



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Buitenlandtoelage en maatwerkafspraken

*de toepassing van VU BZK bij uitzending naar de Caribische delen
binnen het Koninkrijk*

Definitief rapport

Colofon

Titel Buitenlandtoelage en maatwerkafspraken
*de toepassing van VU BZK bij uitzending naar de Caribische delen binnen het
Koninkrijk*

Uitgebracht aan SG BZK, drs. M. Schurink

Datum 11 februari 2019

Kenmerk 2019-0000023517

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding opdracht	4
Samenvatting en aanbevelingen	5
1 De VU BZK wordt als passend ervaren	8
1.1 De buitenlandtoelage VU BZK bestaat uit drie hoofdcomponenten	8
1.2 Grondslag vergoeding: uitoefening van de functie gedurende plaatsing	9
1.3 Uitzonderingen op de regeling VU BZK zijn mogelijk	11
1.4 Onderlinge verschillen tussen regelingen	11
1.5 Directie Koninkrijkrelaties werkt aan de harmonisatie van de VU BZK	14
1.6 Geïnterviewden ervaren vergoeding VU BZK als passend	15
2 Maatwerk is nodig in specifieke situaties	16
2.1 Specifieke functies vragen om maatwerkbenadering	16
2.2 Ruimte in regelgeving: rechtmatigheid versus doelmatigheid	17
2.2.1 Hardheidsclausule biedt enige ruimte	17
2.2.2 Ruimte in arbeidswet- en regelgeving: (persoonlijke) toeslagen	18
2.3 Voor een aantal maatwerkafspraken nader onderzoek nodig	18
3 Corrigerend vermogen is kwetsbaar	20
3.1 Er is sprake van een versnippering in de besluitvorming	20
3.2 De checks-and-balances werken niet optimaal	21
3.3 Tweedelijns toezicht op de Vertegenwoordiging ontbreekt	23
4 Casus: waarneming en buitenlandtoelage	25
4.1 Buitenlandtoelage tijdens functie in Curaçao en waarneming in Den Haag	25
4.2 Businessclass tickets	28
4.3 Declaratie van kosten gedurende de periode van uitzending	29
5 Verantwoording onderzoek	31
5.1 Werkzaamheden en afbakening	31
5.2 Gehanteerde Standaard	32
5.3 Verspreiding rapport	32
6 Ondertekening	33
7 Bijlage: Tijdlijn	34

Aanleiding opdracht

Ambtenaren die langer dan een jaar worden uitgezonden naar de Caribische delen van het Koninkrijk, komen in aanmerking voor een tegemoetkoming in de kosten, de zogenoemde buitenlandtoelage. Hiertoe is in 2008 de regeling Voorzieningenstelsel Uitzendingen BZK (verder te noemen VU BZK) opgesteld. Deze regeling geldt voor alle ambtenaren die namens BZK naar het Caribisch deel van het Koninkrijk worden uitgezonden. Voor ambtenaren uit de rechtelijke macht kent het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder te noemen BZK) een separate regeling: Voorzieningenstelsel Buitenlandtoelagen Rechterlijke Ambtenaren (VBRA).

Naar aanleiding van signalen over de toepassing van de regeling VU BZK en de procedures rondom uitzendingen hebben de minister en de staatssecretaris gevraagd om een onderzoek naar het systeem van het toekennen van buitenlandtoelagen uit hoofde van de regeling.

Doel

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te verschaffen in (de toepassing van) de VU BZK in relatie tot gemaakte maatwerkafspraken, teneinde te komen tot mogelijke aanbevelingen inzake de VU BZK.

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een beoordeling van de feiten en gebeurtenissen rondom de totstandkoming van de verstrekte (buitenland)vergoedingen van een aantal specifieke casussen. BZK heeft hiertoe bij 17 publieke functies in het topsegment maatwerkafspraken geïdentificeerd in de periode 2011-2018. Elf casussen op grond van de VU BZK, twee casussen op grond van de (aanverwante) Korte Uitzendregeling (KU) en vier casussen op grond van de VBRA.

Dit onderzoek betreft een onderzoeksopdracht, er heeft geen accountantscontrole plaatsgevonden. Dit betekent dat wij geen oordeel geven over de specifieke casussen. Dit betekent dat de lezer van dit rapport op basis van onze bevindingen zelfstandig conclusies kunnen trekken.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 tot en met 3 geven een generiek beeld van de inhoud en toepassing van de regeling VU BZK. De casuïstiek uit hoofdstuk 4 wordt in deze hoofdstukken niet behandeld.

- Hoofdstuk 1 gaat inhoudelijk in op de regeling VU BZK en vergelijkbare regelingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- Hoofdstuk 2 beschrijft de ruimte die de regelgeving biedt voor het maken van maatwerkafspraken en de toepassing hiervan in de praktijk.
- Hoofdstuk 3 gaat in op de wijze van besluitvorming, de checks-and-balances in de organisatie en het toezicht op de Vertegenwoordiging.

Hoofdstuk 4 beschrijft de specifieke toepassing van de VU BZK, maatwerkafspraken en vergoedingen in één casus. In de bijlage is een tijdelijk opgenomen van de belangrijkste, voor de maatwerkafspraken relevante gebeurtenissen in de casus uit hoofdstuk 4.

Samenvatting en aanbevelingen

Toepassing VUBZK: passend maar kwetsbaar

De regeling Voorzieningenstelsel Uitzendingen BZK (VU BZK) heeft tot doel om rijksambtenaren die namens BZK uitgezonden worden te compenseren voor de extra kosten die een uitzending met zich meebrengt. Uitgangspunten zijn koopkrachtbehoud en vergoedingen ten behoeve van het gezin.

De regeling VU BZK is een regeling die passend is voor uitgezonden ambtenaren. De toelagen en vergoedingen zijn vergelijkbaar met andere regelingen binnen de Rijksoverheid en zijn gebaseerd op benchmarkgegevens, die internationaal worden gebruikt bij het bepalen van expat vergoedingen.

De toepassing van de VU BZK door de organisatie is kwetsbaar bij de totstandkoming van maatwerkafspraken en het gebruik van de hardheidsclausule (art.9.2 VU BZK). De checks-and-balances werken niet optimaal.

Regeling VU BZK

Er bestaan vier wezenlijke verschillen met de regeling Dienst Buitenlandse Zaken Voorzieningenstelsel (DBZV). Eén daarvan betreft de grondslag voor de berekening van de buitenlandtoelage. BZK hanteert het feitelijke salarisoniveau als grondslag terwijl BZ het functieniveau hanteert. Het tweede verschil is dat het VU BZK niet voorziet in een tijdelijke tewerkstelling in Nederland met behoud van functie en plaatsing in het buitenland, maar het DBZV daar wel in voorziet. Het derde verschil heeft betrekking op de huisvesting, waarbij de DBZV de ambtenaar van huisvesting voorziet in tegenstelling tot de VU BZK. Het vierde verschil heeft betrekking op de representatie, waarin de VU BZK niet voorziet. Momenteel werkt de directie Koninkrijksrelaties aan het harmoniseren van de huidige regeling. Het uiteindelijke doel is om de regeling VU BZK volledig te laten opgaan in het DBZV.

De essentie van de regeling VU BZK is dat de functie moet worden vervuld tijdens de plaatsing in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Met plaatsing wordt verblijf in dat gebied bedoeld.

Aanbeveling

Geef de komende tijd prioriteit aan het harmoniseren van de regeling VU BZK (inclusief de regelingen VBRA en Korte Uitzendingen (KU)); maak daar voldoende capaciteit voor vrij en maak gebruik van de kennis en ervaring die is opgedaan bij de harmonisatie van het Reisbeleid Buitenland.

Maatwerkafspraken

Ondanks het bestaan van een generieke regeling VU BZK voor uitzending naar de Caribische delen van het Koninkrijk, worden in de praktijk maatwerkafspraken gemaakt voor functies in het topsegment. Als reden geven geïnterviewden aan dat de belangstelling voor deze functies gering is en daardoor moeilijk zijn te vervullen. Met enige regelmaat wordt een (dringend) beroep gedaan op topambtenaren. Deze ambtenaren hebben zelf niet gekozen voor een functie op de Caribische delen binnen het Koninkrijk en komen voor keuzes te staan die ingrijpend zijn voor hun gezin, familie en voor het verdere verloop van hun carrière en die van hun partner. Keuzes met substantiële financiële consequenties.

Dit kan voor betrokken ambtenaren leiden tot een relatief sterke onderhandelingspositie. Daarmee kunnen spanningsvelden ontstaan tussen de ruimte die de regelgeving biedt en maatwerkafspraken.

In 17 casussen zijn één of meerdere maatwerkafspraken gemaakt rondom de toekenning van de buitenlandtoelage, vliegtickets, vergoedingen voor kosten eigen woning, tijdelijke huisvesting en opslag van de inboedel in Nederland. Bij de beoordeling van de onderzochte maatwerkcasussen ontbreekt, in de aan ons overhandigde informatie, in 10 gevallen een toereikende motivering voor de afwijkende en/of een aanvullende afspraken. Zonder deze motivering is niet zonder meer vast te stellen of de regelingen VU BZK, VBRA en KU inclusief het beroep op de hardheidsclausules op een juiste wijze zijn toegepast.

Aanbevelingen

- Besteed zowel bij de aanstelling als bij terugkomst in Nederland aandacht aan mogelijke volgende concrete carrière stappen, om te voorkomen dat er bij de betreffende ambtenaren te veel zorg bestaat over het verdere carrièreverloop (aandacht voor loopbaanbeleid).
- Maak bij verkennende gesprekken over een functie direct de arbeidsvoorwaarden bespreekbaar. Dit om te voorkomen dat in een later stadium bij een akkoord over de inhoud, alsnog breekpunten over de te vergoeden kosten gaan ontstaan bij de aanstelling.
- Overweeg nader onderzoek naar de maatwerkafspraken in tien casussen, die op basis van de beschikbare informatie vragen oproepen over de juiste toepassing van de gemaakte regeling VU BZK.

Checks-and-balances

Bij de plaatsing voor functies in Caribische delen van het Koninkrijk zijn verschillende besluitvormers betrokken. Niet helder is wie nu waar precies voor verantwoordelijk is. Door deze versnippering heeft niemand het volledig inzicht, waardoor het risico bestaat dat besluitvorming plaatsvindt op basis van onvolledige kennis van regelgeving en specifieke omstandigheden.

Deze versnippering wordt niet geheel opgevangen door de huidige checks-and-balances. Deze werken niet optimaal. Belangrijke onderdelen zijn de functies signaleren, adviseren en corrigeren en een onderling vertrouwen tussen adviseurs en besluitvormers. Uit ons onderzoek komt een risico naar voren bij het tot zijn recht komen van de verschillende professionele rollen en verantwoordelijkheden, waardoor de adviesfunctie onder druk kan komen te staan. De hiërarchische plaatsing van de adviesfunctie omtrent uitzendingen en uitzendvoorwaarden bij directie KR (tot 1 juli 2018) en bij DG KR (na 1 juli 2018) is hierbij een factor van belang.

Verder ontbreekt een tweedelijns toezicht op de naleving van (financiële) regelgeving, procedures en richtlijnen door de Vertegenwoordiging.

Aanbevelingen

- Maak de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen in het besluitvormingsproces van arbeids- en uitzendvoorwaarden duidelijk, leg dit vast en stem dit op elkaar af.
- Overweeg om het cluster Arbeidsvoorwaarden van de directie KR onder te brengen bij het SG-cluster, directie Concernondersteuning/P&O. Dit vergemakkelijkt de advisering over de arbeidsvoorwaarden en de uitzendwaarden. Tevens waarborgt dit de onafhankelijke positie van de adviesfunctie.
- Laat de besluitvormers (formeel en functioneel werkgever) bij plaatsing of bij substantiële wijziging hierin, een gezamenlijk besluit nemen over het daarmee samenhangende pakket van arbeids- en uitzendvoorwaarden.

- Draag zorg voor een eenduidige vastlegging van alle documentatie over, en overwegingen bij de plaatsing en maak dit toegankelijk voor de betrokken besluitvormers, zodat zij over dezelfde en volledige informatie beschikken.
- Bespreek de overwegingen en afwegingen bij (maatwerk)afspraken met elkaar, met respect voor elkaars opvattingen en verantwoordelijkheden. Dit draagt bij aan het onderlinge vertrouwen.
- Richt vanuit het kerndepartement een tweedelijns toezicht in op de vertegenwoordiging, om tijdig te kunnen signaleren en zo nodig bij te sturen.
 - Geef de afdeling Staf en Ondersteuning (S&O) toegang tot de financiële administratie van de vertegenwoordiging.
 - Communiceer actief de actuele van toepassing zijnde regelgeving, richtlijnen en procedures en zie toe op de naleving daarvan.

Casus: buitenlandtoelage met functie op Curaçao en waarneming functie in Den Haag

Met de acceptatie van de functie waarnemend directeur Koninkrijksrelatie vanuit de functie Vertegenwoordiger, geplaatst in Willemstad, Curaçao ontstond in augustus 2017 een unieke situatie. Er was sprake van een tijdelijke gelijktijdige tewerkstelling van de Vertegenwoordiger op Curaçao in een functie in Nederland. De arbeidsvoorwaarden voor de functie van Vertegenwoordiger zijn hierbij onverkort in stand gehouden. Dit inclusief de buitenlandtoelage op grond van de regeling VU BZK. Belangrijke factoren die een rol speelden, betroffen het doorlopen van kosten van betrokkene in Curaçao, en het ontstaan van aanvullende kosten vanwege een langer verblijf in Nederland als gevolg van de waarneming.

In deze fase is door de organisatie nagelaten om te bezien wat de consequenties zouden zijn bij een langere waarneming dan 60 dagen. Er zijn geen alternatieve mogelijkheden onderzocht voor tegemoetkomingen voor doorlopende en aanvullende kosten als gevolg van een gelijktijdige tewerkstelling in Nederland en in Curaçao.

Op grond van het besluit van 8 augustus 2017 werd in november 2017 de waarneming en daarmee de uitzending als Vertegenwoordiger, verlengd tot 1 juli 2018. De arbeidsvoorwaarden bleven wederom onverkort van kracht inclusief de buitenlandtoelage. Er ontstond daarmee een nieuwe situatie omdat betrokkene langer dan 60 dagen buiten het gebied van plaatsing zou verblijven. De waarneming en de uitzending werden verlengd en met een beroep op de hardheidsclausule (art. 9.2 VU BZK) werd de 60 dagen termijn buiten werking gesteld. De grondslag voor het toekennen van de buitenlandtoelage ligt in het verblijf van betrokkene en gezin in het gebied van plaatsing. De hardheidsclausule biedt enige ruimte voor unieke situaties, maar kan naar onze mening niet worden ingezet om de kern van de regeling voor de verdere duur van de uitzending buiten werking te stellen. Met het eindigen van het verblijf, eindigde daarmee volgens de VU BZK het recht op een buitenlandtoelage.

Dit laat onverlet dat een vergoeding voor doorlopende en aanvullende kosten in de rede lag. De regeling DBZV 2007 kent een specifieke aanspraak op een aangepaste buitenlandtoelage bij een tijdelijke tewerkstelling in Nederland. Volgens de (gemoderniseerde) DBZV 2018, die naar verwachting in de loop van 2019 in werking zal treden, behoudt de uitgezonden ambtenaar bij een tijdelijke gelijktijdige tewerkstelling in Nederland aanspraak op de gehele buitenlandtoelage.

1 De VU BZK wordt als passend ervaren

1.1 De buitenlandtoelage VU BZK bestaat uit drie hoofdcomponenten

Ambtenaren die langer dan een jaar worden uitgezonden, komen in aanmerking voor een tegemoetkoming in de kosten, de zogenoemde buitenlandtoelage. Deze buitenlandtoelage wordt toegekend als compensatie voor extra kosten die de ambtenaar moet maken als gevolg van een plaatsing in het buitenland. Bij de berekening wordt zoveel als mogelijk is rekening gehouden met specifieke omstandigheden in het uitzendgebied. Ook worden aanvullende vergoedingen verstrekt voor het gezin (partner en kinderen). Een algemeen uitgangspunt bij expat regelingen is dat een werknemer in staat wordt gesteld om in het buitenland zijn werk te doen en daarbij niet wordt afgeleid door problemen, waarmee van tevoren geen rekening is gehouden. Het welzijn van het gezin speelt een belangrijke rol in het succes van de uitzending. Een tweede uitgangspunt is dat de werknemer er niet in koopkracht op achteruit gaat.

De regeling VU BZK kent de onderstaande drie componenten:

De koopkrachtcomponent

Dit is het door de Minister vastgestelde percentage van het Standaard Netto Nederland dat de koopkracht moet behouden van een voor Nederland representatief pakket van goederen en diensten van de uitgezonden medewerker en eventueel zijn of haar gezin.

De verplaatsingscomponent

Dit is een door de Minister vastgesteld (nominaal) bedrag als tegemoetkoming in de kosten die het gevolg zijn van een plaatsing in een gebied buiten Nederland.

De verblijfscomponent

Dit is het door de Minister vastgesteld percentage van het Standaard Netto Nederland dat een tegemoetkoming moet zijn voor de kosten die voortvloeien uit de verschillen in verblijfsomstandigheden tussen Nederland en het land van plaatsing.

De buitenlandtoelage wordt toegekend gedurende de uitzendperiode. Als u of uw partner langer dan 60 dagen aaneengesloten van de standplaats zijn, wordt de buitenlandtoelage aangepast.

De medewerker moet alle wijzigingen die van invloed zijn op de buitenlandtoelage aan rijksbrede shared serviceorganisatie (SSO) 3W melden.

Bron: www.SSO3W.nl

Voor de berekening van de buitenlandtoelage wordt gebruik gemaakt van de Cost of Living Allowance (CoLA) samengesteld door de onafhankelijke organisatie Airinc workflow globalization. Deze organisatie ondersteunt en adviseert bedrijven bij een wereldwijde inzet van talenten. Hiertoe verzamelt Airinc benchmarkdata. Deze overzichten dienen als grondslag voor de berekening. Deze data wordt internationaal gebruikt voor het berekenen van vergelijkbare expatregelingen.

De uitgezonden ambtenaar heeft verder recht op een aantal forfaitaire vergoedingen rondom zijn plaatsing, een tegemoetkoming in de kosten van onderwijs voor schoolgaande kinderen en een tegemoetkoming in de huur van een woning. Deze tegemoetkoming is afhankelijk van het functieniveau en kent

een maximum, het zogenaamde huurplafond. Ook dit huurplafond wordt periodiek herijkt door Airinc. De ambtenaar is zelf verantwoordelijk voor het vinden van geschikte huisvesting. De kosten voor verhuizing zijn mede gebaseerd op het Verplaatsingskostenbesluit en de Verplaatsingskostenregeling.

De directie Koninkrelaties heeft de regeling VU BZK nader uitgewerkt in een beleidshandboek 'Toepassing VU BZK'. Dit handboek bevat onder meer nadere beleidsuitgangspunten over de toepassing van genoemde regeling. Het is zowel voor medewerkers van het cluster arbeidsvoorwaarden van de directie KR als voor de rijksbrede uitvoeringsorganisatie SSO 3W een instrument dat zij in de praktijk gebruiken. Het beleidshandboek is vastgesteld door de Directeur Koninkrijksrelaties. Wij zien dit beleidshandboek daarmee als vastgestelde interne voorschriften c.q. richtlijnen in aanvulling op de regeling, die van toegevoegde waarde zijn voor de medewerkers van het cluster Arbeidsvoorwaarden directie KR en van SSO 3W.

1.2 Grondslag vergoeding: uitoefening van de functie gedurende plaatsing

De grondslag van het voorzieningenstelsel is dat de uitgezonden ambtenaar gedurende zijn plaatsing en het verblijf van een of meer gezinsleden in het gebied buiten Nederland recht heeft op de buitenlandtoelage. Deze vangt aan op de ingangsdatum van de plaatsingsbeschikking of indien later, op de werkelijke datum van aankomst ter plaatse.

Het recht op de buitenlandtoelage is maximaal vijf jaar. Dit recht eindigt op de datum van het einde van de plaatsing van belanghebbende en het verblijf van een of meer gezinsleden in het gebied; of zoveel eerder bij vertrek uit het gebied van plaatsing. Tevens eindigt de plaatsing van belanghebbende indien hij het gebied van plaatsing voor een tijdvak van langere duur dan zestig achtereenvolgende dagen onderbreekt.

Art. 1.1. lid k aanvang, einde en duur van de plaatsing:

1. de plaatsing van de belanghebbende en het verblijf van een of meer gezinsleden in een gebied buiten Nederland vangen aan op de ingangsdatum genoemd in de plaatsingsbeschikking of indien dit later is de dag van aankomst bij een grensovergang, in de eerste haven of op het eerste vliegveld aldaar;
2. onverminderd het derde tot en met het vierde lid eindigen de plaatsing van de belanghebbenden het verblijf van een of meer gezinsleden in het gebied buiten Nederland op de datum einde plaatsing of indien dat eerder is op de dag van vertrek van een grensstation of overgang, uit de laatste haven of van het laatste vliegveld aldaar;
3. de plaatsing van de belanghebbende in een gebied buiten Nederland eindigt, indien hij het gebied van plaatsing voor een tijdvak van langere duur dan zestig achtereenvolgende dagen onderbreekt;
4. indien de gehuwde belanghebbende bij eindiging van zijn plaatsing in een gebied buiten Nederland zijn gezinsleden daar moet achterlaten, om reden van medische noodzaak of het afleggen van een afsluitend eindexamen van het middelbare schooljaar van het kind van de belanghebbende, kan hij niettemin in het genot van de uitzendingtoelage, de verhoging daarvan en de overige voorzieningen ter zake van die plaatsing in dat gebied blijven.

Toelichting artikelsgewijs, artikel 1.1:

"(...) Hierin is de aanvang en het einde van de plaatsing in een gebied buiten Nederland opgenomen. De toelagen die zijn gekoppeld aan de plaatsing zijn immers bedoeld ter bestrijding van de extra kosten die een buitenlands verblijf met zich meebrengt. De plaatsing wordt geacht te zijn beëindigd bij vertrek uit het land van tewerkstelling. Er kunnen echter situaties zijn waarin bepaalde kosten blijven doorlopen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het achterblijven van het gezin in het land van tewerkstelling van de belanghebbende vanwege noodzakelijke redenen. In dat geval kan de Minister bepalen dat de aanspraak op een of meerdere toelagen gehandhaafd blijft."

Bron: Staatscourant 24 juli 2008, nr. 141

De hiervoor genoemde bepalingen uit de regeling VU BZK (artikel 1.1 lid k) zijn hieronder schematisch weergegeven. Met plaatsing wordt, gezien het hiervoor genoemde artikel, het verblijf buiten het gebied van Nederland bedoeld van waar de betrokken ambtenaar zijn/haar functie uitoefent. Het gaat dus om de feitelijke aanwezigheid van betrokken ambtenaar en een of meer van zijn of haar gezinsleden.



Rondom plaatsing worden in de regeling en in de toepassing van de regeling in de praktijk verschillende begrippen gebruikt. De termen 'plaatsing', 'standplaats', 'gevestigd zijn', duiden op het land, stad waar de betreffende ambtenaar naar toe uitgezonden wordt en daar meer dan een jaar verblijft. Voor de duur van de plaatsing geldt dat hiermee ook de duur van de uitzendperiode wordt bedoeld.

Termen	Definities
Plaatsing	De betrokken ambtenaar is geplaatst in een gebied buiten Nederland, indien hij voor een tijdvak van langere duur dan één jaar in dat gebied is gevestigd (art. 1.1 lid i. VU BZK)
Metterwoon gevestigd	Daadwerkelijk wonen, zodanig dat de gezinsleden er het merendeel van de tijd de nacht doorbrengen, de maaltijden gebruiken en aldaar het leefpatroon hebben dat de gezinsleden volgens de algemeen aanvaarde normen gewoonlijk op het huisadres plegen te hebben. (art. 1.1 lid h. VU BZK)
Standplaats	De plaats van vestiging van de post waarbij de ambtenaar is geplaatst (art. 1.1 lid n. DBZV 2007) <i>NB: term wordt niet gebruikt in VU BZK</i>

Op grond van artikel 3.2 VU BZK heeft de betrokken ambtenaar een eigen verantwoordelijkheid die bestaat uit een actieve informatieplicht voor wijzigingen die zich voordoen en die van invloed zijn op de berekening van zijn of haar toelagen.

Art. 3.2 lid 1 Verandering toelagen

De belanghebbende is verplicht alle mutaties die van belang zijn voor de berekening van de toelagen, bedoeld in dit hoofdstuk onmiddellijk aan de minister te melden.

Bron: Staatscourant 24 juli 2008, nr. 141

Het hoofdstuk waarnaar het artikel in de VU BZK verwijst heeft betrekking op de toelagen waarop belanghebbende en zijn gezin recht hebben gedurende de plaatsing buiten Nederland. Dit behoeft niet alleen betrekking te hebben op mutaties in de privésfeer. Het kunnen ook andere mutaties zijn waarvan het bevoegd gezag reeds kennis kan hebben.

1.3

Uitzonderingen op de regeling VU BZK zijn mogelijk

Bij uitzendingen van ambtenaren naar het Caribisch deel van het Koninkrijk kunnen zich situaties voordoen waarin de regeling VU BZK niet voorziet. In de regeling VU BZK is daarom in artikel 9.2 een hardheidsclausule opgenomen.

Art. 9.2 Hardheidsclausule

In gevallen waarin niet of niet voldoende in deze regeling is voorzien, beslist de Minister naar redelijkheid en, waar mogelijk, in overeenstemming met de strekking van de bepalingen van deze regeling.

Bron: Staatscourant 24 juli 2008, nr. 141

Volgens het beleidshandboek (zie paragraaf 1.1) betreft het veelal gevallen waarvoor de regeling uitgebreid dan wel beperkt toegepast moet worden. De achterliggende gedachte volgens het handboek is dat met uitbreidingen of beperkingen eigenlijk nieuwe regelgeving wordt gecreëerd zonder dat consultatie in het arbeidsvoorwaardenoverleg heeft plaatsgevonden. Daarom zou volgens deze richtlijnen zeer terughoudend moeten worden omgegaan met de bevoegdheid tot het toepassen van de hardheidsclausule. In voorkomend geval dient duidelijk in de lijn van de in de regeling (VU BZK) gemaakte afspraken worden beslist. Het is beslist belangrijk dat een op grond van dit artikel 9.2 genomen besluit zodanig wordt beargumenteerd dat duidelijk is waarom voor dit specifieke geval afwijkende regelgeving nodig is (motiveringsbeginsel). Het moet uit de argumenten blijken of dat speciale geval een afwijking van de algemene lijn zoals vastgelegd in de regeling rechtvaardigt.

Wij zijn van mening dat aan motiveringsbeginsel pas invulling wordt gegeven indien in dergelijke gevallen altijd een schriftelijke en onderbouwde argumentatie aanwezig is. Daaruit moet dan blijken hoe de redelijkheid en waar mogelijk in overeenstemming met de strekking van de bepalingen van de regeling door het bevoegd gezag is gewogen.

1.4

Onderlinge verschillen tussen regelingen

In ons onderzoek hebben wij twee andere regelingen op hoofdlijnen vergeleken met de regeling VU BZK. Dit zijn de regelingen:

- Dienst Buitenlandse Zaken Voorzieningenstelsel (DBZV);
- Voorzieningenstelsel Buitenland Defensiepersoneel (VBD).

Tevens kent BZK naast de VU BZK, ook nog een aparte regeling voor de Rechtelijke Macht: Voorzieningenstelsel Buitenlandtoeslagen Rechterlijke Ambtenaren (VBRA) en de regeling Korte Uitzendingen.

De VBRA is vormgegeven aan de hand van de VU BZK en komt daarmee vrijwel overeen met de VU BZK. In het onderzoek wordt daarom verder geen specifiek onderscheid gemaakt tussen de VU BZK en de VBRA. De regeling KU hebben wij verder niet onderzocht.

1.4.1

VU BZK is vormgegeven op basis van de VBD (Defensie)

De VU BZK vertoont gelijkenis met de VBD. Dit komt omdat het raamwerk van de VBD is gebruikt bij de totstandkoming van de regeling VU BZK. De berekening van de buitenlandtoelage vindt plaats op basis van het feitelijk salarisschaalniveau.

Belangrijke verschillen worden veroorzaakt doordat het VBD alleen bedoeld is voor (militair) defensiepersoneel, waar andere regelingen voor zijn getroffen in verband met voeding en huisvesting (denk aan militaire basis). NB: defensiepersoneel dat geplaatst wordt als attaché op een ambassade, wordt uitgezonden op basis van de DBZV, en niet de VBD.

1.4.2

Wezenlijk verschil tussen de regeling VU BZK en DBZV

Er bestaan een aantal verschillen tussen de regelingen VU BZK. Onderstaand beschrijven we de vier belangrijkste verschillen.

Een eerste verschil tussen de regeling VU BZK en de DBZV heeft betrekking op de berekeningsgrondslag voor de hoogte van de buitenlandtoelage. Deze is bij het VU BZK gebaseerd op de feitelijke salarisschaal van belanghebbende ambtenaar en niet op de schaal waarop de functie is gewaardeerd (het functieniveau). Dit is in het DBZV wel het geval. Zowel bij BZK als bij BZ komt het voor dat uitgezonden ambtenaren een hogere salarisschaal hebben dan het niveau van de functie die zij tijdens de plaatsing vervullen.

Volledigheidshalve kan worden opgemerkt dat ook ambtenaren van andere ministeries kunnen worden uitgezonden naar het buitenland voor een plaatsing bij een Nederlandse vertegenwoordiging van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit zijn de zogenaamde attachees van de vakdepartementen, die hun functie uitoefenen onder verantwoordelijkheid van de Chef de Poste. Zij ontvangen hun buitenlandtoelage op basis van het DBZV.

Een tweede belangrijk verschil tussen het VU BZK en het DBZV (2007) is dat de laatstgenoemde regeling (in artikel 5 lid 1 sub d) voorziet in een situatie waarbij sprake is van een tijdelijke beëindiging van werkzaamheden op een post vanwege tijdelijke gelijktijdige tewerkstelling in Nederland. Artikel 7 van dezelfde regeling geeft vervolgens aan welke invloed dit heeft op de hoogte van de buitenlandtoelage. In de gemoderniseerde DBZV (2018) is daarvoor een nieuw artikel 88 in de plaats gekomen. Dit artikel geeft aan dat in een dergelijke situatie aanspraak op de buitenlandtoelage blijft bestaan. De regeling VU BZK voorziet daar niet in. Evenmin kent de VU BZK een bepaling over het vervallen van de buitenlandtoelage bij een gelijktijdige tewerkstelling.

DBZV 2007

Artikel 5 Tijdelijke beëindiging van de werkzaamheden bij de post; algemeen

1. Indien de werkzaamheden bij de post tijdelijk worden beëindigd vanwege:
 - a. Ziekte langer dan drie maanden;
 - b. Scholingsverlof langer dan een maand;
 - c. Evacuatie; dan wel
 - d. Tijdelijke tewerkstelling in Nederland,zijn voor de duur van de tijdelijke beëindiging van de werkzaamheden bij de post de artikelen 6 en 7 van toepassing met ingang van de dag waarop die tijdelijke beëindiging aanvangt.
2. Het eerste lid is niet van toepassing bij een gelijktijdige tijdelijke tewerkstelling van de ambtenaar bij een andere post.
3. Indien de werkzaamheden bij de post tijdelijk worden beëindigd vanwege buitengewoon verlof in persoonlijk belang langer dan een maand, is artikel 3, derde lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 7 Tijdelijke beëindiging van de werkzaamheden bij de post met verlaten van de standplaats

1. Gedurende de tijd dat de werkzaamheden bij de post tijdelijk zijn beëindigd vanwege een omstandigheid als bedoeld in artikel 5, eerste lid, behoudt de ambtenaar aanspraak op voorzieningen als bedoeld in dit hoofdstuk naar de situatie zoals deze gold direct voorafgaande aan die beëindiging, met dien verstande dat indien de ambtenaar de standplaats verlaat:
 - a. De koopkrachtcorrectie op basis van het netsalaris, bedoeld in artikel 10, op nihil wordt vastgesteld;
 - b. De standplaatstoelage, bedoeld in artikel 13, wordt vastgesteld op 85% daarvan;
 - c. De vergoeding huispersoneel, bedoeld in artikel 30, op nihil wordt vastgesteld, met dien verstande dat de werkelijke kosten voor huispersoneel tot ten hoogste het voor hem geldende bedrag zoals vermeld in bijlage B, onder 10, worden vergoed;

- d. de vergoeding passieve representatie, bedoeld in artikel 33, wordt vastgesteld op 30% daarvan.
2. In aanvulling op het eerste lid kan worden bepaald dat de ambtenaar voor de tijd dat de werkzaamheden bij de post tijdelijk zijn beëindigd aanspraak heeft op:
 - a. een tegemoetkoming tijdelijke huisvesting als bedoeld in artikel 68, tenzij aan hem een tegemoetkoming in de kosten van dubbele huishouding als bedoeld in artikel 43 wordt toegekend;
 - b. vergoeding van de kosten van het vervoeren van bagage als bedoeld in artikel 59, met dien verstande dat het maximumgewicht voor bagage voor de ambtenaar wordt vastgesteld op 50 kilo, in welk maximum is begrepen het door de luchtvaartmaatschappij toegestane gewicht;
 - c. vergoeding van reiskosten overeenkomstig het Reisbesluit buitenland voor zover daarop elders door toepassing van deze regeling al geen aanspraak bestaat.
 3. Indien de gezinsleden achterblijven op de standplaats wordt in afwijking van het eerste lid, onderdeel a, de koopkrachtcorrectie op basis van het nettosalaris, bedoeld in artikel 10, vastgesteld op 50%.
 4. Indien een op de standplaats verblijvend gezinslid waarvoor de ambtenaar direct voorafgaande aan een in artikel 5, eerste lid, bedoelde omstandigheid aanspraak heeft op een vergoeding als bedoeld in artikel 14 of 15, met hem meereist kan in aanvulling op het eerste lid worden bepaald dat:
 - a. het voor het gezinslid toegekende deel van de standplaatstoelage, bedoeld in artikel 14 of 15, wordt vastgesteld op 85% daarvan;
 - b. de onderwijskosten, bedoeld in artikel 77, worden vergoed, met dien verstande dat als de wettelijke eigen bijdrage, bedoeld in artikel 19, tweede lid, al op de post is verrekend, deze niet nogmaals op de vergoeding wordt ingehouden;
 - c. de kosten worden vergoed van het vervoeren van bagage als bedoeld in artikel 59, met dien verstande dat het maximale gewicht voor bagage voor de partner respectievelijk afhankelijk kind wordt vastgesteld op 50 kilo, in welk maximum is begrepen het door de luchtvaartmaatschappij toegestane gewicht;
 - d. de reiskosten worden vergoed overeenkomstig het Reisbesluit buitenland voor zover daarop elders door toepassing van deze regeling al geen aanspraak bestaat en vooraf schriftelijk toestemming is gegeven voor de te ondernemen reis.
5. Ingeval van evacuatie worden aan de ambtenaar voor hem en zijn op de standplaats verblijvende gezinsleden waarvoor hij een vergoeding op grond van artikel 14 of 15 ontvangt, tickets verstrekt of een vergoeding als bedoeld in artikel 57 toegekend voor het traject van de standplaats naar Nederland, tenzij reeds op andere wijze voor rijksrekening in het vervoer wordt voorzien.

DBZV 2018:

Artikel 88. Tijdelijke tewerkstelling in Nederland, vanaf een post

3. De ambtenaar die tijdens zijn plaatsing bij een post tijdelijk in Nederland wordt tewerkgesteld, behoudt voor de duur van zijn tijdelijke tewerkstelling aanspraak op de voorzieningen, bedoeld in hoofdstuk 2.
4. Ter zake van de tijdelijke tewerkstelling in Nederland wordt aan de in artikel 85, eerste lid, onder d, bedoelde ambtenaar:
 - a. een ticket verstrekt of een vergoeding toegekend als bedoeld in artikel 60;
 - b. Indien een vliegticket wordt verstrekt, worden tevens de eventuele kosten vergoed van het vervoeren van ruimbagage met een maximum van 80 kilogram dan wel indien het aantal stuks ruimbagage bepalend is, zoveel stuks ruimbagage om tot het gewicht van 80 kilogram te komen. In dat maximum is begrepen de door de vliegtuigmaatschappij op het ticket vermelde maximale ruimbagage.
5. In aanvulling op het tweede lid heeft de aldaar bedoelde ambtenaar voor de duur van zijn tijdelijke tewerkstelling in Nederland aanspraak op:
 - a. een tegemoetkoming in de kosten van tijdelijke huisvesting overeenkomstig artikel 69, met inachtneming van het vierde lid van dat artikel;
 - b. een vergoeding woon-werkverkeer als bedoeld in het Verplaatsingskostenbesluit 1989 naar en van de plaats van tijdelijke tewerkstelling.

Een derde verschil tussen de regeling VU BZK en de DBZV 2007 betreft de tegemoetkoming in de kosten van een woning in het land van verblijf. Op grond van de VU BZK moet de uitgezonden ambtenaar zelf in zijn huisvesting voorzien. De tegemoetkoming in de huisvesting bedraagt de werkelijke kosten tot een maximum van het betreffende (forfaitaire) huurplafond. De eigen bijdrage is 15% die in mindering wordt gebracht. In de DBZV voorziet de betreffende buitenlandse post in samenspraak met de uitgezonden ambtenaar deze van geschikte huisvesting. De buitenlandse post betaalt de werkelijke huurkosten. Bij het vinden van huisvesting moet rekening worden gehouden met normbedragen van een onafhankelijke organisatie (ECA) naar de verschillende functiegroepen (lager, midden en hoge functies), maar deze hebben niet een forfaitair karakter zoals bij de VU BZK. De eigen bijdrage voor huisvesting (DBZV) is iets hoger dan die volgens de VU BZK.

Een vierde verschil ligt in de vergoeding voor representatie vanwege de functieervulling in het buitenland. Het DBZV kent regelingen voor een vergoeding voor passieve en actieve representatie. Passieve representatie is bedoeld voor indirecte kosten die samenhangen met de representatiefunctie (passende kleding, kapper, etc.) en actieve representatie is bedoeld voor directe kosten (borrels, lunches en diners, etc.). Een dergelijke regeling kent de VU BZK niet, terwijl het representeren wel degelijk een onderdeel is van de functie van vertegenwoordiger is.

Tot slot bestaat ook een verschil in de opslag van inboedels in Nederland. De VU BZK kent hiervoor geen regeling, maar (artikel 63 van) de DBZV 2007 wel. Deze varieert van 10 m3 tot 40 m3 en is afhankelijk van de wijze van vervoer en type container.

1.5 Directie Koninkrijkrelaties werkt aan de harmonisatie van de VU BZK

De regeling VU BZK dateert uit 2008 en is in februari 2012 op onderdelen inhoudelijk gewijzigd. Al langer bestaat er vanuit het directoraat Koninkrijkrelaties (KR) de wens en noodzaak om deze regeling te moderniseren en te harmoniseren. Daarom heeft KR met tussenkomst van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) een arbeidsjurist van de overheidsorganisatie Expertisecentrum Organisatie en Personeel (EC O&P) ingeschakeld om de regeling VU BZK te inventariseren en te vergelijken met de regeling DBZV. Een eerste vergelijking is in juli 2018 opgeleverd. In deze vergelijking is tevens de modernisering van de DBZV betrokken. Het uiteindelijke doel van deze harmonisatie is om de regeling VU BZK volledig te integreren in die van de gemoderniseerde DBZV.

De gemoderniseerde regeling DBZV is eind 2018 gepubliceerd in de Staatscourant. Deze zal in de loop van 2019 in werking treden met ingang van de eerste dag van de maand waarop het vernieuwde geautomatiseerde vergoedingensysteem bij BZ in gebruik wordt genomen.

Geïnterviewden geven aan dat deze harmonisatie de komende twee jaren de nodige aandacht en inspanning vergen. Dit mede in verband met de interdepartementale afstemming die zal moeten plaatsvinden evenals die met de bonden. Een soortgelijke harmonisatieslag heeft plaatsgevonden bij het Reisbeleid Buitenland. Daarom is het van belang de daarmee opgedane ervaringen mee te nemen in de harmonisatie van de hiervoor genoemde regeling.

1.6 Geïnterviewden ervaren vergoeding VU BZK als passend

De geïnterviewden zijn in het onderzoek bevraagd of naar hun mening de regeling VU BZK doelmatig is. Over het algemeen gaven de geïnterviewden aan de regeling passend te vinden.

De geïnterviewden gaven aan dat de verplaatsingscomponent een significant onderdeel uitmaakt van de buitenlandtoelage. Deze moet worden gezien als tegemoetkoming in de kosten van het verlies van schooljaren van de kinderen, derving van het inkomen van de partner, meerkosten in de beginperiode van de plaatsing, kosten van een eigen of huurwoning, kosten van een eventueel gescheiden gezinsleven, kosten van de afstand tot familie en kosten vanwege sociale verplichtingen.

De verblijfscomponent van de buitenlandtoelage wordt gezien als tegemoetkoming in de kosten die voortvloeien uit verschillen in verblijfsomstandigheden tussen Nederland en het land van plaatsing. Dit heeft vooral betrekking op vergoeding vanwege 'hardship' in het land van plaatsing. De 'hardship' wordt bepaald op basis van internationale benchmarkgegevens. Ook bevat het een incentive om te voorkomen dat de personeelsvulling op minder aantrekkelijke locaties een knelpunt voor de organisatie gaat vormen.

De buitenlandtoelage bevat een spaarelement. Dit is een voorziening voor de opvang van kosten bij terugkeer naar Nederland. In welke mate de belanghebbende ambtenaar deze voorziening creëert, hangt volgens geïnterviewden uiteraard nauw samen met de levensstijl die de belanghebbende ambtenaar en/of zijn gezinsleden erop nahouden. Dit spaarelement is gangbaar in (internationale) expattoelagen.

2 Maatwerk is nodig in specifieke situaties

Maatwerkafspraken zijn afspraken over de toelagen en/of forfaitaire vergoedingen die niet (direct) geregeld zijn in de regeling VU BZK. Dit kunnen wijzigingen zijn op het toepassen van bestaande forfaitaire vergoedingen, of vergoedingen die niet zijn opgenomen in de regeling VU BZK.

Ongeveer 300 rijksambtenaren hebben in de periode 2011-2018 beroep gedaan op de regeling VU BZK, VBRA en KU. Bij de door BZK 27 onderzochte publieke functies zijn in de periode 2011-2018 in totaal bij 17 functies één of meerdere maatwerkafspraken geïdentificeerd.

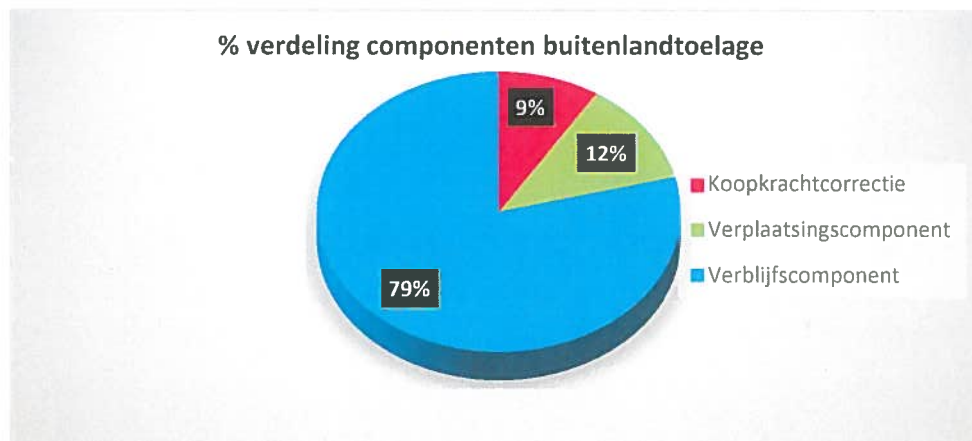
2.1 Specifieke functies vragen om maatwerkbenadering

Op het niveau van (senior) beleidsmedewerker is in het algemeen voldoende belangstelling voor functies in de Caribische delen binnen het Koninkrijk. De regeling VU BZK voorziet in een vergoedingensysteem om de uitzending naar de Caribische delen binnen het Koninkrijk mogelijk te maken.

Voor specialistische functies in het hogere segment ligt dit volgens geïnterviewden anders. Er is sprake van negatieve beeldvorming als een 'betaalde vakantie', 'uit het oog, uit het hart' of zelfs een carrière-killer, waardoor het moeilijk is om goed functionerende ambtenaren 'mid carrière' aan te trekken.

Voor topambtenaren die worden gevraagd voor deze functies, past dit veelal niet direct in hun carrière pad. In een enkel geval wordt zelfs door bewindspersonen een dringend beroep op hen gedaan. Deze topambtenaren willen dan voldoende gecompenseerd worden voor een zijstap in hun carrière. De mogelijkheden die de regeling VU BZK daartoe biedt en wat de verwachting van de ambtenaren is lopen daarbij nog weleens uit elkaar. Deze ambtenaren hebben daardoor een relatief sterke onderhandelingspositie.

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd blijkt dat een van de belangrijkste zorgen van ambtenaren ligt op het gebied van inkomensverlies, doordat de partner veelal een (goede) functie zal moeten opgeven. Dit betekent een substantieel verlies aan inkomsten, dat deels gecompenseerd wordt door de verplaatsingscomponent uit de buitenlandtoelage (VU BZK). Onder meer om die reden worden aanvullende maatwerkafspraken gemaakt.



Grafiek Percentuele verdeling over de drie componenten van de buitenlandtoelage.

In de bovenstaande grafiek is de verdeling weergegeven van de percentuele bijdrage aan de buitenlandtoelage. De verplaatsingscomponent waar het inkomensverlies van de partner onderdeel van uit maakt, bedraagt 12%.

Een andere belangrijke zorg betreft de positie van de ambtenaar bij terugkomst na de uitzending. Hoewel de duur van de uitzending maximaal 5 jaar bedraagt, om te voorkomen dat de aansluiting, de band met Nederland verdwijnt, is deze periode wel dusdanig lang om 'uit het beeld' te raken voor volgende functies. Uit ons onderzoek volgt dat de ervaring binnen Koninkrijksrelaties leert dat goed functionerende medewerkers bij terugkomst moeite hebben om weer aan een passende functie te komen.

Een mogelijkheid om de bereidheid tot uitzending te vergroten ligt in het positief waarderen van een uitzending als onderdeel van een loopbaanbeleid met aandacht voor zelfontplooiing en de focus op het kunnen leveren van meerwaarde voor de organisatie. Tevens kan bij de aanstelling specifiek aandacht worden besteed aan het verdere loopbaanperspectief, met mogelijke functies in een volgende carrière stap die de betreffende ambtenaar (bij goed functioneren) na uitzending kan vervullen.

2.2 Ruimte in regelgeving: rechtmatigheid versus doelmatigheid

2.2.1 *Hardheidsclausule biedt enige ruimte*

Een belangrijk instrument voor het kunnen toepassen van maatwerk is gelegen in artikel 9.2 van de regeling VU BZK. Dit artikel geeft de Minister de mogelijkheid om in gevallen waarin de regeling niet of niet voldoende voorziet, naar redelijkheid en waar mogelijk in overeenstemming met de strekking van deze bepalingen, een besluit te nemen. De hardheidsclausule biedt ruimte, maar is geen 'blanco cheque' die zonder meer kan worden toegepast op alle situaties waar de regeling VU BZK onvoldoende of geen rekening mee heeft gehouden, zie hiervoor ook paragraaf 1.3).

Bij het maken van maatwerkafspraken kan de werkgever voor een dilemma te staan tussen het volgen van de regelgeving of het 'binnenhalen van de gewenste kandidaat' voor de functie. Er ontstaat dan een spanningsveld tussen de elementen:

- *Rechtmatigheid*: is de afspraak conform wet- en regelgeving; en
- *Doelmatigheid*: gericht op nut en noodzaak van de afspraak in relatie tot de kosten en de vraag of de maatwerkafspraken passend is: is het uit te leggen, publiekelijk te verantwoorden?

De cruciale factor in deze is de (impliciete) norm die het bevoegd gezag hanteert: dit is de doorslaggevende factor in de besluitvorming over de maatwerkcasus. Deze norm, de overwegingen en de context vormen de motivering voor het toepassen van de hardheidsclausule voor maatwerkafspraken.

2.2.2 *Ruimte in arbeidswet- en regelgeving: (persoonlijke) toeslagen*

Een ander toe te passen instrument ligt in het maken van aanvullende arbeidsvoorwaarden, conform het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) en het Bezoldigingsbesluit Rijksambtenaren 1984 (BBRA 1984). Een voorbeeld hiervan is het toekennen van persoonlijke toeslagen conform art 22a BBRA 1984. Een periodieke toeslag kan voor een bepaalde duur worden toegekend op grond van:

- Arbeidsmarktoverwegingen: werven en behouden van gekwalificeerde medewerkers. Hiervoor is een periodieke toeslag mogelijk, over het algemeen voor een langere duur; inzetten van de eenmalige toeslag voor dit doel kan evenwel ook.
- Het algeheel goed presteren, uitstijgend boven de gestelde eisen. Indien het toekennen van een periodiek (art.7) of een verhoging naar een naast hogere gelegen schaal (art. 8) niet mogelijk is, kan een (eenmalige) toeslag worden toegekend.
- Bijzondere functiekenmerken kunnen ook reden zijn voor toekenning van periodieke toeslag. Gedacht kan worden aan functies met een hoog afbreukrisico.
- Andere overwegingen, zoals het compenseren van inkomensverschil na een reorganisatie.

In de onderzochte casuïstiek komt het voor dat persoonlijke toeslagen worden toegekend voor kosten die niet uit hoofde van de regelingen VU BZK, VBRA en KU worden vergoed. Voor een beoordeling van de rechtmatigheid en juist ook de doelmatigheid is inzicht nodig in de argumentatie en de afweging van de argumenten door het bevoegd gezag.

2.3 **Voor een aantal maatwerkafspraken nader onderzoek nodig**

In het onderzoek zijn 17 anonieme casussen waarbij een of meerdere maatwerkafspraken zijn gemaakt, onderzocht op de toepassing van de regeling VU BZK. Uit het onderzoek komt naar voren dat maatwerkafspraken worden gemaakt op vooral op het gebied van:

- Toekenning, instandhouding van buitenlandtoelage bij verlenging van de uitzending (in vier gevallen).
- Toekennen van aanvullende, dan wel afwijkende forfaitaire vergoedingen
 - Toekenning (businessclass) tickets (in negen gevallen waarbij een of meerdere tickets zijn toegezegd).
 - Vergoeding van kosten behorende bij een eigen koopwoning (drie gevallen).
 - Kosten tijdelijke huisvesting, waarbij niet uit de beschikbare documentatie blijkt dat hiervoor de eigen bijdrage conform VU BZK in rekening is gebracht (drie gevallen).
 - Kosten voor opslag van inboedel in Nederland (in twee gevallen).

Businessclass vliegtickets

Een afspraak die binnen het spanningsveld relatief snel gemaakt wordt en die meerdere keren voorkomen, is het toekennen van businessclass vliegtickets voor plaatsingsreizen en/of familiereizen. De regeling voorziet alleen in de vergoeding van economy class vliegtickets.

Het toekennen van extra vluchten en/of businessclass vliegtickets wordt wel gezien als gemakkelijk wisselgeld. Het wordt niet gezien als een groot issue en geen breekpunt waard in de onderhandelingen over een uitzending. Het komt voor dat het verkrijgen van businessclass vliegtickets voor ambtenaren wel een breekpunt vormt.

De regeling VU BZK voorziet niet in situaties voor het upgraden van tickets. Een gezinsherenigings- en familiereis heeft tot doel gedurende een (verlof)periode de familie te bezoeken. Een plaatsingsreis heeft als doel om af te reizen naar plaats van bestemming en om na een zekere periode van acclimatisering (max. 10 dagen ontschepingsverlof) met de werkzaamheden aan te vangen. In deze gedachten passen businessclass tickets niet. Deze zijn bedoeld voor dienstreizen, waarna direct na aankomst gestart wordt met de werkzaamheden.

Daaruit volgt dat zwaarwegende redenen noodzakelijke zijn om gebruik te maken van de hardheidsclausule.

In tien van de onderzochte maatwerkcasussen ontbreekt een toereikende motivering voor de afwijkende en/of een aanvullende afspraken. Zonder deze motivering is niet zonder meer vast te stellen of de regeling VU BZK inclusief het beroep op de hardheidsclausule, op een juiste wijze is toegepast.

3 Corrigerend vermogen is kwetsbaar

Bij plaatsing van ambtenaren in Caribische delen van het Koninkrijk vinden voorafgaand aan de benoeming gesprekken plaats over:

- De functie: is er sprake van overeenstemming tussen beoogd werkgever en betreffende ambtenaar.
- De arbeidsvoorwaarden: salariering en indien van toepassing (persoonlijke) toelagen op grond van arbeidsregeling (ARAR/ BBRA).
- De uitzendvoorwaarden: toekenning buitenlandtoelage en overige voorzieningen conform de VU BZK.

Aan de hand van regelgeving en de feiten en gebeurtenissen rondom gemaakte maatwerkafspraken hebben wij de wijze van besluitvorming en de checks-and-balances in de organisatie onderzocht. Tevens hebben wij aandacht besteed aan de interne procedures en vigerende regelgeving voor het indienen van persoonlijke declaraties en het toezicht hierop.

3.1 Er is sprake van een versnippering in de besluitvorming

3.1.1 *Werkgever, BZK en/of ABD besluiten over voorwaarden aanstelling en uitzending*

Bij de plaatsing voor functies in Caribische delen van het Koninkrijk zijn voor de verschillende onderdelen (inhoud, arbeidsvoorwaarden en uitzendvoorwaarden) verschillende besluitvormers betrokken:

- De formele werkgever voor de arbeidsvoorwaarden is:
 - De DG of SG voor medewerkers van BZK.
 - De formeel leidinggevende, hoofd van dienst van andere departementen (bijvoorbeeld BZ, Openbaar Ministerie, Justitie).
 - De DG ABD voor TMG-leden.
- De DG KR (heden): inhoudelijke afstemming over functie, uitzendvoorwaarden en (eventuele) maatwerkafspraken van de functionarissen die onder het VU BZK vallen.

De directeur Koninkrijksrelaties is intensief betrokken bij de totstandkoming van de uitzendvoorwaarden en de maatwerkafspraken. Formele brieven werden ondertekend door de SG van BZK, inmiddels is dit belegd bij de DG KR. In de praktijk is het voorgekomen dat brieven ook wel ondertekend zijn door de directeur Koninkrijksrelaties.

Tegelijkertijd zijn de verantwoordelijkheden voor het domein KR binnen BZK in de periode 2013-2018 verdeeld in een beleidsmatige en beheersmatige verantwoordelijkheid. Daarvoor is toen gekozen omdat de SG het domein Koninkrijksrelaties in portefeuille nam en de werklast voor de SG hanteerbaar te houden. Concreet betekende dit dat de verantwoordelijkheid over het beleid en de uitvoering van de regeling bij de SG lag. De verantwoordelijkheid voor personele, financiële en overige organisatieaspecten lag bij de beheersmatige verantwoordelijke.

Zie het onderstaande kader voor een overzicht van de betrokken verantwoordelijke functionarissen. In het najaar van 2017 zijn de belangrijkste verantwoordelijkheden (SG en directeur Koninkrijksrelaties) overgenomen door waarnemers.

Positionering directie Koninkrijksrelaties in de periode 2013-2018

Periode 2013-april 2016: directoraat Bestuur en Koninkrijksrelaties (BK)

In deze periode vormde de directie Koninkrijksrelaties onderdeel van het directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties. De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor het domein KR lag echter bij de SG. De beheersmatige verantwoordelijkheid (personele, financiële en overige organisatie aangelegenheden) lag bij DG BK.

De verantwoordelijkheid voor het maken van afspraken over plaatsing, arbeidsvoorwaarden en/of uitzendvoorwaarden en afstemming met de vakdepartementen en/of ABD, lag daarmee in de praktijk bij de SG. DG BK ondertekende als personeelsverantwoordelijke de brieven met uitzendvoorwaarden. De arbeidsvoorwaarden werden ondertekend door de formele werkgever.

Periode 2016- juni 2018: cluster SG

In 2016 heeft een reorganisatie plaatsgevonden. Hierdoor werd de directie Koninkrijksrelaties direct onder de SG in het SG-cluster geplaatst. De SG bleef beleidsmatig verantwoordelijk voor het domein KR; de beheersmatige verantwoordelijkheid was belegd bij de directeur Concernondersteuning.

Periode juli 2018- heden

Met ingang van juli 2018 is de directie Koninkrijksrelaties ondergebracht bij het nieuwe directoraat-generaal Koninkrijksrelaties (DG KR). De DG KR is beleidsmatig en beheersmatig verantwoordelijk voor het domein. Hij wordt hierbij ondersteund door een directeur Koninkrijksrelaties en door medewerkers van genoemde directie.

3.1.2

Risico op niet passende maatwerkafspraken door onvoldoende kennis

Het risico in de huidige versnippering van de verantwoordelijkheden is dat niemand een volledig inzicht heeft in de context, besluitvorming over de plaatsing, arbeids- en uitzendvoorwaarden. Het is mogelijk dat in de praktijk bij de plaatsing en inhoudelijke afstemming al afspraken zijn gemaakt, zonder dat de formele werkgever hier vooraf bij betrokken is. Ook komt het voor dat al specifieke afspraken zijn gemaakt tussen werkgever en de betreffende ambtenaren, waarmee verwachtingen zijn gewekt en waarmee BZK achteraf wordt geconfronteerd.

Gewekte verwachtingen, onderling gemaakte afspraken in combinatie met een relatief sterke onderhandelingspositie, kunnen leiden tot maatwerkafspraken die niet rechtmatig zijn en/of niet passend zijn.

3.2

De checks-and-balances werken niet optimaal

Organisatie van de signalerende, adviserende en corrigerende functie

Het beheer van de regelingen ligt bij een team van medewerkers van de directie Koninkrijksrelaties. Dit team geeft advies over de toepassing van de uitzendregelingen van BZK, specifiek in relatie tot maatwerkafspraken, en is de schakel met de shared serviceorganisatie die regelingen uitvoert: SSO 3W (BZ).

De afdeling Staf en ondersteuning (SG-cluster) voert de (decentrale) financiële beheerfunctie, inclusief de controlfunctie uit ten behoeve van het domein Koninkrijksrelaties. Deze afdeling houdt toezicht op kostenverloop in relatie tot de budgetverantwoordelijkheid van de vertegenwoordiging in Curaçao. De financiële administratie en betaalfunctie voor het kerndepartement zijn belegd bij de shared serviceorganisatie Financieel Dienstencentrum (FDC).

De Vertegenwoordiging in Caribische delen van het Koninkrijk voeren hun eigen administraties. Het hoofd Bedrijfsvoering ter plaatse houdt toezicht op de naleving van de regelgeving, procedures en richtlijnen. De afdeling Staf en ondersteuning heeft geen

inzicht in de administratie en transacties die plaatsvinden bij de Vertegenwoordiging; elke maand ontvangt zij op geaggregeerd niveau een verantwoording uit de financiële administratie ten behoeve van budgetverantwoordelijkheid.

3.2.1 *Adviesfunctie: het kritisch geweten van het bevoegd gezag*

De adviesfunctie van het cluster Arbeidsvoorwaarden van de directie KR heeft een belangrijke rol bij het bepalen of voorstellen voor arbeidsvoorwaarden en uitzendvoorwaarden voldoen aan de vigerende regelgeving. Zij signaleren en adviseren op basis van hun specialistische kennis en vormen het kritisch geweten van het bevoegd gezag.

Ook hier is een onderscheid te maken naar:

- De arbeidsvoorwaarden: de adviesfunctie voor BZK-medewerkers en medewerkers van andere overheidsorganisaties voor de duur van de uitzending, is belegd bij de HRM-medewerkers (directie Personeel en Organisatie), als onderdeel van het SG-cluster binnen BZK.
- De uitzendvoorwaarden: belegd bij het cluster arbeidsvoorwaarden in de directie Koninkrijksrelaties.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de werkzaamheden van de adviesfunctie vanuit de directie Koninkrijksrelaties als open, deskundig en kritisch worden ervaren. In de besluitvorming rondom de plaatsing, vergoeding en uitzendvoorwaarden wordt het advies meegewogen. Uitgangspunt van alle betrokkenen is dat de regelgeving nageleefd moet worden. Tegelijkertijd kan het voorkomen dat in een beperkt aantal exceptionele gevallen een ander besluit genomen wordt dan het gegeven advies, met het doel om de juiste persoon op de juiste plek te zetten. Een risico is dat met een afwijkend besluit de grenzen overschreden kunnen worden van wat in het algemeen (nu) als passend wordt beschouwd.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de medewerkers van de directie Koninkrijksrelaties niet of in een (te) laat stadium worden betrokken bij de totstandkoming van de uitzendvoorwaarden of bij een wijziging in de omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de buitenlandtoelage. Zij worden als het ware geconfronteerd met toezeggingen, al dan niet passend binnen de VU BZK en zijn niet of nauwelijks meer in de gelegenheid om het bevoegd gezag hierop te attenderen, dan wel te corrigeren. Met als gevolg een substantieel risico op een niet juist gebruik van de hardheidsclausule in de VU BZK.

3.2.2 *Goede verhouding tussen de professionele rollen: een kritieke succesfactor voor de checks-and-balances*

Een essentieel onderdeel van goed functionerende checks-and-balances is het hebben van onderling vertrouwen tussen alle betrokkenen. Specifiek tussen de medewerkers belast met de adviesfunctie, de directeur Koninkrijkrelaties en het bevoegd gezag (SG, DG). Noodzakelijk is een omgeving waarin niet passende voorwaarden en/of maatwerkafspraken bespreekbaar kunnen worden gemaakt en waarin in goed vertrouwen een discussie mogelijk is, waarbij de medewerkers het gevoel hebben serieus te worden genomen.

Uit ons onderzoek komt een risico naar voren bij het tot zijn recht komen van de verschillende professionele rollen en verantwoordelijkheden, waardoor de adviesfunctie onder druk kan komen te staan. De hiërarchische plaatsing van de adviesfunctie omtrent uitzendingen en uitzendvoorwaarden bij de directie KR (tot 1 juli 2018) en bij de DG KR (na 1 juli 2018) is hierbij een belangrijke factor. In dergelijke hiërarchische relaties kan een risico ontstaan wanneer medewerkers het gevoel krijgen voor een voldongen feit te worden geplaatst, zonder dat hier een goede discussie over heeft plaatsgevonden: 'goed advies', maar het gebeurt toch onder het argument van een 'breekpunt'. Als medewerkers het gevoel

krijgen niet meer te worden gehoord, kunnen hiermee (op termijn) de signalering en advisering onder druk komen te staan.

3.2.3 *Er is een eigen verantwoordelijkheid van alle betrokkenen*

Alle betrokken partijen hebben een eigenstandige verantwoordelijkheid bij de samenstelling van het pakket van arbeidsvoorwaarden en uitzendvoorwaarden. De primaire verantwoordelijkheid voor de samenstelling van het pakket arbeids- en uitzendvoorwaarden ligt bij het bevoegd gezag, op basis van een gedegen deskundig advies. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het nemen van een besluit op basis van adequate informatie en adviezen en heeft daarin een zorgplicht. En, op basis van een eigen oordeel over de doelmatigheid: is het voorstel reëel en passend? Het bevoegd gezag kan zich niet zonder meer verlaten op voorgaande besluiten of het gegeven advies van (ondergeschikte) medewerkers.

De adviesfunctie heeft de verantwoordelijkheid voor het geven van een gedegen advies, gestoeld op een juiste toepassing van de vigerende regelgeving en heeft de taak het bevoegd gezag te attenderen op mogelijke risico's ten aanzien van de rechtmatigheid en de doelmatigheid.

De betrokken ambtenaren krijgen een voorstel voor een pakket van arbeids- en uitzendvoorwaarden. Hoewel zij redelijkerwijs ervanuit mogen gaan dat de regelgeving juist is toegepast, is er in algemene zin een verantwoordelijkheid om te bezien of het pakket passend is, onder meer door te wijzen op fouten in de toepassing van de vigerende regelgeving. Ambtenaren in publieke functies in het topsegment hebben daarbij een voorbeeldfunctie.

3.3 **Tweedelijns toezicht op de Vertegenwoordiging ontbreekt**

3.3.1 *Toezicht op de naleving van procedures op de Vertegenwoordiging niet helder*

Uit hoofde van de functies worden vanuit de Vertegenwoordiging dienststreizen gemaakt binnen het ambtsgebied en buiten het ambtsgebied. Bij het indienen van declaraties en aanschaf van vliegtickets moet de vertegenwoordiging hiertoe de vigerende procedures volgen. Het is belangrijk dat deze zijn vastgelegd en duidelijk zijn, en dat helder is wie welke rol en verantwoordelijkheid daarin heeft en dat het naar betrokkenen is gecommuniceerd. Op de naleving van deze procedures moet ook worden toegezien. In dit toezicht is onderscheid te maken tussen de eerstelijnscontrole en het toezicht in het proces bij de vertegenwoordiging zélf en het tweedelijns toezicht vanuit het kerndepartement.

Voorafgaand aan dit onderzoek, constateerde BZK dat de vertegenwoordiging eigen procedures volgt voor het beoordelen van declaraties die niet zijn afgestemd met het departement. De procedures hebben zich in de loop van de jaren als het ware in de praktijk gevormd. Deze praktijk is als zodanig ook gecommuniceerd met de toenmalige Vertegenwoordiger bij het aantreden in Curaçao. Vanuit het departement zijn de juiste procedures niet of niet duidelijk gecommuniceerd. Het is nu niet helder wie nu feitelijk welke rol moet vervullen, wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe het eerste (de Vertegenwoordiging)- en tweedelijns (het kerndepartement) toezicht is ingeregeld.

Op de naleving van de procedures voor declaraties van representatiekosten en aanschaf van vliegtickets door de Vertegenwoordiging op Curaçao, wordt vanuit het kerndepartement (Concernondersteuning of FEZ) niet toegezien. Het zich beroepen op gebruikelijke accountantscontroles kan niet als vervanging dienen voor het ontbreken van een tweedelijns toezicht.

Hierdoor zijn risico's ontstaan in het financieel beheer met een verhoogde kans op onrechtmatigheden of zelfs ondoelmatigheden. Zoals blijkt uit paragraaf 3.3.2 bij de aanschaf van vliegtickets.

Ook komt de vraag aan de orde wat in dat kader mag worden verwacht van financieel medewerkers die vanuit de toezichtrol onregelmatigheden signaleert en constateert. Enerzijds kan dit juist als een corrigerende maatregel worden gezien met de intentie om de betrokken ambtenaar te behoeden voor mogelijke onrechtmatigheden in zijn declaraties of vliegtickets.

Anderzijds kan het gegeven de hiërarchische verhoudingen voor de financieel medewerkers een drempel of belemmering vormen. Een oordeel over de doelmatigheid van persoonlijke declaraties kan niet (alleen) bij de financiële administratie worden gelegd. De beoordeling van de doelmatigheid van deze declaraties en de goedkeuring moeten dan ook expliciet op hoger hiërarchisch niveau liggen. Inmiddels zijn de procedures voor de controle op declaraties voor dienstreizen en representatie aangepast.

Het is van belang dat de financieel medewerkers ondersteund wordt door een tweedelijns toezicht vanuit het departement. Ook kan daarvan een signalerende en corrigerende werking uit gaan en versterkt dit het financieel beheer. Het is dan wel noodzakelijk dat het tweedelijns toezicht direct toegang krijgt tot de administratie van de Vertegenwoordiging.

3.3.2 Vertegenwoordiging moet raamovereenkomst met reisagent VCK Travel naleven

Uit ons onderzoek is gebleken dat vliegtickets voor dienstreizen buiten het ambtsgebied (in casu naar Nederland) aangeschaft zijn bij een lokaal reisbureau, Maduro Travel. De rijksoverheid heeft echter een raamovereenkomst afgesloten met VCK Travel in Nederland. Deze raamovereenkomst is onverkort van toepassing op het ministerie van BZK. Daarin is bepaald dat alle vliegtickets van en naar Nederland bij deze reisagent moeten worden geboekt.

Wij hebben de indruk dat de Vertegenwoordiging niet op de hoogte is van het bestaan van deze raamovereenkomst. Door bij een lokaal reisbureau de vliegtickets te boeken handelt de Vertegenwoordiging feitelijk in strijd met deze raamovereenkomst en zijn de daarmee samenhangende financiële verplichtingen daardoor onrechtmatig.

Tijdens ons onderzoek heeft BZK aangegeven deze werkwijze op de Vertegenwoordiging inmiddels te hebben aangepast.

4 Casus: waarneming en buitenlandtoelage

Dit hoofdstuk beschrijft de casus van de uitzending van de Vertegenwoordiger van Nederland op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten in de periode 2015-2018. De betreffende functionaris startte op 1 januari 2015 in zijn functie als Vertegenwoordiger. Op 15 september 2017 is de Vertegenwoordiger tevens gestart als waarnemend directeur Koninkrijksrelaties. Op 1 juli 2018 is de plaatsing en de functie van de functionaris beëindigd en is hij aangetreden als directeur-generaal Koninkrijksrelaties (DG KR).

Op grond van de VU BZK is de Vertegenwoordiger een onder de bij BZK gebruikelijke voorwaarden en uitgangspunten een buitenlandtoelage toegekend. Naast deze buitenlandtoelage zijn in deze casus drie maatwerkafspraken gemaakt:

- De instandhouding van de buitenlandtoelagen op grond van de hardheidsclausule (art. 9.2 VU BZK) gedurende de periode van zijn waarneming.
- Vliegtickets voor plaatsings- en familiereizen zijn toegekend op basis van businessclass, in plaats van de goedkoopste economy class.
- Bij de aanstelling als waarnemend directeur KR zijn twee extra tickets (businessclass) toegekend voor betrokkene en zijn partner.

In deze casus zijn tevens meegenomen de kosten die zijn gedeclareerd op grond van representatiekosten.

4.1 Buitenlandtoelage tijdens functie in Curaçao en waarneming in Den Haag

4.1.1 *Context: een unieke situatie vanaf de zomer van 2017*

In de zomer van 2017 ontstond een unieke situatie in het domein van Koninkrijksrelaties. De toenmalige SG van BZK, beleidsmatig verantwoordelijk voor het domein, kondigde zijn vertrek aan per 1 oktober 2017. In dezelfde periode kondigde de toenmalige directeur KR ook zijn vertrek aan in september 2017. Met het vertrek van beide topambtenaren ontstond een substantieel risico voor de beleidsmatige continuïteit op dit domein en het niet goed kunnen inwerken van de nieuwe verantwoordelijke bewindspersoon. Tegelijkertijd was de formatie van het huidige kabinet Rutte III in volle gang en bestond de verwachting dat deze over niet al te lange tijd zou worden afgerond. De toenmalige SG wilde de komende bewindspersonen en de nieuwe SG niet confronteren met onomkeerbare besluiten over de invulling van deze posities.

4.1.2 *Augustus 2017: aanstelling waarnemend directeur Koninkrijksrelaties*

Tegen deze achtergrond heeft de toenmalige SG, de Vertegenwoordiger van Nederland in Aruba, Curaçao en Sint-Maarten (Vertegenwoordiger) gevraagd om de functie van directeur Koninkrijksrelaties tijdelijk waar te nemen, tegelijkertijd met de functie van Vertegenwoordiger. Na het vertrek van de SG betekende dit ook het waarnemen van de beleidsverantwoordelijkheid. Het accent van de werkzaamheden zou daarmee voor de duur van de waarneming daarmee in Den Haag komen te liggen. Dit was duidelijk voor alle betrokkenen in deze casus.

De duur van deze waarneming en de ontwikkelingen ten aanzien van het domein Koninkrijksrelaties waren in augustus 2017 onzeker. Daarom werd gekozen voor een waarneming van de functie directeur Koninkrijksrelaties met behoud van de functie van Vertegenwoordiger en de daarmee samenhangende rechtspositie. De duur van de waarneming was onduidelijk. Het kon gaan om een korte

waarneming, tegelijkertijd is rekening gehouden met een mogelijke verlenging van het waarnemend directeurschap en de functie Vertegenwoordig of een vaste aanstelling als directeur Koninkrijksrelaties. Met andere woorden: alles was mogelijk. Vanwege het onverwachte verzoek voor het waarnemen van de functie directeur KR en het verzoek om in Nederland te blijven, waren persoonlijke goederen, auto etc. achtergebleven in het gebied van plaatsing. De intentie was om tijdelijk waar te nemen en dan terug te keren naar gebied van plaatsing.

4.1.3 *Arbeidsvoorwaarden blijven onverkort van kracht*

Bij de aanstelling als waarnemend directeur Koninkrijksrelaties zijn de arbeidsvoorwaarden besproken tussen de toenmalige SG en DG ABD. Gesproken is over de arbeidsvoorwaarden gedurende de waarneming en de arbeidsvoorwaarden bij de mogelijkheid tot een vaste aanstelling als directeur Koninkrijksrelaties. De arbeidsvoorwaarden zijn voorgelegd en afgestemd met de betrokken ambtenaar.

Arbeidsvoorwaarden

Uw huidige arbeidsvoorwaarden blijven onverkort van kracht tot 1 januari 2018 (het moment waarop thans het einde van uw huidige detachering is voorzien) dan wel het moment waarop u naar Nederland verhuist. Indien een verlenging van uw huidige detachering wordt afgesproken – bij voorbeeld tot 1 juli 2018 – blijven uiteraard ook de huidige arbeidsvoorwaarden gedurende de verlenging van kracht.

Bron: Brief arbeidsvoorwaarden d.d. 8 augustus 2017.

Onderdeel van de huidige arbeidsvoorwaarden die onverkort van kracht bleven, betrof de buitenlandtoelage op grond van de regeling VU BZK. Echter, het recht op buitenlandtoelage eindigt 60 dagen na vertrek uit het gebied van plaatsing (zie paragraaf 1.2).

Voor de betrokken ambtenaar was bij verblijf in Nederland sprake van doorlopende kosten (in Curaçao kosten voor ambtswoning zoals huur, verzekeringen etc.) en voor aanvullende kosten. In combinatie met het behouden van de functie van Vertegenwoordiger, het tijdelijke karakter van de waarneming en onzekerheid over de duur van de waarneming is gekozen voor het onverkort in stand houden van de buitenlandtoelage.

Op 25 september 2017 heeft betrokkene een advies gevraagd over of een inschrijving op Curaçao maatgevend is voor de buitenlandtoelage, of het verblijf. Aangegeven is dat een inschrijving geen verplichting is conform de regeling VU BZK, maar dat de buitenlandtoelage stopt na 60 dagen afwezigheid.

4.1.4 *Gevolgen van orkaan Irma en regeerakkoord 2017*

Een belangrijke complicerende factor in deze casus betreft de gevolgen van de orkaan Irma, die plaatsvond op 6 september 2017. Het ministerie was niet voorbereid op een crisis met een dergelijke omvang. In de dagen daarna is een crisisteam geformeerd in Den Haag. Er is hulp ingeroepen van een gepensioneerde, zeer ervaren topambtenaar (ook een voormalig Vertegenwoordiger) om in de periode tussen 9 september 2017 en 30 november 2017 als waarnemend Vertegenwoordiger en civiele autoriteit op te treden in Caribische delen van het Koninkrijk. De keuze voor de titel waarnemend Vertegenwoordiger was noodzakelijk om met voldoende autoriteit op te kunnen treden, de noodhulp te coördineren en leiding te geven aan de vertegenwoordigingen op de Curaçao, Aruba en Sint-Maarten. De toenmalige directeur Koninkrijksrelaties is direct vertrokken naar Sint-Maarten als liaison. Diverse departementen leverden tijdelijk ambtenaren die in wisselende ploegen steeds voor drie weken achtereen ter plaatse noodhulp verleenden. Een andere

ontwikkeling betrof de aanstelling van een aparte projectdirecteur-generaal Wederopbouw Bovenwindse Eilanden (WBE) belast met de langere termijn wederopbouw van Sint-Maarten.

De gevolgen van de orkaan intensiveerden de werkzaamheden van de waarnemend directeur Koninkrijksrelaties in Den Haag, die formeel pas per 15 september 2017 aantrad. Vanaf het begin was het duidelijk dat het accent van de werkzaamheden in Den Haag lag, gezien de afstand en het tijdsverschil was een volledige dagelijkse combinatie van de functie feitelijk niet mogelijk.

In de periode van 2 januari 2018 tot 9 maart 2018 heeft BZK een tweede beroep gedaan op de inzet van de waarnemend Vertegenwoordiger in verband met verschillende delegaties van de Kamervoorzitters, de Vaste Kamercommissie voor Koninkrijksrelaties, de staatssecretarissen voor Koninkrijksrelaties en Voor Volksgezondheid, en de ministers van J&V en Defensie. Zo ook het participeren en bemiddelen in het overleg over de wederopbouw van Sint-Maarten en reguliere taken van de Vertegenwoordiger. Tegelijkertijd is de functie door de Vertegenwoordiger niet uit handen gegeven, via telefoon, email, video conferenties en bezoeken is regelmatig contact onderhouden. De waarnemend Vertegenwoordiger heeft intensief overleg gevoerd over zaken die gevolgen hadden voor de continuïteit op langere termijn. Hiervoor bleef de eindverantwoordelijkheid bij de Vertegenwoordiger.

4.1.5 *November 2017: Verlenging van waarneming en uitzending tot 1 juli 2018*

Begin oktober 2017 is de waarnemend SG BZK gestart. Bij de overdracht van de SG-werkzaamheden is afgesproken dat de beleidsverantwoordelijkheid van het domein Koninkrijksrelaties belegd werd bij de waarnemend directeur Koninkrijksrelaties.

Vervolgens trad op 26 oktober 2017 het kabinet Rutte III aan. De overkomst van forse beleidsonderdelen van de ministeries Infrastructuur en Waterstaat (Omgevingswet) en Economische Zaken en Klimaat leidde ertoe om te bezien wat dit zou betekenen voor de topstructuur van BZK, inclusief de organisatorische vormgeving van het domein Koninkrijksrelaties.

De waarnemend SG was verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een nieuwe (tijdelijke) topstructuur met daarin de inpassing van het domein Koninkrijksrelaties. Ook was in deze periode nog niet duidelijk wat precies met het projectdirectoraat-generaal WBE zou gebeuren. Dit leidde tot een situatie waar een verlenging van de waarneming van de functie directeur Koninkrijksrelaties noodzakelijk werd en daarmee ook die van de functie van Vertegenwoordiger.

In november 2017 heeft de waarnemend SG een brief opgesteld om deze afspraken te bevestigen. Alle betrokkenen bij het opstellen en accorderen van deze brief baseerden zich bij de beoordeling op de gemaakte afspraken zoals deze in de brief van augustus 2017 was vastgelegd.

In november 2017 kwam de 60 dagen termijn¹ in het zicht. Het was duidelijk dat het niet ging om een beperkte duur van de waarneming, maar om een langere periode. Met een beroep op de hardheidsclausule is de 60 dagen termijn buiten werking gesteld.

De grondslag voor het toekennen van de buitenlandtoelage ligt in het verblijf van betrokkene en gezin in het gebied van plaatsing. De hardheidsclausule biedt enige ruimte voor unieke situaties, maar kan naar onze mening niet worden ingezet om de kern van de regeling voor de verdere duur van de uitzending buiten werking te stellen. Met het eindigen van het verblijf, eindigde daarmee volgens de VU BZK het recht op een buitenlandtoelage.

¹ Zie tekst box blz. 9, art 1.1, lid k sub 3 VU BZK

Verlenging uitzending

Bij deze bevestig ik aan u dat uw huidige waarneming van de functie van directeur Koninkrijksrelaties bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verlengd wordt tot 1 juli 2018 of een eerder in onderling overleg overeen te komen datum.

De in het licht van deze waarneming reeds met u gemaakte afspraken, zoals opgenomen in de brief van [REDACTED] d.d. 8 augustus 2017 en mede door u ondertekend, blijven onverkort van kracht. Dit schrijven vormt derhalve een aanvulling hierop.

Volledigheidshalve laat ik u vanwege deze verlenging weten dat het bepaalde in artikel 1.1 lid k sub 3 van het Voorzieningenstelsel Uitzendingen Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van artikel 9.2 van dezelfde regeling buiten werking wordt gelaten. Het gevolg van uw waarneming is immers dat u niet of nauwelijks in Curaçao kunt verblijven.

Bron: brief verlenging uitzending d.d. 21 november 2017.

De betrokkene was hierbij in de veronderstelling dat de hardheidsclausule op een juiste wijze werd toegepast, gezien de unieke situatie bij een tijdelijke gelijktijdige tewerkstelling en de gemaakte afspraken over de arbeidsvoorwaarden in augustus 2017.

De organisatie is niet op aangeslagen op het gebruik van de hardheidsclausule. De betrokkenen hebben niet gezien welke andere mogelijkheden er zijn voor tegemoetkomingen in de doorlopende kosten (waaronder doorlopen inhoudingen op toelage voor huur dienstwoning) en aanvullende kosten voor verblijf in Nederland. Ter illustratie geven wij mee dat, in tegenstelling tot de VU BZK, de DBZV 2007, artikel 5 en 7 mogelijkheden bevatten voor het behoud van een (aangepaste) buitenlandtoelage. Een aanspraak op behoud van een buitenlandtoelage bij een tijdelijke gelijktijdige tewerkstelling in Nederland is zelfs erkend in artikel 88 van de gemoderniseerde DBZV 2018 (zie paragraaf 1.4.2).

De medewerkers van de directie Koninkrijksrelaties zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van de brief over de verlenging, er is geen specifiek advies gevraagd aan en gegeven door de medewerkers Koninkrijksrelaties over of de toepassing van de hardheidsclausule gerechtvaardigd was in november 2017.

Betrokkene heeft gedurende de uitzending (2015-2018) voldaan aan de actieve meldplicht (zie paragraaf 1.2) om wijzigingen in de (persoonlijke) situatie te melden. De situatie rondom de waarneming en het verblijf in Nederland vanwege de werkzaamheden in Nederland was bekend bij alle betrokkenen in de organisatie.

4.2 Businessclass tickets

4.2.1 Plaatsings- en familiereizen

In de brief met uitzendvoorwaarden zijn de afspraken en voorwaarden vastgelegd rondom de uitzending. Voor de vliegtickets zijn afspraken gemaakt rondom de plaatsingsreizen, familiereizen en dienstreizen. De plaatsingsreizen en dienstreizen zijn tickets toegekend op basis van businessclass. De familiereizen zijn conform de regeling VU BZK toegekend op basis van economy class (zie kader hieronder)

Brief uitzendvoorwaarden d.d. 31 oktober 2014

4. De vergoeding of verstrekking van de vliegtickets voor de reis van u en uw echtgenote naar uw nieuwe standplaats Curaçao vindt plaats op basis van business class;
5. Bij business class is reeds standaard voorzien in extra vrijdom voor begeleide bagage. Derhalve zijn de bepalingen van het VUBZK die voorzien in de vergoeding van extra bagage voor de expatriëringsreis op u niet van toepassing;
6. Met u is afgesproken, dat wordt toegestaan, dat u in geval van dienstreizen business class vliegt;
7. De vergoeding of verstrekking van de vliegtickets voor u en uw echtgenote voor familiereizen naar Nederland vinden op reguliere wijze plaats op basis van economy class, artikel 6.1 VUBZK;

In de loop van 2015 heeft het bevoegd gezag ook de familiereizen op basis van businessclass tickets toegezegd. Deze toezegging is door het bevoegd gezag per email expliciet bevestigd aan de uitvoeringsorganisatie SSO 3W. Voor deze tickets is geen beroep gedaan op de hardheidsclausule.

De regeling VU BZK biedt geen mogelijkheden voor tickets businessclass voor plaatsingsreizen en voor familiereizen. Deze reizen worden conform de regeling alleen vergoed op basis van economy class.

4.2.2 *Tickets voor dienstreizen*

De dienstreizen vallen niet onder de reikwijdte van de regeling VU BZK. De vergoeding van kosten van (buitenlandse) dienstreizen behoren tot het Reisbesluit en Reisregeling Buitenland. In 2017 zijn de vergoedingen van de reiskosten rijksbreed geharmoniseerd in het Reisbesluit Buitenland. Voor businessclass tickets geldt nu dat deze zijn toegestaan voor reisduur langer dan 6 uur. Voor 2017 gold voor de directie Koninkrijksrelaties dat deze vluchten in principe economy class werden vergoed.

4.2.3 *Toekenning extra tickets bij aanstelling waarnemend directeur Koninkrijksrelaties*

Bij de aanstelling als waarnemend directeur Koninkrijksrelaties zijn twee aanvullende tickets businessclass toegezegd voor betrokkene en voor partner. Uit de brief d.d. 8 augustus 2018 blijkt niet op welke gronden deze toezegging is gedaan.

De betrokkene heeft geen gebruik gemaakt van zijn tickets. De partner heeft haar tickets gebruikt voor het ophalen van benodigde kleding en goederen voor een langer verblijf in Nederland (september 2017) en voor het voorbereiden van de verhuizing van Curaçao naar Nederland (april 2018).

4.3 *Declaratie van kosten gedurende de periode van uitzending*

In de periode 2015-2018 zijn op de Vertegenwoordiging kosten gedeclareerd voor:

- Dienstreisdeclaraties conform Reisbesluit Buitenland voor reizen naar Aruba, Sint-Maarten en naar Nederland (ca 65%).
- Dienstwoning: (12%). Dit zijn kosten voor klein onderhoud, inventaris, schoonmaakkosten (50% voor rekening van de Vertegenwoordiging en 50% voor eigen rekening en internetkosten (25% voor rekening van de Vertegenwoordiging en 75% voor eigen rekening).
- Representatiekosten (20%) uit hoofde van de functie.

- Overige voorgeschoten (bedrijfsvoerings)kosten (5%).

Uit ons onderzoek blijken geen bijzonderheden waarvoor aanvullend onderzoek noodzakelijk zou moeten zijn.

5 Verantwoording onderzoek

5.1 Werkzaamheden en afbakening

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te verschaffen in (de toepassing van) de VU BZK in relatie tot gemaakte maatwerkafspraken, teneinde te komen tot mogelijke aanbevelingen inzake de VU BZK.

Het onderzoek vindt plaats op basis van feiten en gebeurtenissen rondom de totstandkoming van de verstrekte (buitenland)vergoedingen van een aantal specifieke casussen van functionarissen in publieke functies. De casus uit de berichtgeving van de NOS.nl d.d. 16 november 2018 maakt hier onderdeel van uit.

Object van onderzoek:

- De regeling VU BZK.
- Het systeem (interne procedures, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden) rondom het toekennen van (buitenland)vergoedingen in relatie tot uitzending naar het Caribisch deel van het Koninkrijk voor langere duur (> 1 jaar).
- Het door BZK opgestelde feitenrelaas met gemaakte afspraken met, en uitbetaalde buitenlandvergoedingen aan de betreffende topambtenaar in de periode 1 januari 2015 tot en met 1 juli 2018 en eventuele andere toegekende buitenlandtoelagen. Dit is inclusief de totstandkoming van de op 1 januari 2015 geldende maatwerkafspraken.
- Een door BZK uitgevoerde inventarisatie van 17 maatwerkafspraken gemaakt voor uitgezonden ambtenaren in een publieke functie. Het gaat in totaal 27 onderzochte publieke functies in de periode 2011-2018.

Uitgevoerde werkzaamheden:

1. Bieden van inzicht in de doelmatigheid van de VU BZK door:
 - a. Een inventarisatie van de overeenkomsten en verschillen tussen de VU BZK, de Dienst Buitenlandse Zaken Voorzieningenstelsel (DBZV 2007) en het Voorzieningenstelsel Buitenland Defensiepersoneel (VBD).
 - b. Een analyse van de VU BZK aan de hand van uitgangspunten waarop de regeling is gebaseerd en de toegepaste methodiek.
2. Een inventarisatie van de interne procedures en vigerende regelgeving rondom:
 - a. Het toekennen van toelagen van uitgezonden ambtenaren.
 - b. Het goedkeuren van dienstreizen.
 - c. Het goedkeuren van ingediende declaraties.
3. Een inventarisatie van de ruimte die de vigerende wet- en regelgeving biedt voor het maken van maatwerkafspraken bij het toekennen van (buitenland)vergoeding(en) aan een uitgezonden ambtenaar aanvullend en/of in afwijking op het VU BZK.
4. Een validatie² het door BZK opgestelde feitenrelaas rondom de totstandkoming van de toekenning van de specifieke (buitenland)vergoedingen.

² Onder validatie van het feitenrelaas wordt verstaan het verifiëren van de opgenomen feiten met de onderliggende bescheiden ter onderbouwing.

5. Een onderzoek naar de toepassing van de VU BZK en indien noodzakelijk andere relevante regelgeving in zeventien casussen, waarbij sprake is van maatwerkafspraken.
6. Inventarisatie van mogelijke aanbevelingen naar aanleiding van de lessen die uit het onderzoek geleerd kunnen worden.

5.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

5.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, drs. M. Schurink, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdracht gevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

6 Ondertekening

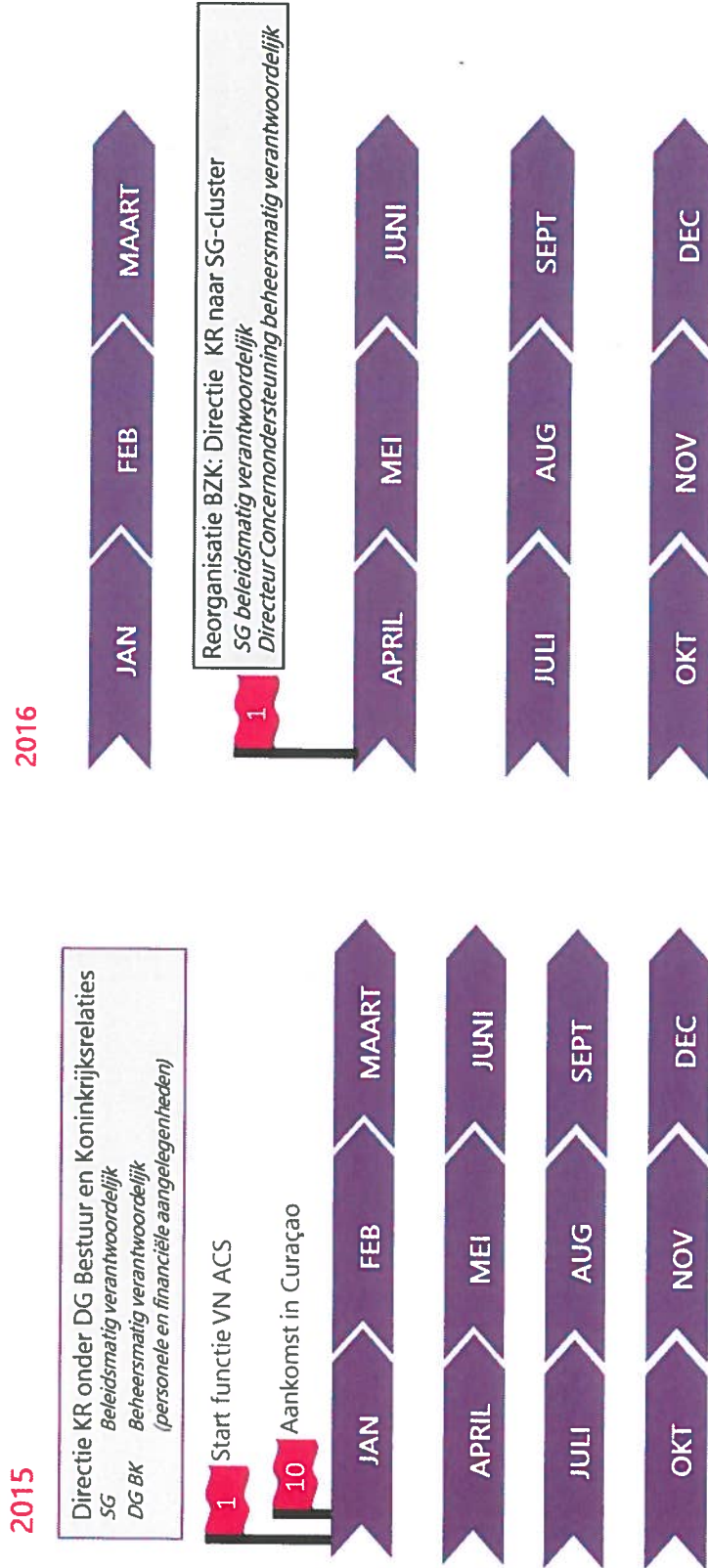
Den Haag, 11 februari 2019

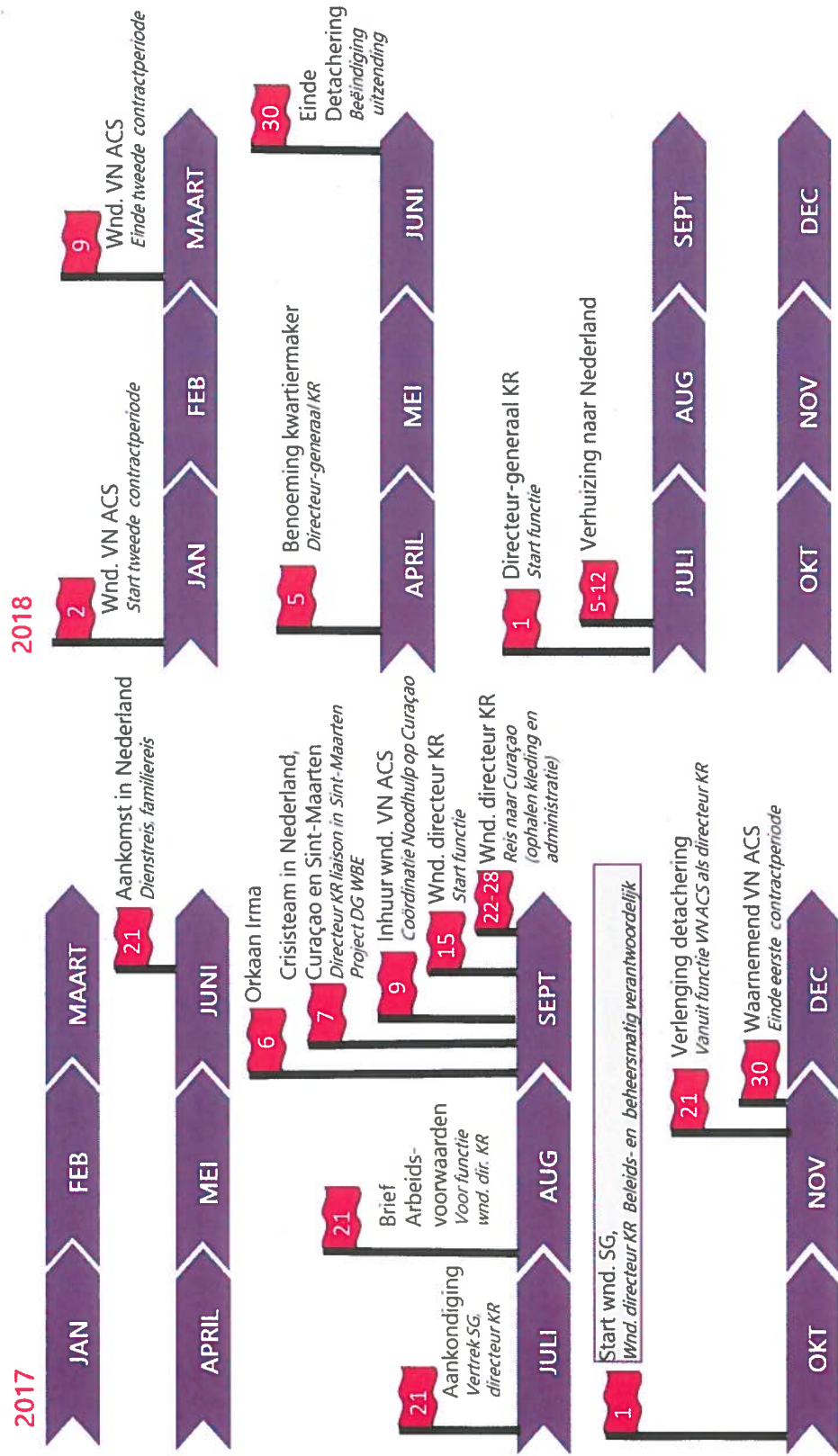
A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Mw. C.G.C. Fadli-Koning RO EMIA

Auditmanager
Auditdienst Rijk

7 Bijlage: Tijdlijn





Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00