speelt de onafhankelijkheid van de medewerkers hierbij een duidelijke rol.

Regels OESO met betrekking tot vergoedingen van buiten de organisatie

De OESO hebben in de «*Staff regulations, rules and instructions applicable to officials of the organisation*» de volgende artikelen opgenomen over vergoedingen van buiten de organisatie:

Title II – Basic principles, rights and duties
Independence and international character
REGULATION 2

- a) The duties of officials of the Organisation are international in character. Officials are subject to the authority of the Secretary-General, and are responsible to him for the discharge of their duties.
- b) Officials shall carry out their duties and regulate their conduct always bearing in mind the interests of the Organisation and the international character of their duties.
- c) Officials shall neither seek nor accept from any Member country of the Organisation or any source external to the Organisation any instructions. Unless authorised to do so, they shall neither seek nor accept, any:
- i) gratuity or benefit in connection with their official duties or by reason of their status as an official of the Organisation;
 - ii) honorary distinction; or
 - iii) remuneration.⁷

Deze artikelen zijn uiteraard alleen van toepassing op detacheringen *zonder* bezoldiging. Een gedetacheerde met bezoldiging krijgt immers al geld van buiten de organisatie.

2.3 Departementale procedures

Alle ministeries hebben interne procedures met betrekking tot het detacheren van hun medewerkers. Deze procedures hebben allemaal betrekking op zowel detachering met bezoldiging als detachering zonder bezoldiging. Binnen de procedures wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen met en zonder bezoldiging. Buiten de procedures bij BuiZa en V&W is in de andere procedures niet opgenomen dat in het geval van detachering zonder bezoldiging ook rekening gehouden moet worden met de regelgeving van de betreffende internationale organisatie.

De procedure van het Ministerie van BuiZa voorziet daar inmiddels wel in. Daarin is in september 2008 de volgende passage opgenomen over het verstrekken van vergoedingen in het geval van detachering zonder bezoldiging (hierin wordt met «een dergelijke regeling» bedoeld: een regeling waarin voor de gedetacheerde vergoedingen worden geregeld). «Voorwaarde hiervoor is dat de regelgeving van de ontvangende (internationale) organisatie een dergelijke regeling toestaat en zo ja, dat vooraf schriftelijk toestemming door deze organisatie is verleend voor het verstrekken van de vergoedingen.» (BuiZa, 2008)

Ook het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) besteedt aandacht aan het verstrekken van vergoedingen bij detacheringen zonder bezoldiging, namelijk bij detacheringen bij de Internationale Rijn Commissie (IRC) (VenW, 2003):

«Aan de hand van de door de IRC aangeboden voorwaarden en toelagen bepaalt VenW – in dit geval DG Water – of deze vergoedingen toereikend zijn. Het bevoegd gezag kan er voor kiezen om de toelagen aan te passen, daar waar IRC of de Duitse regelgeving niet in voorziet. Deze aanvullende vergoedingen gelden echter tot een maximum van wat in de Regeling VenW deskundigen in het buitenland (RVWDB) is opgenomen.»

⁷ De tekst is voor het laatst gewijzigd in oktober 2002.

Kortom, op vraag 5, op welke wijze is of wordt door het ministerie getoetst of nationale reglementen en/of feitelijk verstrekte vergoedingen

niet strijdig zijn met reglementen of richtlijnen van multilaterale/ internationale instellingen? Is het antwoord dat het bij VenW in voorkomende gevallen wel wordt getoetst en dat sinds september 2008 dit bij BuiZa ook in de procedure is opgenomen. Bij BuiZa is naar aanleiding van de kamervragen alsnog, bij de meeste gedetacheerden, met terugwerkende kracht, een toets uitgevoerd. Ook bij VenW hebben we tijdens het onderzoek kunnen constateren dat de procedure in de praktijk worden toegepast. Bij de andere departementen is dit niet het geval.

2.3.1 Aanvaarding voorwaarden

Norm aanvaarding voorwaarden

De brief waarin de voorwaarden waaronder het verlof wordt toegekend zijn opgenomen, dient te worden ondertekend door het bevoegd gezag en betrokkene als bewijs dat hij/zij de voorwaarden aanvaardt. Eerder gaat het verlof niet in (artikel 34, lid 2 ARAR). Er dient op te worden toegezien dat de voorwaarden zijn aanvaard door betrokkene.

De voorwaardenbrief kan gezien worden als de set van afspraken waarin de voorwaarden zijn opgenomen waaronder de detachering plaatsvindt. Hierin kan bijvoorbeeld opgenomen worden dat het werkgeversdeel van de pensioenpremie achteraf in één keer wordt voldaan. Mochten hier later conflicten over ontstaan dan kan een ondertekende voorwaardenbrief hierin een doorslaggevende rol spelen.

Bevindingen aanvaarding voorwaarden

Gebleken is dat in een deel van de gevallen de voorwaardenbrief niet mede is ondertekend door de betreffende ambtenaar. Tijdens het onderzoek bleek dat, bij de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en VenW, gewerkt werd met een besluit waartegen binnen zes weken bezwaar kan worden gemaakt. Juridisch gezien bleek dit een alternatief te zijn voor de voorwaardenbrief. Indien bezwaar binnen zes weken achterwege blijft zijn de voorwaarden, juridisch gezien, geaccepteerd door betrokkene.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van het aantal ontbrekende of niet door gedetacheerde mede ondertekende voorwaardenbrieven.

Tabel 1 Voorwaardenbrieven

Ministerie	Aantal gedetacheerden zonder bezolding	Aantal detacheringen zonder bezoldiging ¹	Aantal ontbrekende voorwaardenbrieven ²
HoCoSta's (Algemene Rekenkamer)	3	3	0
AZ	0	0	0
BZK	3	4	1
BuiZa	40	41	11
Defensie	Volgt in deel B	Volgt in deel B	Volgt in deel B
EZ	21	21	3
Financiën	28	28	0
Justitie	16	18	10
LNV	18	18	–
OCW	1	1	0
SZW	3	4	–
VWS	12	13	7
VROM	13	14	12
VenW	26	26	–
Totaal	184	191	44

¹ Een aantal ambtenaren zijn meerdere keren gedetacheerd geweest. Daardoor is het aantal detacheringen hoger dan het aantal gedetacheerden.

² Bij de departementen die werken met een besluit in plaats van een voorwaardenbrief staat een streepje, besluiten zijn niet in het onderzoek meegenomen.

3 VERSTREKTE VERGOEDINGEN

In dit hoofdstuk presenteren we het aantal rijksambtenaren dat volgens ons onderzoek in de periode 1 januari 2002 tot 1 juni 2008 gedetacheerd is zonder bezoldiging en de door de verschillende ministeries verstrekte vergoedingen (§ 3.2). Voor we daarop ingaan, staan we stil bij de manier waarop ministeries gedetacheerden en de verstrekte vergoedingen registreren (§ 3.1).

3.1 Registratie door ministeries

Detacheringen vinden plaats bij alle ministeries behalve het Ministerie van Algemene Zaken (AZ). Ook bij de Hoge Colleges van Staat (HoCoSta's) komen detacheringen voor, namelijk bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal en bij de Algemene Rekenkamer.

Behalve op het Ministerie van BuiZa worden detacheringen nergens afzonderlijk geregistreerd. De personeelssystemen van de departementen zijn hier niet op ingericht. Bij de meeste departementen is wel bekend hoeveel medewerkers op dit ogenblik gedetacheerd zijn, maar het achterhalen van detacheringen uit het verleden blijkt een stuk problematischer te zijn. Sommige ministeries hebben een aparte stafafdeling Internationale Zaken, maar detacheringen vinden niet altijd verplicht via deze afdeling plaats.

Vooraf bij de Ministeries van Financiën en Defensie bleek het samenstellen van de lijst met gedetacheerde ambtenaren een moeizame operatie te zijn. Het Ministerie van Defensie kon tijdens het afronden van het onderzoek voor deze eerste publicatie nog geen volledig overzicht geven van ambtenaren van dit departement die gedetacheerd waren (geweest) zonder bezoldiging. De afwijkende regelgeving voor militairen, de wijze van registratie in het personeelssysteem en de omvang en de diversiteit van de buitenlandplaatsingen spelen hierbij een rol.

De detacheringen zonder bezoldiging van het Ministerie van Defensie nemen we daarom pas mee in deel B van ons onderzoek, over detacheringen met bezoldiging.

Doordat veel departementen moeite hadden te achterhalen hoeveel gedetacheerden zij hadden tussen 1 januari 2002 en 1 juni 2008, kunnen we niet garanderen dat de populatie die wij hebben onderzocht volledig is. Wij hebben gezocht naar onafhankelijke bronnen waarmee we de opgaven van de departementen konden vergelijken. In het verleden hebben we daarvoor een beroep kunnen doen op het centrale Interdepartementaal Personeelsinformatie Automatiseringssysteem (IPA-salarissysteem), maar tegenwoordig gebruiken vrijwel alle departementen hun eigen salarissysteem. Bij navraag bij de huidige beheerder van het IPA-systeem bleek dat het systeem voor het onderzoek te weinig meerwaarde had. Het salarissysteem van een aantal departementen is echter wel van nut gebleken voor het eerste deel van het onderzoek.

Ook de volledigheid van de informatie over de verstrekte vergoedingen kan niet worden gegarandeerd. Voor het onderzoek hebben we naast de personeelsdossiers ook de gegevens opgevraagd uit de financiële administraties, zodat we de vergoedingen vanuit twee afzonderlijke bronnen konden inventariseren. Helaas bleken vrijwel alle geautomatiseerde financiële systemen in 2004 en 2005 te zijn vervangen. De gegevens van voor die tijd zijn weliswaar gearchiveerd, maar slecht toegankelijk. Financiële gegevens op papier worden namelijk gearchiveerd op naam van de crediteur, bijvoorbeeld het verhuisbedrijf of de

verhuurder, en niet op naam van de opdrachtgever: de gedetacheerde. Alleen bij het Ministerie van LNV was een oud financieel systeem aanwezig waardoor wel voor de gehele periode deze gegevens opgeleverd konden worden.

Ook in de nieuwe financiële systemen zijn de vergoedingen niet altijd gekoppeld aan een bepaald persoon. Een ander probleem is dat de vergoedingen voor gedetacheerden zonder bezoldiging in de financiële administratie soms opgaan in een totaalbedrag van het departement aan de ambassade van het land waar de gedetacheerde geplaatst is (zie kader).

Twée voorbeelden van problemen met de registratie van vergoedingen

Vergoedingen niet gekoppeld aan gedetacheerde

Vergoedingen die worden verstrekt zijn uiteraard zichtbaar in het financiële systeem van een departement. Alleen zijn ze niet in alle gevallen als vergoeding te koppelen aan een bepaald persoon. Stel, iemand wordt gedetacheerd en krijgt een verhuiskostenvergoeding. In de praktijk huurt de betreffende gedetacheerde een verhuisbedrijf in en stuurt de rekening na afloop naar het ministerie die deze direct voldoet aan de verhuizer. In de administratie staat het bedrag in dat geval geboekt op naam van het verhuisbedrijf en niet op naam van de gedetacheerde.

Vergoedingen via ambassade

Het departement maakt per maand totaalbedragen over aan de ambassade van het land waar de gedetacheerde geplaatst is. Het financiële systeem splitst deze bedragen niet zelf verder uit. Omdat in het totaalbedrag ook vergoedingen zitten voor bijvoorbeeld rijksambtenaren die als permanente vertegenwoordiging bij de ambassade zijn gestationeerd, was het niet mogelijk om het gehele bedrag als vergoeding in het onderzoek mee te nemen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het Ministerie van Financiën.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat informatie over gedetacheerden, zowel uit de financiële als personele systemen, geen onderdeel uitmaakt van de reguliere managementinformatie van de departementen. Dit maakt het zowel op departements- als op rijksniveau, vrijwel onmogelijk om te beoordelen hoe doeltreffend en efficiënt het beleid op dit gebied is.

3.2 Aantal gedetacheerden en verstrekte vergoedingen

Het aantal detacheringen verschilt per departement. Bij de Ministeries van BuiZa, van Financiën en van VenW komt het regelmatig voor dat ambtenaren zonder bezoldiging worden gedetacheerd. Daarentegen maken de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en van SZW nauwelijks tot geen gebruik van die mogelijkheid.

In tabel 2 staat een overzicht van de aantallen ambtenaren die per departement gedetacheerd zijn (geweest) in de periode 1 januari 2002 tot 1 juni 2008.

Tabel 2 Aantal gedetacheerde rijksambtenaren zonder bezoldiging tussen 1 januari 2002 tot 1 juni 2008

Ministerie	Aantal gedetacheerden zonder bezoldiging	Ter vergelijking: totaal aantal personen werkzaam (in fte) in 2007 ¹
HoCoSta	3	985
AZ	0	404
BZK	3	3 383
BuiZa	40	3 137
Defensie	volgt in deel B	67 000 ²
EZ	21	3 600
Financiën	28	32 576
Justitie	16	38 055
LNV	18	6 919
OCW	1	2 758
SZW	3	2 750
VenW	26	12 073
VWS	12	3 888
VROM	13	3 717
Totaal	184	181 245

¹ Bron: De rapporten bij de jaarverslagen 2007 van alle ministeries en HoCoSta's. De aantallen zijn inclusief agentschappen en exclusief rechtspersonen met een wettelijke taak.

² Van hen is 48 000 militair personeel en 19 000 burger personeel.

De constructie «buitengewoon verlof van lange duur zonder bezoldiging» is er voornamelijk voor bedoeld om de pensioenopbouw bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) door te laten lopen (zie hoofdstuk 4). Overige vergoedingen zijn in principe niet nodig, omdat de organisatie waar de gedetacheerde een functie vervult voor de eventuele benodigde vergoedingen kan zorgen. Als er toch vergoedingen worden verstrekt door de Nederlandse werkgever, zoals verhuiskostenvergoeding, vergoeding herinrichtingskosten, vergoeding huisvesting (huur) en reiskosten, dan moet daar een goede verklaring voor zijn. De Nederlandse werkgever zal na moeten gaan of het verstrekken van vergoedingen wel is toegestaan volgens de regelgeving van de internationale organisatie (zie hoofdstuk 2). Verder zal het departement dat bepaalde vergoedingen wil verstrekken zich er in ieder geval ook van op de hoogte moeten stellen of de internationale organisatie deze vergoedingen niet zelf verstrekt.

In de praktijk blijkt dat maar weinig vergoedingen worden verstrekt bij detacheringen zonder bezoldiging. Slechts enkele departementen maken hier gebruik van en dan meestal in beperkte mate. In totaal blijken van de 184 gedetacheerden 42 een vergoeding te hebben gekregen, dat is bijna 23% van het totaal. Het totale bedrag aan uitgekeerde vergoedingen in de periode 1 januari 2002 tot 1 juni 2008 bedraagt bijna twee miljoen euro. In tabel 3 staat een overzicht van de aantallen verstrekte vergoedingen per departement.

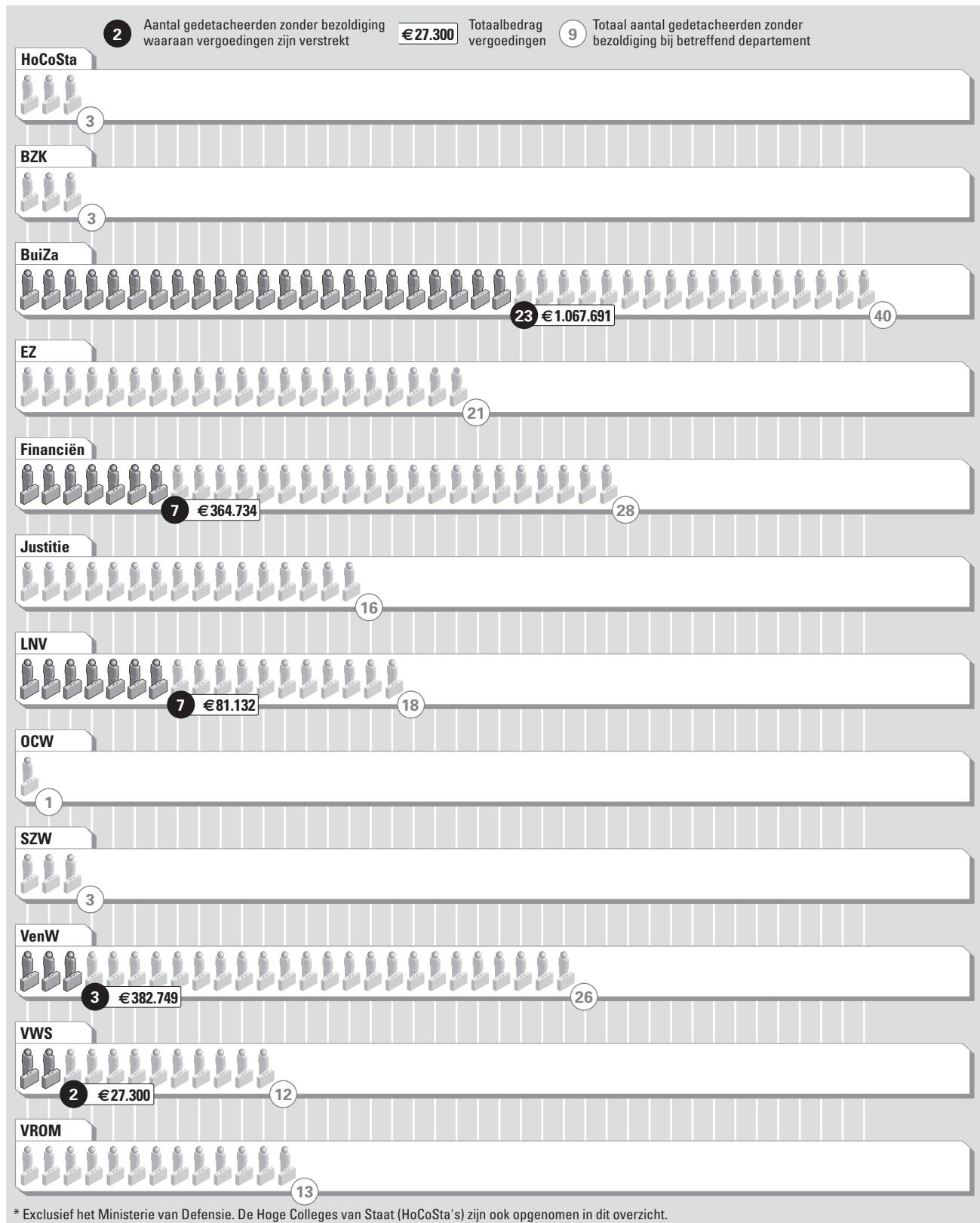
Tabel 3 Aantallen vergoedingen aan gedetacheerden zonder bezoldiging in de periode 1 januari 2002 tot 1 juni 2008

Ministerie	Totaal aantal gedetacheerden zonder bezoldiging	Aantal gedetacheerden zonder bezoldiging aan wie vergoedingen zijn verstrekt
HoCoSta	3	0
AZ	0	0
BZK	3	0
BuiZa	40	23
Defensie	Volgt in deel B	Volgt in deel B
EZ	21	0
Financiën	28	7
Justitie	16	0
LNV	18	7
OCW	1	0
SZW	3	0
VenW	26	3
VWS	12	2
VROM	13	0
Totaal	184	42

Uit tabel 3 blijkt dat het verstrekken van vergoedingen alleen bij het Ministerie van BuiZa veel voorkomt. Hieronder wordt per ministerie aangegeven welke vergoedingen zijn verstrekt en per vergoeding, hoeveel gedetacheerden het betreft (frequentie) en het totaal financieel belang. Als er vergoedingen worden verstrekt is de verklaring in vrijwel alle gevallen geweest dat de betreffende persoon zonder deze vergoeding niet bereid was om die specifieke functie te vervullen bij de betreffende internationale organisatie. In uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld bij het Ministerie van VenW (zie tabel 7), wordt een vergoeding verstrekt waar de internationale organisatie zelf niet in voorziet.

Figuur 2 vat de informatie uit tabel 2 en 3 samen.

Figuur 2 **Aantal gedetacheerden zonder bezoldiging met vergoeding**
 Per departement*, van januari 2002 tot juni 2008



Voor de specifieke beantwoording van kamervraag 6 wordt aangegeven of de vergoedingen zijn verstrekt aan gedetacheerden bij de EU en één van haar agentschappen, de OESO of de VN en haar gespecialiseerde organisaties. Bij deze organisaties is bekend dat zij regelgeving hebben die het ontvangen van vergoedingen, zonder voorafgaande toestemming, verbiedt.

Ministerie van BuiZa

Tabel 4 Overzicht vergoedingen Ministerie van BuiZa in de periode 1 januari 2002 tot 1 juni 2008

Soort vergoeding	Financieel belang	Frequentie ¹	Periodiek of eenmalig
Verhuiskosten	€ 40 357	7	Eenmalig
Opslag boedel	€ 9 408	5	Periodiek
Herinrichtingskosten	€ 21 285	3	Eenmalig
Onderwijs	€ 232 984	5	Periodiek
Garderobe	€ 910	1	Eenmalig
Huur	€ 710 567	10	Periodiek
Bezoldiging	€ 5 000	1	Eenmalig
Recuperatiereis	€ 3 959	1	Eenmalig
Buitenlandvergoeding	€ 41 043	2	Eenmalig
Afschrijving	€ 2 178	1	Eenmalig
Totaal	€ 1 067 691	23	

¹ Voor de tabellen 4 tot en met 8 geldt het volgende: Aangezien er meerdere gedetacheerden zijn die meer dan één vergoeding ontvangen, telt deze kolom niet op. Bij het totaal daarentegen staat het totale aantal gedetacheerden dat één of meerdere vergoedingen hebben ontvangen.

Voor een bedrag van € 302 274 bleken de vergoedingen niet in strijd met de regelgeving van de internationale organisatie, voor een bedrag van € 483 668 bleek dit achteraf wel strijdig. De overige vergoedingen (in totaal € 281 749) zijn niet door het Ministerie van BuiZa onderzocht.

Ministerie van Financiën

Tabel 5 Overzicht vergoedingen Ministerie van Financiën in de periode 1 januari 2002 tot 1 juni 2008

Soort vergoeding	Financieel belang	Frequentie	Periodiek of eenmalig
Verhuiskosten	€ 23 835	2	Eenmalig
Onderwijs	€ 4 793	1	Eenmalig
Representatie	€ 3 232	1	Eenmalig
Pensionkosten	€ 223 142	2	Periodiek
Diverse kosten	€ 109 732	2	Eenmalig en periodiek
Totaal	€ 364 734	7	

Voor het Ministerie van Financiën geldt dat geen vergoedingen zijn verstrekt aan gedetacheerden bij gespecialiseerde organisaties van de VN, de EU of de OESO⁸.

⁸ Aangezien alleen de regelgeving van deze drie organisaties is onderzocht kan over vergoedingen verstrekt aan gedetacheerden bij andere internationale organisaties geen uitspraak worden gedaan.

Ministerie van LNV

Tabel 6 Overzicht vergoedingen Ministerie van LNV
in de periode 1 januari 2002 tot 1 juni 2008

Soort vergoeding	Financieel belang	Frequentie	Periodiek of eenmalig
Verhuiskosten en opslagkosten	€ 39 345	5	Enmalig en periodiek
Representatiekosten	€ 3 125	1	Periodiek
Reiskosten	€ 3 766	2	Enmalig
Diverse kosten	€ 22 856	1	Periodiek
Parkeerkosten	€ 8 180	1	Periodiek
Ondersteuning carrière echtgenote	€ 3 860	1	Enmalig
Totaal	€ 81 132	7	

Bij «diverse kosten» waren de afzonderlijke componenten niet meer te onderscheiden, het betreft naast huurondersteuning en makelaarskosten ook een aanvulling op het salaris. Over deze kosten is overleg geweest met de betreffende organisatie. Verder is er nog een vergoeding van € 3 276 betaald aan een gedetacheerde bij de Wereldorganisatie voor Diergezondheid. De overige vergoedingen zijn betaald aan gedetacheerden bij gespecialiseerde organisaties van de VN, dit betreft een bedrag van €55 000.

Ministerie van VenW

Tabel 7 Overzicht vergoedingen Ministerie van VenW
in de periode 1 januari 2002 tot 1 juni 2008

Soort vergoeding	Financieel belang	Frequentie	Periodiek of eenmalig
Onderwijs	€ 38 191	2	Periodiek
Huurkosten	€ 83 480	2	Periodiek
Standplaatstoelage	€ 253 943	2	Periodiek
WAO-verrekening	€ 5 075	1	Enmalig
Reiskosten	€ 2 060	1	Enmalig
Totaal	€ 382 749	3	

De verstrekte vergoedingen bij het Ministerie van VenW waren niet in strijd met de bepalingen van de betreffende internationale organisatie.

Ministerie van VWS

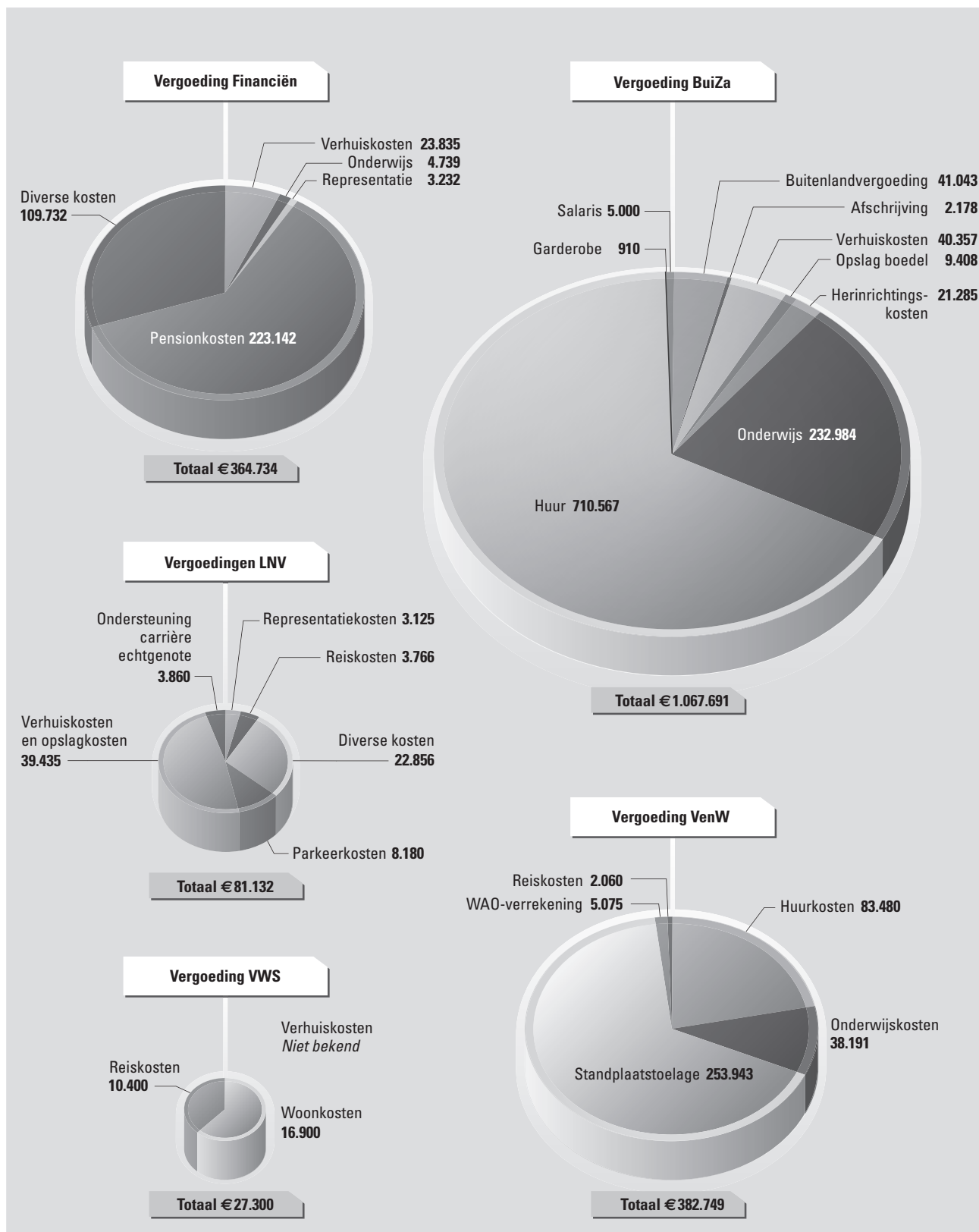
Tabel 8 Overzicht vergoedingen Ministerie van VWS
in de periode 1 januari 2002 tot 1 juni 2008

Soort vergoeding	Financieel belang	Frequentie	Periodiek of eenmalig
Verhuiskosten	Niet bekend	1	Enmalig
Woonkosten	€ 16 900	1	Periodiek
Reiskosten	€ 10 400	1	Periodiek
Totaal	€ 27 300	1	

Tabel 8 betreft de vergoedingen van één van de twee begunstigden. Deze was gedetacheerd bij de World Health Organization (WHO), een gespecialiseerde VN-organisatie. De andere begunstigde heeft alleen een vergoeding voor reiskosten ontvangen. Dit betrof acht retourtickets, waarbij afgesproken was dat betrokkene zo goedkoop mogelijk zou vliegen.

Figuur 3 geeft een overzicht van de verschillende soorten vergoedingen per departement.

Figuur 3 Soorten vergoeding, per departement
In euro's, januari 2002 tot juni 2008



3.3 Vergelijking met eerdere beantwoording

De resultaten van dit deel van het onderzoek zijn vergeleken met de beantwoording van de Kamervragen van de leden Gill'ard (Partij van de Arbeid) en Voordewind (ChristenUnie) over het verstrekken van vergoedingen aan Nederlanders die in het buitenland werkzaam zijn voor internationale organisaties (BuiZa, 2008a). Een van de vragen betrof een verzoek aan alle ministeries⁹ om op te geven hoeveel medewerkers een arbeidsovereenkomst hebben met een internationale organisatie en daarbij nog in aanmerking komen voor enigerlei (aanvullende) vergoeding vanuit het ministerie.

De antwoorden en onze bevindingen zijn samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 9 Antwoorden ministeries in algemene termen op Kamervragen naast bevindingen Algemene Rekenkamer

Ministerie	Antwoord ministerie	Onderzoeksresultaat Algemene Rekenkamer per 1-6-2008
AZ	Geen	Geen
BZK	Een aantal maar geen vergoedingen	Één en geen vergoeding
BuiZa	Achttien onbezoldigd en tussen 2001–2007 zeven bij de VN	Achttien onbezoldigd en tussen 2001–2007 zeven bij de VN
Defensie	Zeven in dienst, twee met vergoeding	Volgt in deel B
EZ	Een aantal maar geen vergoedingen	Negen onbezoldigd en geen vergoeding
Financiën	Zes medewerkers onbezoldigd	Zes medewerkers onbezoldigd
Justitie	Een aantal maar geen vergoedingen	Zeven onbezoldigd en geen vergoeding
LNV	Dertien gedetacheerd, bezoldigd en onbezoldigd	Zes onbezoldigd
OCW	Nu geen gedetacheerden	Nu geen gedetacheerden
SZW	Enkele medewerkers bezoldigd	Nu geen onbezoldigd gedetacheerden
VenW	Negen bezoldigd en een aantal onbezoldigd en geen dubbele vergoedingen	Negen onbezoldigd en geen dubbele vergoedingen
VWS	Veertien gedetacheerd, onbezoldigd en bezoldigd	Veertien onbezoldigd gedetacheerd
VROM	Vijf onbezoldigd en geen vergoeding	Vijf onbezoldigd en geen vergoeding

Net zoals de Kamervragen hebben ook onze onderzoeksresultaten uitsluitend betrekking op onbezoldigd gedetacheerden. Zoals uit de tabel blijkt hebben een aantal ministeries echter moeite met het onderscheid tussen bezoldigd en onbezoldigd gedetacheerd zijn. Dit geldt met name voor de ministeries van LNV en VWS, de daar gegeven antwoorden zijn daarom ook niet één op één vergelijkbaar met onze onderzoeksresultaten. In deel B komen we hierop terug.

⁹ Deze vraag is niet aan de Hoge Colleges van Staat gesteld.

4 TERUGBETALEN PENSIOENPREMIES

De constructie «Buitengewoon verlof van lange duur zonder bezoldiging» is er voornamelijk voor bedoeld dat de pensioenopbouw bij het ABP blijft doorlopen en de arbeidsrelatie in stand blijft. Detacheringen duren doorgaans nooit langer dan een aantal jaren en na de detachingsperiode komt de gedetacheerde weer in actieve dienst. Om te voorkomen dat dit tot een pensioenbreuk leidt blijft de pensioenopbouw in stand. Het is daarom niet vreemd dat de meeste overige bevindingen hier betrekking op hebben. Deze bevindingen komen in dit hoofdstuk aan de orde. Daarnaast bleek uit het onderzoek nog dat er een aantal ambtsjubileumgratificaties ten onrechte was uitbetaald, de bezoldiging niet altijd tijdig was gestopt en dat enkele bevorderingen plaatsvonden tijdens het verlof.

4.1 Norm pensioenpremie

Een deel van de pensioenpremie wordt betaald door de werknemer (het werknemersdeel) en het andere deel van de pensioenpremie wordt betaald door de werkgever (het werkgeversdeel). Beide delen moeten bij detachering volledig door de werknemer worden betaald. Deze norm is afkomstig uit de circulaires van 2 oktober 1996 (BZK, 1996) en de circulaire van 15 april 2003 (BZK, 2003), beide van het Ministerie van BZK.

In de praktijk betaalt de gedetacheerde zijn werknemersdeel maandelijks of periodiek terug en wordt het werkgeversdeel vaak pas aan het eind van de verlofperiode in één keer terugbetaald. De reden hiervoor is dat aan het einde van de detachingsperiode betrokkene vaak een vertrekpremie krijgt ter grootte van de door de internationale organisatie aan het eigen pensioenfonds van de internationale organisatie afgedragen pensioenpremies. Deze pensioenpremies hebben niet geleid tot pensioenopbouw bij die organisatie omdat in de meeste gevallen de drempeltijd niet is bereikt.

4.2 Bevindingen pensioenpremie

In onderstaande tabel is per ministerie aangegeven over welk deel van de pensioenpremie voorafgaande aan de detachingsperiode is afgesproken dat dit, in afwijking van de norm, niet hoeft te worden terugbetaald. Dit wordt in de tabel aangegeven als «niet verhaald». Tevens is in de tabel het bedrag aangegeven waarover was afgesproken dat het wel zou worden terugbetaald, maar dat uiteindelijk toch niet blijkt te zijn ingevorderd. Dit wordt in de tabel aangegeven als «niet ingevorderd». In de tabel is tevens tussen haakjes steeds aangegeven hoeveel personen het betreft.

Tabel 10 Rijksbreed overzicht van niet verhaalde en niet ingevorderde pensioenpremies

Ministerie	werknemersdeel niet verhaald	werknemersdeel niet ingevorderd	werkgeversdeel niet verhaald	werkgeversdeel niet ingevorderd	Totaal
HoCoSta (AR)	–	–	–	–	–
BZK	€ 10 498 (1)	€ 17 277 (1)	€ 24 724 (2)	–	52 499
BuiZa	€ 13 381 (3)	€ 45 525 (5) ¹	€ 330 292 (14)	–	389 198
Defensie	Volgt in deel B	Volgt in deel B	Volgt in deel B	Volgt in deel B	
EZ	–	€ 6 853 (2)	€ 52 708 (2)	€ 29 382 (4)	88 943
Financiën	–	€ 15 598 (6)	€ 360 947 (14)	€ 151 607 (8)	528 152
Justitie	€ 7 081 (2)	€ 113 798 (7)	€ 155 989 (6)	€ 127 493 (4)	404 361
LNV	€ 59 160 (2)	–	€ 108 852 (2)	€ 97 603 (5)	265 615
OCW	€ 17 087 (1)	–	€ 36 432 (1)	–	53 519
SZW	€ 442 (1)	–	€ 139 073 (3)	€ 18 505 (1)	158 020
VenW	–	–	€ 127 988 (6)	–	127 988
VWS	–	–	€ 67 118 (7)	–	67 118
VROM	€ 7 075 (2)	€ 56 990 (6)	€ 36 713 (4)	€ 212 787 (8)	313 565
Totaal	€ 114 724 (12)	€ 256 041 (27)	€ 1 440 836 (61)	€ 637 377 (30)	2 448 978

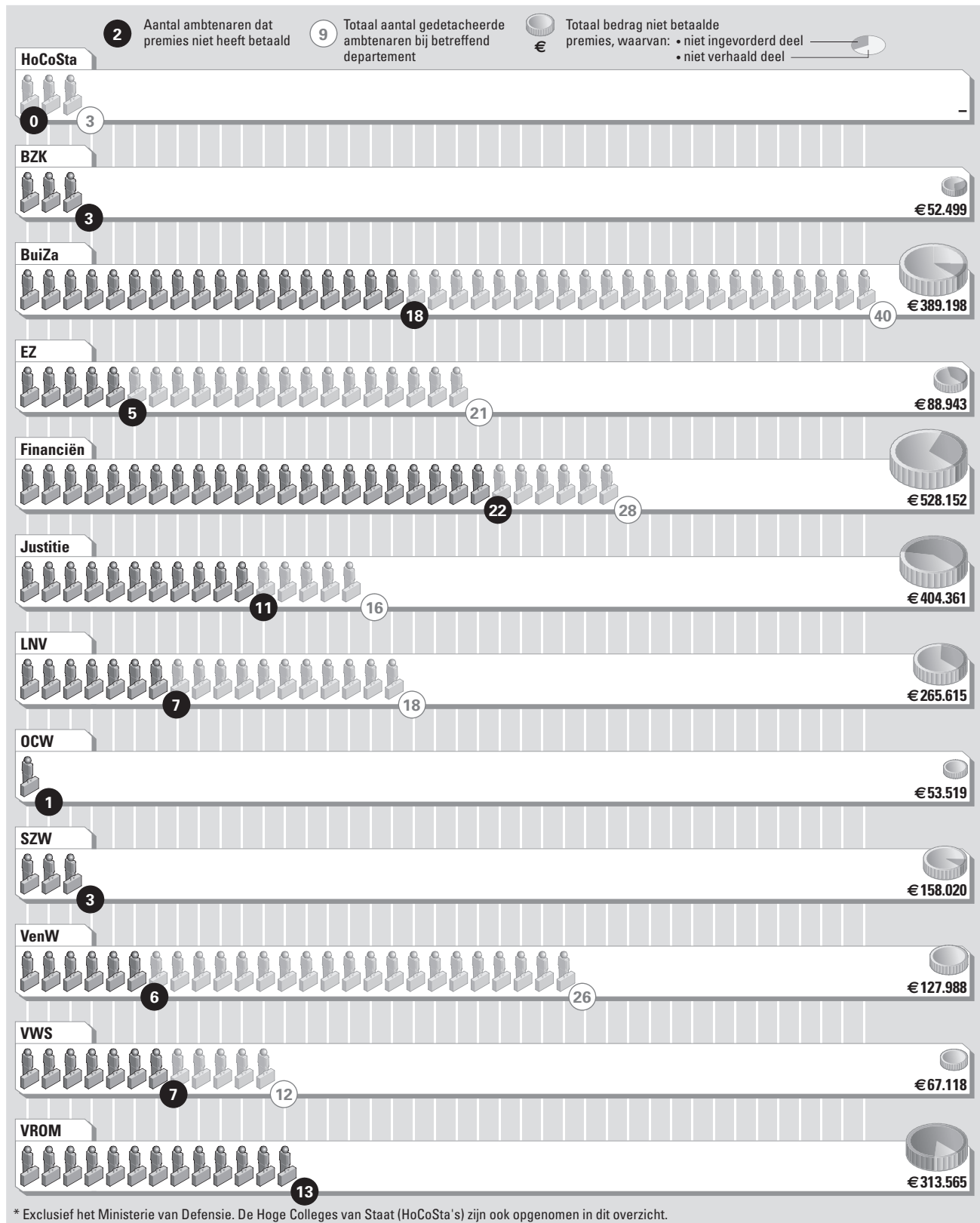
¹ In 2009 is bij één persoon het volledige bedrag van € 8 970,- ingevorderd; het aantal personen van wie het werknemersdeel nog moet worden ingevorderd daalt hiermee tot 4.

Uit de tabel blijkt dat het per persoon om flinke bedragen kan gaan. Verder blijkt alleen de Algemene Rekenkamer gedurende de gehele periode de norm volledig toe te passen. Bij alle ministeries zijn er of voorafgaande aan de detachering afspraken gemaakt over het niet verhalen van (een deel van) de premie of is achteraf (een deel van) de premie niet ingevorderd. In beide gevallen is dit in strijd met de regelgeving. Over de onderzochte periode van zes-en-een-half jaar heeft ruim 40% van de gedetacheerden in totaal voor bijna € 2,5 miljoen – ten onrechte – pensioenbijdragen genoten.

Bij onder meer het Ministerie van BuiZa werd verder afgeweken van de hoofdregel dat ook het werkgeversdeel volledig moet worden terugbetaald. Bij dit ministerie werd in alle gevallen genoeg genomen met alleen de vertrekpremie, die de gedetacheerde aan het einde van zijn of haar detachingsperiode had ontvangen van de internationale organisatie. Deze vertrekpremie blijkt in bijna alle gevallen echter te laag te zijn om het totale werkgeversdeel mee te voldoen. Het verschil werd dan kwijt gescholden. Ook deze verschillen zijn in de tabel verwerkt.

In figuur 4 is de informatie uit tabel 10 samengevat weergegeven.

Figuur 4 Niet verhaalde en niet teruggevorderde pensioenpremies
Per departement, van januari 2002 tot juni 2008*



5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

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 is (ruim 180 000), is een aantal van bijna 200 over een periode van zes-en-een-half jaar een zeer kleine groep. Wel gaat er binnen zo'n kleine groep relatief gezien veel mis. Veel vergoedingen worden gegeven zonder overleg met de internationale organisatie, terwijl internationale organisaties regelgeving hebben die dit zonder hun expliciete toestemming niet toestaat. Daarnaast wordt de regelgeving voor pensioenen slecht nageleefd en blijft de invordering van pensioenpremies relatief vaak achterwege.

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 BuiZa op gewezen dat het verstrekken van vergoedingen bij buitengewoon verlof zonder bezoldiging strijdig kan zijn met de regelgeving van internationale organisaties. Met voorwaardenbrieven, die in de regelgeving als belangrijke documenten worden omschreven, wordt slordig omgegaan. Wij doen de volgende aanbevelingen:

- 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 samengesteld kan worden.
- 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.

De meeste organisaties waar Nederlandse ambtenaren worden gedetacheerd hebben regelgeving die, onder meer vanwege de onafhankelijkheid van de gedetacheerde, het ontvangen van gelden etc. van derden verbiedt. Zowel bij de VN als bij de EU is het geven van vergoedingen wel mogelijk na toestemming van de leidinggevende. Dit, samen met artikel 125, lid 3 en 4 van de Ambtenarenwet, waarin wordt gesteld dat «het bevoegd gezag en de ambtenaar verplicht zijn zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen» en op een integere wijze, leidt tot de volgende aanbeveling:

- Geef vergoedingen bij detachering zonder bezoldiging alleen in hoge uitzonderingsgevallen en alleen na consultatie van de desbetreffende internationale organisatie.

Regelgeving voor het verhalen van pensioenpremies wordt slecht nageleefd. Kwijtschelding van pensioenpremies wordt vaak gebruikt ter compensatie van bijvoorbeeld salarisachteruitgang. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Volg de regelgeving voor het verhalen van pensioenpremies.
- Indien salarisachteruitgang gecompenseerd moet worden, doe dat via een meer geëigend artikel of breid de regelgeving hiervoor uit.

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

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 wordt genomen. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

- Pas de regelgeving voor het verhalen van pensioenpremies aan aan de praktijk.

6 BESTUURLIJKE REACTIE EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van BZK heeft op 20 maart 2009, mede namens haar collega-ministers, op ons rapport gereageerd. De Algemene Rekenkamer heeft op 20 maart 2009 gereageerd, zij had geen aanleiding tot opmerkingen.

In dit hoofdstuk hebben wij de reactie van de minister van BZK samengevat en van een nawoord voorzien. De volledige tekst van de reacties is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

6.1 Bestuurlijke reactie

De minister van BZK reageert eerst in algemene zin op ons rapport. Daarna gaat zij op specifieke punten nader in.

6.1.1 Algemeen

De minister van BZK benadrukt dat het kabinet het stimulerende beleid voor ambtenaren om een internationale functie te vervullen wil voortzetten. Dit heeft volgens haar de aandacht in het programma Vernieuwing Rijksdienst. Zij geeft verder aan dat het belang voor Nederland van internationale vertegenwoordiging groot is.

Onze conclusie dat er relatief veel mis gaat bij de detacheringen verdient, volgens de minister, in het licht van de uitkomsten aanmerkelijke nuancering.

Zij geeft aan onze aanbeveling om eventuele vergoedingen alleen na consultatie van de desbetreffende internationale organisatie toe te kennen over te nemen. Onze aanbeveling over pensioenpremies ziet zij – ook in het licht van het vorig jaar in het onderzoek bij het Ministerie van BuiZa gebleken verschil van mening over de regelgeving ter zake – als bevestiging van de noodzaak om de circulaire van haar ministerie uit 1996 over buitengewoon verlof te verduidelijken. De minister is daarmee begonnen. Zij is het ook eens met onze aanbeveling om verschuldigde pensioenpremies die, tegen met gedetacheerden gemaakte afspraken in, niet zijn ingevorderd, alsnog te verhalen.

6.1.2 Procedure aanvaarding voorwaarden

Over de voorwaardenbrieven constateert de minister dat de door ons gebruikte tabel de verkeerde suggestie wekt, namelijk dat er bij een aantal departementen sprake is van een juridische tekortkoming. Verder geeft ze aan op termijn te bezien of de formulering van het genoemde ARAR-artikel niet beter is aan te sluiten op die van de andere bepalingen betreffende de (eenzijdige) aanstelling van ambtenaren. De minister voegt toe dat ze daarbij geen afbreuk wil doen aan de bedoeling van het artikel, namelijk dat aan de ambtenaar geen buitengewoon verlof wordt verleend, zonder dat deze bekend is met de daarvoor geldende voorwaarden.

6.1.3 Vergoedingen

De minister zegt namens de andere ministers toe dat voortaan in voorkomende gevallen bij alle ministeries de procedure zal worden gevolgd dat een vergoeding pas wordt toegekend als de betreffende organisatie daarmee schriftelijk heeft ingestemd.

Onze aanbeveling om een vergoeding slechts bij hoge uitzondering toe te kennen sluit, volgens haar, aan bij het feit dat alle ministeries in beginsel geen vergoeding toekennen, behalve als daar in specifieke individuele situaties goede argumenten voor zijn. De minister vindt dat er een zekere ruimte moet blijven bestaan om van dat beginsel af te wijken, ook in het licht van het stimuleringsbeleid ten aanzien van buitenlandse detacheringen.

6.1.4 Pensioenpremies

Volgens de minister valt het onderwerp pensioenpremies buiten de vraagstelling van de Tweede Kamer en behoeft de conclusie dat de regelgeving slecht wordt nageleefd nuancering. De minister geeft aan dat in de regelgeving expliciet de mogelijkheid genoemd is om door of namens de werkgever anders te bepalen dan het volledig verhalen van de premies op de gedetacheerde. Zij merkt op dat dit punt vorig jaar eveneens naar voren kwam in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken*. Haar is toen verzocht de circulaire uit 1996, en in het bijzonder de verhaalsregeling, te verduidelijken. De minister geeft aan dat ze dat gaat doen, daarbij gaat zij uit van het staande beleid dat (gedeeltelijke) kwijtschelding mogelijk is. Ook zal ze het door ons genoemde punt van kwijtschelding van premies ter compensatie van inkomensverlies bij indiensttreding bij een internationale organisatie meenemen.

Ten aanzien van het niet invorderen van pensioenpremies, waarvan voorafgaande aan de detachering met de betrokkene was afgesproken die wel te verhalen, is zij met ons van mening dat invordering zo mogelijk alsnog moet gebeuren. Beginselen van behoorlijk bestuur en juridische kaders zijn volgens haar bepalend voor de mogelijkheden.

6.1.5 Procedures en registratie

Als verklaring voor de problemen die wij hebben ondervonden met de registratieprocedures rond detacheringen en vergoedingen geeft de minister aan dat het om een lange onderzoeksperiode ging, die in sommige gevallen de bewaartermijnen overschreed. Ook maakten de financiële en personele systemen in die periode grote veranderingen door. Daardoor moesten door de departementen relatief grote inspanningen worden gedaan om gegevens te verzamelen over een betrekkelijk klein aantal medewerkers.

De minister zal de aanbeveling om de besluitvorming rond buitenlandse detacheringen per ministerie te centraliseren, interpreteren als een aansporing om in de nieuwe circulaire de condities voor detachering scherp te omschrijven. Dit zal, volgens haar, de eenduidigheid en overzichtelijkheid al vergroten, zonder vergaande wijzigingen in bevoegdheidsregelingen en registratiesystemen ten behoeve van deze specifieke groep.

De reactie op de aanbevelingen over het vastleggen van de verschillende detachingsvormen en het maken van een duidelijk onderscheid tussen bezoldigd en onbezoldigd buitengewoon verlof stelt de minister uit tot na onze tweede publicatie.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Met instemming nemen we kennis van de toezegging van de minister dat zij de niet ingevorderde pensioenpremies alsnog wil gaan invorderen. Wij zijn ook verheugd dat de minister de regelgeving ten aanzien van de pensioenpremies en de voorwaardenbrief wil gaan verduidelijken.

Over de bij de voorwaardenbrieven gebruikte tabel kunnen we opmerken dat binnen het onderzoek verschil is gemaakt tussen het ontbreken van een handtekening op een voorwaardenbrief en het niet reageren op een besluit. Een besluit is een *eenzijdige* overeenkomst waarop altijd duidelijk aangegeven staat dat daartegen bezwaar kan worden gemaakt. De voorwaardenbrief is een *tweezijdige* overeenkomst, die door *beide partijen* ondertekend dient te worden.

De nuancering die de minister geeft bij de pensioenpremies verdient op haar beurt weer een nuancering. Het bevoegd gezag heeft namelijk geen mogelijkheid om af te zien van het werknemersdeel, wat bij twaalf mensen wel gebeurd is. Evenmin kan er afgezien worden van invordering. In al deze gevallen is er sprake van onrechtmatigheden. Bij uitzondering kan het bevoegd gezag wel afzien van het (deels) verhalen van het werkgeversdeel. Daarvoor moet het bevoegd gezag dan wel een duidelijke aanleiding hebben en aangeven.

Tijdens het onderzoek bleek dat bij een derde van het aantal gedetacheerden het werkgeversdeel van de pensioenpremie niet (geheel) bij betrokkene werd verhaald. Vaak werd als aanleiding gegeven dat de salarisachteruitgang voor de gedetacheerde te groot was.

Met het volgende deel van het onderzoek, dat naar verwachting vroeg in september dit jaar wordt uitgebracht, wordt het beeld over de hele groep gedetacheerden gecompleteerd. Graag komen we dan op een aantal aspecten terug, waaronder de pensioenpremieskwestie. We hopen dan ook nadere informatie te kunnen geven over de resultaten van de door de minister aangekondigde invordering van nog verschuldigde pensioenpremies.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie en toezeggingen
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 ruim zes 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 BuiZa 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 detacheringmogelijkheden 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 samengesteld kan worden.	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 de publicatie van deel B van ons rapport.
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.
Daarnaast wordt de regelgeving voor het verhalen van pensioenpremies slecht nageleefd en blijft de invordering 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 breid de regelgeving hiervoor uit; Indien om welke reden dan ook de verschuldigde pensioenpremies (deels) niet zijn ingevorderd overweeg 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.
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.

BIJLAGE 2
**INTERNATIONALE ORGANISATIES WAAR DE ONDERZOCHE
RIJSAMBTENAREN GEDETACHEERD WORDEN**

Type organisatie	Naam organisatie	Land, plaats en aantal gedetacheerden
VN	Verenigde Naties en gespecialiseerde VN-organisaties	In de periode 01-01-2002 tot 01-06-2008
VN	Verenigde Naties (VN)	New York: 1 Genève: 1 Onbekend: 1
VN	United Nations Relief and Work Agency (UNRWA)	Israël, Ashkelon: 2
VN	United Nations; the High Commissioner for Refugees (UNHCR)	Zwitserland, Genève: 2
VN	United Nations Development Programme (UNDP)	VS, New York: 1 Laos, Vientiane: 1
VN	United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)	Kosovo: 1
VN	United Nations Population Fund (UNFPA)	Haiti, Port-au-Prince: 1 Yemen, Sana'a: 1
VN	UN-university for peace (Upeace)	Costa Rica, San José: 1
VN	United Nations Environment Programme (UNEP)	Kenya, Nairobi: 6 Frankrijk, Parijs: 1 VS, New York: 1 Zwitserland, Genève: 2 Canada, Montreal: 1 Onbekend: 2
VN	United Nations Advance Mission (UNAMIS)	Soedan, Khartoem: 1
VN	United Nations Mission in Kosovo (UNMIK)	Kosovo, Prishtina: 3
VN	United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)	Duitsland, Bonn: 3
VN	United Nations Convention to combat desertification (UNCCD)	Duitsland, Bonn: 1
VN	World Health Organization (WHO)	Zwitserland, Genève: 4 Denemarken, Kopenhagen: 7
VN	International Labour Organization (ILO)	België, Brussel: 1 Trinidad, Port of Spain: 1
VN	United nations Transitional administration East Timor (UNTAET)	Oost Timor: 1
VN	United Nations Economic Commission for Asia and the Far East (UNESCAP)	Thailand, Bangkok: 1
VN	United Nations Centre for International Crime Prevention (UNCICP)	Oostenrijk, Wenen: 1
VN	International Fund for Agricultural Development (IFAD)	Italië, Rome: 1
VN	Food and Agricultural Organization (FAO)	Italië, Rome: 3
VN	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)	Frankrijk, Parijs: 2
VN	International Atomic Energy Agency (IAEA)	Oostenrijk, Wenen: 4
VN	European and Mediterranean Plant Protection Organization (EPPO)	Frankrijk, Parijs: 1
	Totaal VN	61
EU	EU en EU-agentschappen	
EU	Europese Commissie (EC)	België, Brussel: 12
EU	Europese Unie (EU)	België, Brussel: 5
EU	European Economic Interest Grouping (EEIG)	Frankrijk, Lille: 1
EU	Europese Rekenkamer (ERK)	Luxemburg: 3
EU	Commissie van de EG (CvdEG)	Luxemburg: 2
EU	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG)	Luxemburg: 2
EU	European Maritime Safety Agency (EMSA)	België, Brussel: 3
EU	European Aviation Safety Agency (EASA)	Duitsland, Keulen: 3
EU	Gallileo joint Undertaking (Gallileo)	België, Brussel: 1
EU	Economic Interest Grouping of the National Meteorological Services (Ecomet)	België, Brussel: 1
EU	Office for Harmonization in the Internal Market (OHIM)	Spanje, Alicante: 1
EU	European Central Bank (ECB)	Duitsland, Frankfurt: 2
EU	European Police Office (Europol)	Nederland, Den Haag: 5
EU	European body for the enhancement of judicial co-operation (Eurojust)	Nederland, Den Haag: 1
EU	Council of Europe (CCE)	Frankrijk, Straatsburg: 1
	Totaal EU	43
Overig	Overige organisaties	
overig	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO)	België, Brussel: 9
overig	Wereldbank	VS, Washington e.a.: 15
overig	Asian Development Bank (ADB)	Filippijnen, Manilla: 4
overig	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)	Nederland, Den Haag: 1
overig	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking (OVSE)	Oostenrijk, Wenen: 1
overig	Organisation for economic cooperation and development (OESO)	Kosovo: 1
overig	European Centre for Medium-Range Weather Forecasts (ECMWF)	Frankrijk, Parijs: 5
overig	Community of European Railways (CER)	Engeland, Reading: 1
overig		België, Brussel: 1

Type organisatie	Naam organisatie	Land, plaats en aantal gedetacheerden
overig	Tweega medica foundation (TMF)	Nederland, Amsterdam: 1
overig	Matsua	Japan: 1
overig	Oslo and Paris commission (Ospar)	Engeland, Londen: 1
overig	Internationale Rijn Commissie (IRC)	Duitsland, Koblenz: 2
overig	Meghna Eastuary project (MEP)	Bangladesh:1
overig	International Council for the exploration of the seas (ICES)	Denemarken, Kopenhagen: 2
overig	European Radiocommunications Office (ERO)	Denemarken, Kopenhagen: 2
overig	Cedex	Spanje, Madrid: 1
overig	Universiteit Brazilië (UB)	Brazilië: 1
overig	International Criminal Court (ICC)	Nederland, Den Haag: 2
overig	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)	Nederland, Den Haag: 1
overig	Permanent Hof van Arbitrage (PHA)	Nederland, Den Haag: 1
overig	European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	Engeland, Londen: 4
overig	International Energy Agency (IEA)	Frankrijk, Parijs: 5
overig	International Energy Forum (IEF)	Saoedi Arabië, Rijahd:1
overig	European Patent Office (EPO)	Duitsland, München: 2
overig	The institute for Macroeconomic Analysis and Development (IMAD)	Slovenië: 1
overig	European Media Laboratory GmbH (EML)	Duitsland, Heidelberg:1
overig	Return and Reconstruction Task Force Tuzia (RRTF)	Bosnië & Herzegovina, Tuzia: 1
overig	Wereld Douaneorganisatie (WDO)	België, Brussel: 3
overig	Inter American Development Bank (IADB)	VS, Washington: 3
overig	European Southern Agency (ESA)	Frankrijk, Parijs: 2
overig	International Maritime Organization (IMO)	Engeland, Londen: 1
overig	Office International des Epizooties (OIE)	Frankrijk, Parijs; 1
overig	International Service for National Agriculture Research (ISNAR)	Nederland, Den Haag: 1
overig	Internationaal Monetair Fonds (IMF)	VS, Washington: 5
overig	Wissenschaftskolleg (WIKO)	Duitsland, Berlijn: 1
onbekend	Afghanistan: 1	
	Totaal overig (en onbekend)	87
TOTAAL		191

BIJLAGE 3**GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
AZ	(Ministerie van) Algemene Zaken
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Defensie	(Ministerie van) Defensie
DG Water	Directeur-generaal Water
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
HoCoSta	Hoge Colleges van Staat
IPA	Interdepartementaal Personeelsinformatie Automatiseringssysteem
IRC	Internationale Rijn Commissie
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RDBZ	Reglement Dienst Buitenlandse Zaken
RVWDB	Regeling VenW deskundigen in het buitenland
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VN	Verenigde Naties
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Literatuur

Aanhangsel Handelingen TK 2007–2008, nr. 1500 (onder meer gevraagd naar informatie over betalingen van vergoedingen aan Nederlanders die bij internationale organisaties werkzaam zijn door andere departementen).

Algemene Rekenkamer (1994). *Juniverslag 1995 van de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995. Kamerstuknummer 24 230, nrs. 1–2.

BZK (1996). Circulaire buitengewoon verlof van lange duur bij de sector Rijk.

BZK (2003), Circulaire: Buitengewoon verlof in verband met functie aanvaarding bij een internationale volkenrechtelijke organisatie, 15 april 2003.

BuiZa (2008), Detacheringen: beleid en procedures.

BuiZa (2008a), Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, Kamerstuknummer 31 200 V, nrs. 94–101, 108–110, 119 en aanhangsel van de handelingen II, nr. 1500.

Europese Gemeenschappen. Verordening No. 31 (E.E.G.), 11 (E.G.A.), tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschappen en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

Gill'ard c.s. (2008) *Brief van het lid Gill'ard c.s.* (voorstel voor Rekenkameronderzoek naar vergoedingen aan Nederlanders die werkzaam zijn bij internationale organisaties). Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, Kamerstuknummer 31 200 V, nr. 129

Handelingen (2008). *Brief van Tweede Kamer* (Nederlanders bij internationale organisaties). TK 100, 24 juni 2008.

Tweede Kamer (2008). *Verzoekbrief van Tweede Kamer* (aan de Algemene Rekenkamer om een onderzoek uit te voeren naar vergoedingen aan Nederlanders die werkzaam zijn bij internationale organisaties), Den Haag, 24 juni 2008.

United Nations(2001). «*Standards of conduct for the international civil service*», paragrafen 46 en 47.

VenW (2003), Handboek Personeel Buitenland.