

Bijlage Kamerbrief Aanbieden Onderzoeksrapport ADR
Buitenlandtoelage en maatwerkafspraken, de toepassing van de VUBZK
bij uitzending naar Caribische delen van het Koninkrijk

Buitenlandregeling BZK

De buitenlandregeling van BZK (de VU BZK) heeft tot doel om ambtenaren werkzaam bij het Rijk en andere overheden, die worden uitgezonden naar het Caribisch deel van het Koninkrijk, te compenseren voor de extra kosten die een uitzending met zich meebrengt. De grondslag van het VU BZK is plaatsing buiten Nederland. De ADR stelt vast dat de regeling VU BZK in generieke zin als passend beschouwd kan worden in het licht van de extra kosten die uitzendingen met zich meebrengen. Bij uitzendingen kunnen zich echter situaties voordoen waarin de VU BZK niet voorziet. In een dergelijk geval kunnen er maatwerkafspraken worden gemaakt, door toepassing van een in deze regeling opgenomen hardheidsclausule. De ADR is van mening dat met toepassing van deze clausule terughoudend omgegaan moet worden, dat gebruik ervan goed gemotiveerd moet worden en dat deze niet mag worden gebruikt om de kern van het VU BZK buiten werking te plaatsen. Wij delen de opvatting dat zeer terughoudend omgegaan moet worden met het toepassen van de hardheidsclausule; mede daarom zijn nadere beleidsuitgangspunten opgenomen voor de uitvoering van de regeling in het interne beleidshandboek "Toepassing VU BZK".

Wij zijn het met de ADR eens dat er bij toepassing van de hardheidsclausule een schriftelijke en onderbouwde argumentatie aanwezig moet zijn. Juist omdat bij maatwerkafspraken wordt afgeweken van de standaardregeling, moet duidelijk gemotiveerd worden waarom die afspraken zijn gemaakt en dat zij onder de gegeven omstandigheden redelijk en afgewogen zijn. In de VU BZK staat dat: "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". In lijn met de aanbevelingen van de ADR heeft het ministerie voor de start van het onderzoek een procedure ingericht waarbij maatwerkafspraken vooraf worden voorgelegd aan de directeur FEZ om te toetsen of deze afdoende gemotiveerd zijn en in overeenstemming met het VU BZK.

De ADR stelt vast dat er verschillen bestaan tussen de buitenlandregeling van BZK en de regeling die geldt voor ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Dienst Buitenlandse Zaken Voorzieningsstelsel (hierna: DBZV). Een wezenlijk verschil is dat de berekeningsgrondslag voor de hoogte van de buitenlandtoelage bij het VU BZK is gebaseerd op de feitelijke salarisschaal en niet op de schaal waarop de functie is gebaseerd. Bovendien kent het DBZV, anders dan het VU BZK, een expliciete regeling die recht geeft op het geheel of gedeeltelijk doorlopen van de buitenlandtoelage bij tijdelijke beëindiging van de werkzaamheden op de post en het tijdelijk verlaten van de standplaats. Omdat de regeling DBZV meer toegesneden is op maatwerksituaties die zich voordoen, beveelt de ADR aan het VU BZK te harmoniseren met het DBZV. Wij nemen die aanbeveling van de ADR over en zetten erop in om de buitenlandregeling van BZK

versneld te harmoniseren met die van Buitenlandse Zaken, mits passend bij de uitzendingen binnen het Koninkrijk. Het traject van deze harmonisatie is reeds vorig jaar in gang gezet en zal met prioriteit verder doorgevoerd worden. Dit maakt dat het maken van maatwerkafspraken in de toekomst minder noodzakelijk zal zijn.

De ADR constateert dat er onder topambtenaren een mindere belangstelling lijkt te zijn voor functies in de Caribische delen binnen het Koninkrijk. Uit de gesprekken die de ADR heeft 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. Onder meer om die reden worden aanvullende maatwerkafspraken gemaakt. De ADR noemt als voorbeelden het toekennen van businessclass tickets voor plaatsing- dan wel familiereizen en het toekennen van een persoonlijke toeslag. De ADR beveelt aan om bij zowel de aanstelling als bij terugkomst in Nederland aandacht te geven aan mogelijke volgende concrete carrièrestappen, om te voorkomen dat er bij de betreffende ambtenaren te veel zorg bestaat over het verdere carrièreverloop. Daarnaast beveelt de ADR aan om al reeds bij verkennende gesprekken over een functie waar een uitzending verbonden, de arbeids- en uitzendvoorwaarden bespreekbaar te maken. De aanbevelingen om tijdig en meer aandacht te geven aan mogelijke opvolgende carrièrestappen nemen wij over en zullen we integreren in het personeelsbeleid, voor zover het leden van de Topmanagementgroep (TMG) en BZK medewerkers betreft. Dat draagt bij aan duidelijkheid over de afspraken en de toekomstige perspectieven van betrokken medewerkers. En kan de noodzaak van het maken van maatwerkafspraken terugdringen.

Ten behoeve van het onderzoek heeft het ministerie over de periode 2015-2018 de afspraken met uitgezonden ambtenaren in het hogere segment in kaart gebracht. Daarbij zijn ook de afspraken met hun voorgangers bekeken. Het betreft hier in totaal 27 gevallen, waarbij in 17 gevallen maatwerkafspraken zijn gemaakt. De ADR heeft deze maatwerkafspraken bekeken en constateert dat er in tien van de bestudeerde gevallen voldoende motivatie ontbreekt om de rechtmatigheid van de gemaakte afspraken en de juiste toepassing van de VU BZK te kunnen beoordelen. Het gaat hier om uitgezonden ambtenaren van diverse overheidsorganisaties, die via de VU BZK dan wel via het verwante VBRA (Voorzieningenstelsel Buitenlandtoeslagen Rechterlijke Ambtenaren) uitgezonden zijn. In sommige situaties is niet duidelijk waarom de hardheidsclausule is toegepast. Zonder een dragende motivering is niet zonder meer vast te stellen of de regeling VU BZK op een juiste wijze is toegepast. Voor wat betreft het verstrekken van businessclass tickets voor familie- of plaatsingsreizen, geeft de ADR aan dat dit een bredere gangbare praktijk is geweest in de afgelopen jaren. De VU BZK staat dit echter niet toe, tenzij er een zeer goede motivatie aan ten grondslag ligt en een beroep gedaan kan worden op de hardheidsclausule.

Wij nemen de aanbeveling van de ADR over om de tien dossiers waarbij voldoende motivatie voor de maatwerkafspraken ontbreekt, nader te onderzoeken. Per geval zal bekeken worden of de VU BZK (inclusief de

hardheidsclausule) juist is toegepast. Indien nodig en mogelijk worden maatregelen genomen. Per direct zullen we alle lopende afspraken met uitgezonden op het punt van verstrekte businessclass tickets voor de toekomst herzien en in overeenstemming brengen met de regeling. Er worden geen maatwerkafspraken meer gemaakt over de verstrekking van businessclass tickets voor familie- en plaatsingsreizen.

In vervolg op de uitkomsten van het onderzoek en in aanvulling op de reeds genomen maatregelen, zullen we in de toepassing van het VU BZK verduidelijken en borgen dat terughoudend met het gebruik van de hardheidsclausule moet worden omgesprongen en dat de inzet van maatwerkafspraken goed gemotiveerd en passend moet zijn. Vooruitlopend op de (gedeeltelijke) harmonisatie met de buitenlandregeling van Buitenlandse Zaken, zullen deze afspraken worden opgenomen in interne procedures en procesbeschrijvingen. We zorgen voor een duidelijke communicatie richting deelnemende organisaties en de bij de regeling betrokken medewerkers van ons eigen ministerie.

Organisatie, 'checks-and-balances'

De ADR signaleert dat er bij de uitvoering van het VU BZK sprake is van versnippering in de besluitvorming. Het risico van de verdeling van bevoegdheden is volgens de ADR dat niemand een volledig inzicht heeft in de context van en de besluitvorming over het totaal van de aanstelling, de arbeids- en uitzendvoorwaarden. Uit het onderzoek van de ADR komt ook het risico naar voren dat de adviseurs van het DG Koninkrijksrelaties (KR) niet of in een (te) laat stadium worden betrokken bij de totstandkoming van de uitzendvoorwaarden en bij wijzigingen in omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de buitenlandtoelage. Als medewerkers het gevoel krijgen niet meer te worden gehoord, kunnen hiermee (op termijn) de signalering en advisering onder druk komen te staan. Dit vormt een risico voor een goed functionerend systeem van 'checks and balances'. Hierbij speelt een rol dat de betrokken adviseurs ondergebracht zijn bij het DG Koninkrijksrelaties zelf.

De ADR beveelt aan de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken leidinggevenden in het besluitvormingsproces rond uitzend- en arbeidsvoorwaarden te verduidelijken. Daarbij beveelt de ADR aan om ervoor zorg te dragen dat de betrokken besluitvormers bij aanstellingen of substantiële wijzigingen in omstandigheden, een gezamenlijk besluit nemen over het daarmee samenhangende pakket van arbeids- en uitzendvoorwaarden. Hierbij moeten de af- en overwegingen bij maatwerkafspraken met elkaar besproken worden, met respect voor elkaars opvattingen en verantwoordelijkheden. Ook beveelt de ADR een eenduidige vastlegging aan (in één dossier, op één plek) van alle documentatie over en overwegingen bij de plaatsing en dit toegankelijk te maken voor de betrokken besluitvormers. Voor wat betreft de positionering van de adviseurs die betrokken zijn bij de totstandkoming van uitzendvoorwaarden, beveelt de ADR aan om deze onder te brengen bij de directie Concernondersteuning/P&O.

Juist bij dit soort personele aangelegenheden is het van groot belang dat de checks and balances binnen onze organisatie goed functioneren. De ADR constateert dat dit op verschillende onderdelen niet het geval is. Dat vraagt om actie. Wij onderschrijven alle hierboven genoemde aanbevelingen en zetten hiertoe acties in gang. Voor wat betreft de ambtelijke top (de leden van de topmanagementgroep) is voortaan de afspraak dat het Bureau ABD (als werkgever) en de SG (als verantwoordelijke voor de functie en uitzending) gezamenlijk het besluit nemen over de te maken afspraken. Daarmee wordt vanuit heldere verantwoordelijkheden het totale pakket (arbeidsvoorwaarden en uitzendvoorwaarden) vormgegeven en wordt het risico op versnippering en gebrek aan overzicht voorkomen. Bij tussentijdse mutaties of afspraken, worden steeds alle partijen betrokken en geïnformeerd. De werkgever (Bureau ABD) beheert het integrale personeelsdossier. Wij nemen de aanbeveling over om de medewerkers van het cluster Arbeidsvoorwaarden, die adviseren over de toepassing van de VU BZK, onder te brengen bij de P&O functie van het ministerie. Dit waarborgt de uitvoering van een onafhankelijke en professionele adviesfunctie. Aanvullend op de aanbevelingen zullen de positie en de rol van het cluster tezamen met alle andere rollen in het proces, worden vastgelegd in een procesbeschrijving. Voorwaarde is dat maatwerkafspraken pas gemaakt kunnen worden, nadat er vanuit dit cluster een advies is uitgebracht. Bij een eventueel dispuut beslist de Secretaris-generaal.

Naast de checks and balances die zien op de uitvoering van de regeling VU BZK voor uitzending van (rijks)ambtenaren, ziet de ADR risico's in de wijze waarop het financieel beheer van de Vertegenwoordiging is ingericht. Op de naleving van de procedures voor declaraties van representatiekosten en aanschaf van vliegtickets door de Vertegenwoordiging op Curaçao, is vanuit het kerndepartement (Concernondersteuning, FEZ) niet voldoende toegezien. Het is volgens de ADR niet helder wie feitelijk welke rol moet vervullen, wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe de eerstelijns controle en het tweedelijns toezicht zijn ingeregeld. Hierdoor zijn volgens de ADR risico's ontstaan in het (financieel) beheer met een verhoogde kans dat besluitvorming plaatsvindt op basis van onvolledige kennis van regelgeving of specifieke omstandigheden. De ADR doet de aanbeveling om vanuit het kerndepartement een tweedelijns toezicht op het financieel beheer van de Vertegenwoordiging in te richten, in te zetten op een actieve communicatie over de actuele regelgeving, richtlijnen en procedures en toe te zien op de naleving daarvan. De ADR beveelt in dat kader aan om de afdeling Staf en Ondersteuning van het kerndepartement toegang te geven tot de financiële administratie van de Vertegenwoordiging. Wij nemen deze aanbevelingen van de ADR over en nemen maatregelen om het toezicht vanuit het departement op het financieel beheer bij de Vertegenwoordiging te verzwaren. Vanuit het kerndepartement BZK worden in het vervolg periodiek gegevens opgevraagd uit de administratie van de Vertegenwoordiging en er wordt in overleg met de ADR gezorgd dat bij de jaarlijkse accountscontrole nadrukkelijk gekeken wordt naar de naleving van het mandaatbesluit en de regels op het gebied van declaraties en reisaanvragen. Tussen de

Vertegenwoordiging en de directie FEZ worden afspraken gemaakt over het systeem van interne controle en verantwoording aan het kerndepartement.

Alle hierboven genoemde aanpassingen in processen en procedures, worden schriftelijk vastgelegd en actief gecommuniceerd. De ADR wordt gevraagd om bij de jaarlijkse verantwoording na te gaan of de gemaakte afspraken nageleefd worden. Hierover worden nog nadere afspraken gemaakt met de ADR.

Het aanscherpen van verantwoordelijkheden, controles en de inrichting van de organisatie moeten helpen bij het herstellen van de checks and balances op het domein van Koninkrijksrelaties. Minstens even belangrijk vinden wij dat het onderlinge vertrouwen binnen de organisatie groot is. BZK heeft deskundige en betrokken medewerkers en hecht sterk aan een open werkklimaat. Medewerkers moeten zich te allen tijde vrij voelen om vanuit hun deskundigheid en betrokkenheid in openheid te adviseren en daarin gehoord te worden. Dat de ADR signaleert dat deze adviesrol onder druk kan komen te staan, beschouwen wij als een serieus signaal dat met prioriteit moet worden aangepakt.

Wij zorgen er daarom voor dat er gesprekken worden georganiseerd met alle betrokken medewerkers en leidinggevenden binnen het domein. Wij zullen hierbij ook de Ondernemingsraad van het departement en de kennis van vertrouwenspersonen actief betrekken. Zoals hierboven toegelicht, zullen de adviseurs van het cluster Arbeidsvoorwaarden worden ondergebracht bij de directie Concernondersteuning/Personeel en Organisatie, zodat een professionele en onafhankelijke advisering beter wordt geborgd.

Casus: tijdelijke dubbelfunctie en buitenlandtoelage

In de casus die aanleiding was voor het ADR onderzoek ontstond door een samenloop van omstandigheden een unieke situatie, waardoor tegelijkertijd twee functies moesten worden vervuld in Nederland en Curaçao. In de zomer van 2017 werd bekend dat zowel de toenmalige Secretaris-generaal van BZK als de toenmalige directeur Koninkrijksrelaties kort na elkaar zouden vertrekken. Hierdoor ontstond een substantieel risico voor de beleidsmatige continuïteit op het domein, met een nieuw kabinet in zicht. Tegen deze achtergrond heeft de toenmalige Secretaris-generaal de Vertegenwoordiger van Nederland in Aruba, Curaçao en Sint-Maarten gevraagd om de functie van directeur Koninkrijksrelaties tijdelijk waar te nemen, tegelijkertijd met de functie van Vertegenwoordiger. Tegen deze unieke achtergrond is respectievelijk in augustus 2017 en november 2017 besloten om de buitenlandtoelage door te laten lopen. In november 2017 is de hardheidsclausule van de regeling ingeroepen om de buitenlandvergoeding door te laten lopen na het verstrijken van de zogenaamde 60 dagen termijn. De ADR is van mening dat de hardheidsclausule enige ruimte biedt voor unieke situaties, maar dat deze niet kan 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 in het gebied van plaatsing, eindigt daarmee

in de ogen van de ADR volgens de VU BZK het recht op een buitenlandtoelage. Alle betrokken leidinggevendenden bij de besluitvorming hebben zich dit volgens de ADR onvoldoende gerealiseerd en hadden moeten bezien welke andere mogelijkheden er waren voor tegemoetkoming in de doorlopende kosten ter plaatse en de bijkomende kosten voor verblijf in Nederland. Er zijn geen alternatieve mogelijkheden onderzocht voor tegemoetkomingen voor doorlopende en aanvullende kosten waarmee de betrokken functionaris geconfronteerd werd als gevolg van een gelijktijdige tewerkstelling in Nederland en in Curaçao. Dit laat volgens de ADR onverlet dat een vergoeding voor doorlopende en aanvullende kosten in de rede lag. De ADR geeft ter overweging mee dat, in tegenstelling tot de VU BZK, het DBZV 2007, artikelen 5 en 7, en het DBZV 2018 mogelijkheden bevatten voor het behoud van een (aangepaste) buitenlandtoelage. Een ander element zag op de verstrekking van business class tickets voor familiereizen. Zoals hierboven reeds aangegeven is er de afgelopen jaren een bredere praktijk ontstaan rond het verstrekken hiervan en zal hier in toekomstige situaties anders mee omgegaan worden.

De ministeriële verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat een bewindspersoon zeer terughoudend dient te zijn om met het parlement over individuele ambtenaren te spreken. Dit betreft ook vragen naar informatie uit het personeelsdossier, waaronder de onderliggende afspraken over de arbeidsvoorwaarden, die door de ADR bij haar onderzoek zijn betrokken, inkomensgegevens en fiscale zaken. Wij hechten eraan om dit te benadrukken. Dit volgt uit het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid, dat impliceert dat een individuele ambtenaar zich publiekelijk niet kan verdedigen. In dit specifieke geval was de berichtgeving in de media zodanig dat wij de ADR hebben gevraagd om naast de algemene beoordeling van de doelmatigheid van de regeling en de rechtmatigheid van de toepassing daarvan, naar deze casus specifiek onderzoek te doen. Met de publicatie van dit onderzoek met de onderstaande conclusies zullen we de normale vertrouwelijkheid die van toepassing is op de relatie tussen werkgever en ambtenaar ook in deze casus weer in acht nemen.

Het onderzoek wijst uit dat door de betrokken leidinggevendenden op een zo goed mogelijke manier is getracht maatwerkafspraken te maken die tegemoetkwamen aan de specifieke en unieke situatie die ontstond vanwege de dubbelfunctie die de betrokken functionaris op verzoek van het ministerie ging vervullen. Deze situatie kreeg al bij de start een extra dimensie door het toeslaan van orkaan Irma. Hierdoor was aanvullende personele inzet op de eilanden noodzakelijk.

De gemaakte maatwerkafspraken zijn op verschillende momenten vastgelegd in brieven aan de betreffende functionaris. De ADR stelt achteraf vast dat de 'checks-and-balances' binnen het ministerie beter hadden moeten functioneren bij de totstandkoming en verlenging van deze afspraken. Met een beroep op de hardheidsclausule is de zogenaamde 60 dagen termijn buiten werking gesteld. Naar de mening van de ADR is de hardheidsclausule niet op een juiste wijze toegepast.

De ADR is tegelijkertijd van mening dat een vergoeding voor algemene en specifieke kosten in deze situatie van een tijdelijke dubbelfunctie wel in de rede lag. Duidelijk is evenwel geworden dat de VU BZK geen toepasselijk kader biedt voor maatwerk in een dergelijke situatie. De ADR verwijst in dit verband naar het DBZV die weliswaar niet van toepassing was op deze casus, maar wel voorziet in de mogelijkheid tot het maken van afspraken als een uitgezonden ambtenaar tijdelijk de standplaats verlaat om andere werkzaamheden uit te voeren. Zowel de regeling DBZV 2007 als de onlangs gemoderniseerde DBZV 2018 gaan in op een dergelijke situatie. Het DBZV 2007 regelt een aangepaste toelage bij tijdelijk verlaten van de standplaats en het DBZV 2018 regelt het behoud van de gehele toelage bij gelijktijdige tijdelijke functie vervulling met het verlaten van de standplaats.

Voor wat betreft het buiten werking stellen van de 60 dagen termijn en dus het doorlopen van de buitenlandvergoeding volgens het VU BZK het volgende: wij zijn het met de ADR eens dat de hardheidsclausule niet op deze manier toegepast had mogen worden en dat naar een ander passend arrangement gezocht had moeten worden dat meer recht deed aan de specifieke situatie en de doorlopende kosten. De afspraken zijn echter door het bevoegd gezag en met expliciete toestemming van andere betrokken leidinggevers gemaakt en zijn schriftelijk vastgelegd richting de betrokken functionaris. Dat de ADR nu vaststelt dat de hardheidsclausule niet op een juiste wijze is toegepast, maakt deze afspraken niet minder rechtsgeldig. Zo stelt ook het daarover door ons gevraagde advies van de Landsadvocaat. Het rapport van de ADR maakt duidelijk dat de betrokken functionaris te goeder trouw heeft gehandeld. Een ambtenaar moet ervan uit kunnen gaan dat de werkgever zich op goede rechtsgronden baseert

De betrokken functionaris heeft kennisgenomen van het rapport van de ADR, zoals het vandaag aan u is toegezonden. Hij heeft ons daarop het volgende laten weten: "Hoewel daartoe materieel geen aanleiding bestaat, ben ik bereid op eigen initiatief en onverplicht voor de waarnemingsperiode de analogie te zoeken met de DBZV-regeling 2007 van Buitenlandse Zaken, die eerder door de werkgever niet in de beschouwing is betrokken. Ik wil namelijk op geen enkele manier, ook al was dat dat onbewust en rechtsgeldig, voordeel hebben genoten van de door de werkgever gemaakte keuzes bij het vastleggen van de afspraken rondom de arbeidsvoorwaarden." Van deze opvatting hebben we met waardering kennisgenomen.