



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoek huidig beleid bij de Rijksoverheid voor buitenlandse dienstreizen

Colofon

Titel	Onderzoek huidig beleid bij de Rijksoverheid voor buitenlandse dienstreizen
Uitgebracht aan	Directeur Bedrijfsvoering ministerie van BZ
Datum	september 2015
Kenmerk	ADR/2015-1040

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Samenvatting	4
2	Inleiding	6
2.1	Context van de opdracht	6
2.2	Aanleiding van de opdracht	6
2.3	Leeswijzer rapport	6
3	Doel en aanpak opdracht	7
3.1	Doelstelling en onderzoekvragen	7
3.2	Scope van het onderzoek	7
3.3	Uitgevoerde werkzaamheden	8
3.4	Rapportage en verspreidingskring	8
4	Bevindingen bestand reisbeleid	9
4.1	Inleidende opmerkingen	9
4.2	De omvang van de reisstromen verschilt per ministerie	9
4.3	Verschillende overwegingen voor reisbeleid	11
4.4	Beleid voor vliegreizen verschilt per ministerie	12
4.4.1	Reisklasse voor vliegreizen verschillend geregeld	12
4.4.2	Meereizen met bewindslieden niet eenduidig geregeld	14
4.4.3	Overstappen in vliegreizen: beleid veelal rechtstreekse vluchten	15
4.4.4	Keuze luchtvaartmaatschappij niet geëxpliciteerd	15
4.5	72-uurs privéverlenging van dienstreizen veelal toegestaan	17
4.6	Geen specifiek beleid voor gebruik van flexibele tickets	17
4.7	Geen specifiek beleid voor vroeg boeken van vliegtickets	18
4.8	Vergoeding bij vertragingen niet expliciet in reisbeleid	19
4.9	Ministeries hebben verschillend beleid voor verzekeren	19
4.10	Loyaliteitsprogramma's bij 8 ministeries onder voorwaarden toegestaan	20
4.11	Motie Duyvendak voor treinreizen breed ingevoerd	20
4.12	Grote variëteit in het boeken van hotelovernachtingen	22
4.13	Wettelijke regelingen hebben instemming van de vakbonden	23
4.14	Bij alle geïnterviewden bestaat draagvlak voor harmonisatie	23
4.15	Verschillen in governance en informatievoorziening	23
5	Ondertekening	25
	Bijlage 1 Scope en reikwijdte onderzoek	26
	Bijlage 2 Uitgevoerde werkzaamheden	28
	Bijlage 3 Detailinformatie	30
	Bijlage 4 Geïnterviewde personen	33

1 Samenvatting

Doel en scope

Het Rijk wil werken als één concern, hetgeen ook impliceert dat ambtenaren in gelijke omstandigheden op gelijke wijze reizen. Bestaande rijksbrede kaders zoals bijvoorbeeld de attachénotitie¹ en de Modelcode Integriteit Sector Rijk zijn daar de voorbeelden van. Om de mogelijkheden te verkennen om rijksbreed een uniform kader op te stellen met betrekking tot het buitenlandse reisbeleid is het project *Harmonisatie Reisbeleid Buitenland* gestart. De eerste fase van dit project betreft een haalbaarheidsonderzoek. Als onderdeel daarvan is de ADR gevraagd om een inventariserend onderzoek uit te voeren op 9 aspecten² van het bestaande internationale reisbeleid bij de ministeries.

Bevindingen

1. Alhoewel de geïnterviewden van veel ministeries de achtergronden van het huidige reisbeleid niet meer exact kennen of kunnen achterhalen, stellen we vast dat er een of meer van de onderstaande overwegingen aan ten grondslag liggen:

- zorgplicht naar de medewerkers,
- uitvoer- en handhaafbaarheid van het beleid.
- kostenbeheersing of taakstelling en
- media-aandacht en imagoschade

2. Het blijkt dat tussen en binnen ministeries verschillende uitwerkingen, interpretaties en gewoonten zijn ontstaan. Met name de vliegklasse kent behoorlijke verschillen. Er zijn beperkte verschillen bij:

- privéverlenging van reizen,
- flexibele tickets,
- vroeg boeken van vliegtickets,
- verzekeringen en
- treinreizen.

Voor de aspecten loyaliteitsprogramma's en het recht op vergoedingen bestaan rijksbrede kaders in de *Modelcode Integriteit Sector Rijk* van juli 2009. Deze bevat zogenaamde kernwaarden, specifieke normen en regels evenals voorzieningen en maatregelen gericht op het bevorderen van integriteit.³

3. Vanuit de gedachte "Een Rijk, Een Regeling" geven alle geïnterviewden aan positief tegenover een harmonisatie te staan. Over de richting van een harmonisatie bestaan onder de geïnterviewden verschillen van inzicht. Dat hangt ook nauw samen met de overwegingen zoals genoemd bij bevinding 1.

1. De attaché-notitie bestaat uit twee delen: 'Samen uit, Samen thuis: kaderafspraken interdepartementale samenwerking op de Post' en het bijbehorende 'Uitvoeringsdocument: Eén Rijk, Eén Regeling'.
2. Zie bijlage 1: scope en reikwijdte van het onderzoek
3. Voor loyaliteitsprogramma's en recht op vergoedingen, zie paragraaf 2.3 van de genoemde modelcode

4. De wettelijke regelingen van het huidige internationale reisbeleid – voor zover dat de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren of militairen raakt – hebben volgens de respondenten instemming van de bonden. Voor de departementale doorvertaling van dit beleid volstaat naar de mening van een aantal geïnterviewden afstemming met de departementale ondernemingsraden. Voor de Sector Defensie en BZ geldt dat wijzigingen van zaken die in de arbeidsvoorwaarden zijn vastgelegd instemming van de centrales van overheidspersoneel van de sector Defensie resp. vakbonden (BZ) behoeven.
5. Hoewel geen onderdeel van de scope van het onderzoek hebben wij geconstateerd dat in de *governance* rondom de uitvoering van het internationale reisbeleid per ministerie verschillen bestaan. Deze hebben betrekking op de invulling van travelmanagement, de procesinrichting en de informatievoorziening.

2 Inleiding

2.1 Context van de opdracht

Het opdrachtgeversoverleg (OGO) van de Shared Service Organisatie Wereld Wijd Werken (3W) heeft het initiatief genomen tot een project Harmonisatie Reisbeleid Buitenland om de mogelijkheden te verkennen om Rijksbreed een uniform kader op te stellen met betrekking tot het buitenlandse reisbeleid. Harmonisatie sluit aan bij het algemene gedachtengoed van 'Eén Rijk, Eén Regeling' en de Rijksbrede ambitie om generieke arbeidsvoorwaarden te harmoniseren (hervormingsagenda rijksdienst). Harmonisatie is ook een kans om de regeldruk omlaag te brengen en het bestaande beleid toegankelijker te maken. Ten slotte draagt geharmoniseerd beleid bij aan betere (eenvormige) managementinformatie, zodat het Rijk beter in staat zal zijn de reisbranche te doorgronden en bewerken. Eventuele financiële besparingen vormen niet het doel van dit project, maar kunnen hiervan wel een uitkomst zijn.

2.2 Aanleiding van de opdracht

Het project Harmonisatie Reisbeleid Buitenland heeft de Directie Bedrijfsvoering (DBV) van het ministerie van Buitenlandse Zaken nader uitgewerkt in een plan van aanpak. In het plan van aanpak wordt onderscheid gemaakt in drie fasen:

1. het haalbaarheidsonderzoek;
2. de uitwerking van specifiek harmonisatieadvies aan OGO 3W, en
3. het bestuurlijk akkoord met eventuele arbeidsvoorwaardelijke uitwerking.

Om te zorgen dat een stevig fundament beschikbaar is voor verdere besluitvorming betreft de eerste fase van het project een haalbaarheids-onderzoek. Deze fase eindigt met de aanbidding aan het OGO 3W van:

1. Een onderzoeksrapport van de ADR met
 - a. een inventarisatie van het bestaande reisbeleid, en
 - b. een indicatie van draagvlak voor harmonisatie bij de ministeries.
2. Een op basis van het onderzoeksrapport door de opdrachtnemer BZ opgesteld voorstel over de opties om de harmonisatie in te zetten en een voorstel voor de vormgeving van de uitvoerende fase van dit project.

2.3 Leeswijzer rapport

Na de samenvatting en inleiding in hoofdstuk 1 en 2 geven wij in hoofdstuk 3 wij een beschrijving van het doel en de aanpak van het onderzoek. In hoofdstuk 4 hebben wij onze bevindingen opgenomen, onderverdeeld naar bevindingen ten aanzien van het bestaande reisbeleid. De bevindingen van onderzoeksvraag 4 (de achtergronden en uitlegbaarheid van het huidige reisbeleid) zijn opgenomen in paragraaf 4.3. Onze bevindingen van onderzoeksvragen 1 en 3 behandelen wij in de paragrafen 4.4 tot en met 4.12. Onderzoeksvraag 2 over de afstemming van het huidige reisbeleid met de bonden beantwoorden wij in paragraaf 4.13. De bevindingen die wij verkregen over het zicht op de ruimte en het draagvlak voor harmonisatie van het huidige reisbeleid (onderzoeksvraag 5) zijn opgenomen in paragraaf 4.14. Hoewel geen onderdeel van onze opdracht hebben wij enkele bevindingen over de governance en informatievoorziening van buitenlandse dienstreizen. Daarmee sluiten wij af in paragraaf 4.15.

In de bijlagen geven wij de beschrijving van de scope en reikwijdte van het onderzoek weer, een overzicht van de uitgevoerde werkzaamheden, detailinformatie en een overzicht van de geïnterviewde personen.

3 Doel en aanpak opdracht

3.1 Doelstelling en onderzoekvragen

De opdracht is uitgevoerd in opdracht van het lid van het OGO 3W voor BZ ██████████ ██████████ directeur van de Directie Bedrijfsvoering (DBV) van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Basis voor de opdracht is de Terms of Reference (ToR) voor ADR die in opdracht van de reeds genoemde directeur DBV van BZ en de voorzitter van het OGO 3W, ██████████ (Directeur Bedrijfsvoering EZ) is opgesteld.

Het doel van dit onderzoek is:

Het in kaart brengen van het huidige beleid rond de buitenlandse reizen bij de verschillende ministeries om met deze informatie de richting en de kans op succes van harmonisatie van het internationale reisbeleid beter te kunnen bepalen.

Hiertoe hebben wij een inventariserend onderzoek uitgevoerd.

Reisbeleid kan vervat zijn in een veelheid van bronnen: regelingen, aangevuld met een schakering van departementale nota's en werkinstructies, gebruiken en interpretaties. Het onderzoek geeft antwoord op de onderstaande vragen:

1. Wat houdt het reisbeleid van de ministeries in?
2. Heeft het reisbeleid instemming van de bonden?
3. Waar zijn er inhoudelijke verschillen in dit reisbeleid tussen de ministeries?
En op welk niveau van het beleid manifesteren zich deze afwijkingen (in regels, nota's, interpretaties, gebruiken)?
4. Wat is de uitleg voor de verschillen in reisbeleid tussen de ministeries?
Wat zijn bijvoorbeeld de achtergronden van de afwijkingen tussen de ministeries in het reisbeleid?
5. Is er al enig zicht op ruimte en draagvlak voor harmonisatie van het internationaal reisbeleid bij de ministeries?

3.2 Scope van het onderzoek

In ons onderzoek hebben wij in overleg met de opdrachtgever de hieronder genoemde onderdelen van het bestaande internationale reisbeleid van de ministeries betrokken:

1. Vliegreizen (reisklasse, stop over, criterium vliegticket);
2. Privéverlenging van reizen;
3. Flexibele tickets;
4. Vroeg boeken;
5. Gerechtigheid op vergoeding vervoerder bij vertragingen;
6. Reisverzekering bagageclaim;
7. Loyaliteitsprogramma's;
8. Treinreizen;
9. Hotelovernachtingen in het buitenland.

Een opsomming van de hiermee verband houdende aspecten is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

In overeenstemming met de ToR heeft ons onderzoek zich gericht op de sector Rijk, de ministeries inclusief uitvoerende organisaties en de Sector Defensie met inachtneming van het derde punt hieronder. Op verzoek van de opdrachtgever is het reisbeleid van de onderstaande onderdelen van het Rijk buiten de scope van ons onderzoek gebleven:

- het ministerie van Algemene Zaken;
- het ministerie van Veiligheid en Justitie voor zover het reisbeleid verband houdt met de uitzetting van vreemdelingen door de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V);
- het ministerie van Defensie voor zover het reisbeleid verband houdt met operationele missies of oefeningen;
- bewindslieden van alle ministeries;
- de regeling voor het gebruik van het regeringsvliegtuig.

Gezien de scope van onze opdracht is het niet onze rol om aanbevelingen te doen over (onderdelen van) het te harmoniseren reisbeleid. Dat is nadrukkelijk de verantwoordelijkheid van het project en het OGO-3W.

3.3 Uitgevoerde werkzaamheden

De opdracht hebben wij uitgevoerd in overeenstemming met de voorschriften van het Institute of Internal Auditors (IIA). In dit rapport hebben wij uitsluitend onze bevindingen opgenomen. Wij verschaffen geen zekerheid, omdat geen controle, beoordelings- of andere assurance-opdracht is verstrekt.

Onze werkzaamheden hebben op hoofdlijnen bestaan uit het uitwerken van de onderzoeksaanpak in een plan van aanpak, het uitvoeren van een documentenstudie, het interviewen van de single points of contact en OGO-3W leden van de verschillende ministeries, het interviewen van de categorie- en travelmanagers, het uitvoeren van een data-analyse en het verwerken van onze bevindingen in deze rapportage.

Hierin hebben wij het geschreven en ongeschreven beleid betrokken, waaronder de regelingen en interpretaties daarvan, beleidsdocumenten, werkinstructies en de feitelijke werkwijze.

In bijlage 2 hebben wij onze werkzaamheden nader beschreven.

3.4 Rapportage en verspreidingskring

In de onderhavige rapportage hebben wij onze feitelijke bevindingen opgenomen die zijn gebaseerd op de hiervoor en in de bijlage beschreven werkzaamheden. Deze rapportage brengen wij uit aan de opdrachtgever, de directeur van de Directie Bedrijfsvoering van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De conceptversie van dit rapport hebben wij besproken met de Directeur Bedrijfsvoering van BZ en de projectleider. Het concept rapport is door de opdrachtgever voor consultatie eveneens afgestemd met de SPOC's van de verschillende ministeries en de voorzitter van het OGO/3W.

De opdrachtgever bepaalt het verspreidingsgebied van deze rapportage. Gezien het doel en de scope van onze opdracht dient de verspreidingskring van dit rapport beperkt te blijven tot de leden die deel uitmaken van het project van harmonisatie en het OGO-3W. Het rapport mag tevens worden gebruikt voor het verdere besluitvormingsproces richting ICBR. Wij benadrukken dat het verspreiden van onze rapportage aan een andere doelgroep dan hiervoor genoemd zonder onze uitdrukkelijke toestemming niet is toegestaan.

4 Bevindingen bestaand reisbeleid

4.1 Inleidende opmerkingen

Het begrip dienstreizen

De bevindingen die wij in dit hoofdstuk behandelen hebben betrekking op dienstreizen van ambtenaren en militairen die voor een bepaalde duur in het buitenland hun werkzaamheden moeten verrichten. Daartoe moeten zij reizen, in een accommodatie verblijven, eventueel reisvoorschotten aanvragen en vervolgens hun reisdeclaratie indienen.

Ten aanzien van het begrip dienstreizen laten wij de jaarlijkse verlofreizen, gezinsherenigingsreizen, opleidingsreizen en operationele missies buiten beschouwing, omdat deze op grond van het Reisbesluit Buitenland en de Regeling Buitenlandse Dienstreizen BZ niet als dienstreizen worden getypeerd.

Disclaimer voor tabellen en grafische weergaven

Wij hebben de bevindingen waar wij dit nuttig achtten voorzien van een tabel en/of een grafische weergave. Naast de weergave van de feitelijke bevindingen zelf beogen wij hiermee om de bevindingen in een groter geheel te bezien en de lezer van het rapport in staat te stellen deze daarmee in de juiste context plaatsen.

De gegevens die wij voor de tabellen en grafische weergaven hebben gebruikt zijn gebaseerd op de databestanden van de reisagenten BCD Travel en VCK Travel over 2014. Wij hebben de betrouwbaarheid, volledigheid en juistheid van deze gegevens niet vastgesteld.

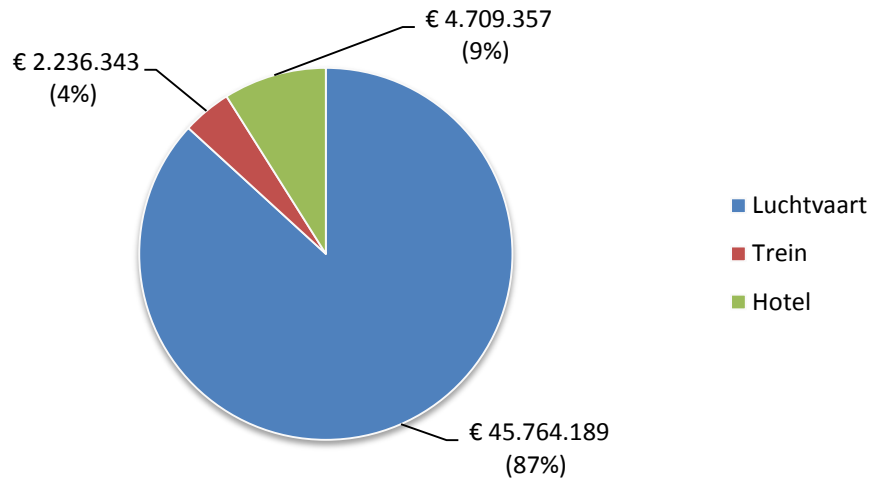
In de data-analyse zijn de boekingsgegevens van een deel van de operationele missies van het ministerie van Defensie en de specifieke vluchten, zoals de jaarlijkse verlofreizen, gezinsherenigingsreizen en opleidingsreizen, wel betrokken omdat het onderscheid tussen deze soorten reizen niet op doelmatige wijze kon worden vastgesteld.

De gegevens van de dienstreizen die door de ministeries of de reizigers zelf zijn geregeld, dus zonder tussenkomst van BCD Travel en VCK Travel, zijn niet in tabellen en grafische weergaven opgenomen, omdat deze niet op doelmatige wijze uit de verschillende (personeels- en financiële) systemen kon worden verkregen. Het betreft met name de uitgaven voor hotelovernachtingen die door de reiziger (al dan niet via een voorschot) zelf zijn voldaan.

4.2 De omvang van de reisstromen verschilt per ministerie

De ministeries kennen verschillende reisvolumes en een daarmee samenhangende financiële omvang. Ook het aandeel van medewerkers dat regelmatig internationale dienstreizen uitvoert verschilt per ministerie. In de tabel op de volgende bladzijden geven wij per ministerie op basis van de gegevens over 2014 van de reisagenten een beeld van de uitgaven in het kader van dienstreizen. Daarnaast geven wij een overzicht van de top tien van rijksbrede reisbestemmingen.

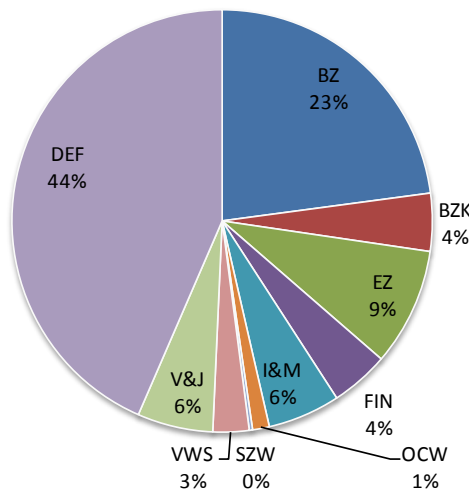
Verdeling reiskosten per categorie



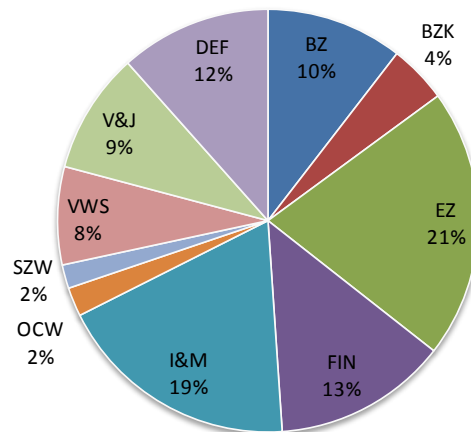
Hieronder zijn de twee belangrijkste uitgavenposten (vlieg- en treinreizen) per ministerie grafisch weergegeven. De gegevens ten aanzien van de uitgaven aan hotelovernachtingen zijn in die mate onvolledig dat een grafische weergave op basis van de wel beschikbare gegevens een verkeerd beeld zou geven van de verhoudingen. Vandaar dat wij deze gegevens niet hebben opgenomen. De gegevens met betrekking tot de uitgaven van de treinreizen betreffen alle binnen- en buitenlandse treinreizen die via de reisagenten zijn geboekt. Het is niet mogelijk gebleken om de gegevens van treinreizen die in het kader van een buitenlandse dienstreis werden gemaakt op doelmatige wijze uit de ons beschikbaar gestelde informatie te verkrijgen.

In bijlage 3 hebben wij gedetailleerde informatie over de reiskosten per categorie opgenomen (tabel A).

Uitgaven vliegtickets



Uitgaven treinreizen



Op basis van de gegevens van BCD Travel en VCK Travel is de onderstaande tabel opgesteld met de top tien van reisbestemmingen. In bijlage 3 zijn dezelfde schema's opgenomen waarbij ook de aantallen tickets zijn weergegeven (tabel B en C).

Top 10 Reisbestemmingen

Top 10	Vlieg्रेizen			Treinreizen
	Wereldwijd	Binnen Europa	Buiten Europa	Binnen Europa
1	Londen	Londen	Curaçao	Brussel
2	Curaçao	Rome	Washington	Parijs
3	Washington	Oslo	Bonaire	Antwerpen
4	Rome	Berlijn	Aruba	Keulen
5	Oslo	Wenen	Los Angeles	Bonn
6	Berlijn	Athene	New York	Luxemburg
7	Wenen	Kopenhagen	Sint Maarten	Düsseldorf
8	Athene	Geneve	Bamako	Calais
9	Kopenhagen	Stockholm	Nairobi	Koblenz
10	Geneve	Boedapest	Dubai	Londen

4.3 Verschillende overwegingen voor reisbeleid

Uit de door ons onderzochte documentatie hebben wij niet de achtergronden en overwegingen van het huidige reisbeleid kunnen achterhalen. De meeste geïnterviewden hebben aangegeven niet (volledig) bekend te zijn met de achtergronden en overwegingen van het reisbeleid. Het beleid in de afgelopen jaren is tot stand gekomen op basis van wettelijke regels, navolging van het beleid van andere ministeries, gebruiken, ambtelijke notities, besluiten vanuit de ministerraad en/of onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden. Uit de verkregen informatie op basis van de interviews valt in grote lijnen af te leiden welke overwegingen een rol hebben gespeeld.

Overwegingen huidig reisbeleid	Toelichting op de overwegingen
Zorgplicht medewerkers	Het reisbeleid is ingegeven door een zorgplicht voor de medewerkers: het aanbieden van een ondersteuning en zodanige vorm van comfort aan medewerkers zodat zij hun werkzaamheden in het buitenland optimaal kunnen uitvoeren.
Uitvoer- en handhaafbaarheid van het beleid	Het reisbeleid is gericht op eenvoudige en heldere beleidsregels zodat het zo effectief mogelijk kan worden uitgevoerd en gehandhaafd. Het beperken van de beheerslasten is een belangrijk uitgangspunt.
Kostenbeheersing of taakstelling	Het reisbeleid is ingegeven door kostenbeheersing. Het realiseren van een opgelegde taakstelling of het besparen van kosten is hierbij een uitgangspunt.
Media-aandacht/ imagoschade	Het reisbeleid is ingegeven door de aandacht vanuit de media in het verleden en/of Kamervragen. Hier speelt dus vooral de publieke en de politieke opinie een belangrijke rol.

In het reisbeleid van de betreffende ministeries kunnen één of meer van de hiervoor genoemde overwegingen een rol spelen. Er bestaat ook spanning tussen bepaalde overwegingen (bijvoorbeeld tussen zorgplicht voor de medewerker en de kostenbeheersing).

4.4 **Beleid voor vliegreizen verschilt per ministerie**

Uit de inventarisatie van het beleid over vliegreizen bij de ministeries blijkt dat zij ten aanzien van de onderstaande onderwerpen verschillende criteria hanteren:

- reisklasse (economy of business class);
- reisklasse voor meereizende ambtenaren of militairen met bewindspersonen;
- rechtstreekse vluchten of vluchten met overstappen;
- keuze van luchtvaartmaatschappijen.

De verkregen uitkomsten en beelden behandelen wij in de volgende subparagrafen.

4.4.1 *Reisklasse voor vliegreizen verschillend geregeld*

De criteria die ministeries hanteren voor de reisklasse van vliegreizen zijn verschillend. De bepalende factoren zijn:

- de geografische bestemming van de reis;
- de duur van de vlucht;
- het functieniveau van de reiziger.

Binnen een ministerie kunnen één of meerdere van deze criteria tegelijk van toepassing zijn. In onderstaande tabel geven wij per ministerie een overzicht van de criteria die worden toegepast.

Ministerie	Economy Class	Business Class
BZK ⁴	Caribisch gebied	Caribisch gebied; na aankomst direct aanvangen werkzaamheden
	5 uur of korter	Langer dan 5 uur
		SG of DG, maar niet standaard
BZ	5 uur of korter	Langer dan 5 uur
DEF	Binnen Europa	
	Buiten Europa Lager dan schaal 14 Lager dan KTZ/KOL	Buiten Europa Schaal 14 en hoger KTZ/KOL en hoger
EZ ⁵	Binnen Europa+	Buiten Europa+
FIN	Binnen Europa FIOD: 5 uur of korter	Intercontinentaal FIOD: langer dan 5 uur
I&M	5 uur of korter	Langer dan 5 uur
OCW	Continentaal	Intercontinentaal
SZW	Wereldwijd	Buiten Europa; na aankomst direct aanvangen met werkzaamheden
V&J ⁶	Binnen Europa en binnen Noord-Amerika	Langer dan 5 uur Indien Economy Class vol is Hoger dan schaal 17 of specifieke functies
VWS	Wereldwijd	

Uit het overzicht blijkt dat de meest voorkomende criteria voor een bepaalde vliegklasse de bestemming van de reis (binnen of buiten Europa, continentaal of intercontinentaal) of de duur van de vliegreis (5 uur of minder of meer dan 5 uur) betreffen. Zeven ministeries hanteren de bestemming van de reis als uitgangspunt en vijf ministeries hanteren de vliegdur als criterium.

4 BZK staat reizen naar het Caribisch gebied onder voorwaarden ook toe met Economy comfort.

5 Europa+ is Europa, inclusief de landen van het continent Afrika die liggen aan de Middellandse Zee met daarbij Groenland en de eilanden groepen Azoren, Canarische eilanden en Madeira. Als Europees – Aziatische grens wordt de waterscheiding in het gebergte de Oeral, de rivier de Oeral, de Kaspische Zee, de waterscheiding in het gebergte de Grote Kaukasus, de Zwarte Zee, de Bosporus, de Zee van Marmara en de Dardanellen gezien.

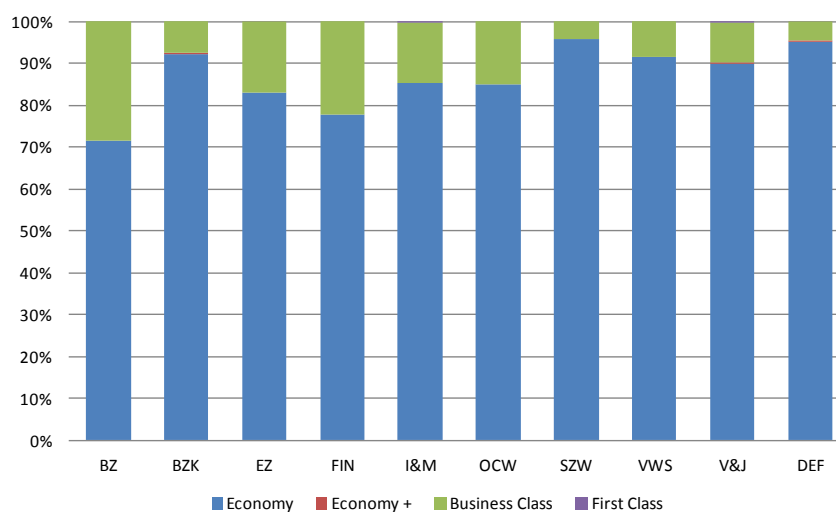
6 VenJ staat een upgrade naar Economy comfort voor eigen rekening toe.

Twee ministeries hanteren voor bepaalde onderdelen van het ministerie een afwijkende regeling dan de algemeen geldende voor dat ministerie (BZK voor de Directie Koninkrijksrelaties en Financiën voor de FIOD).

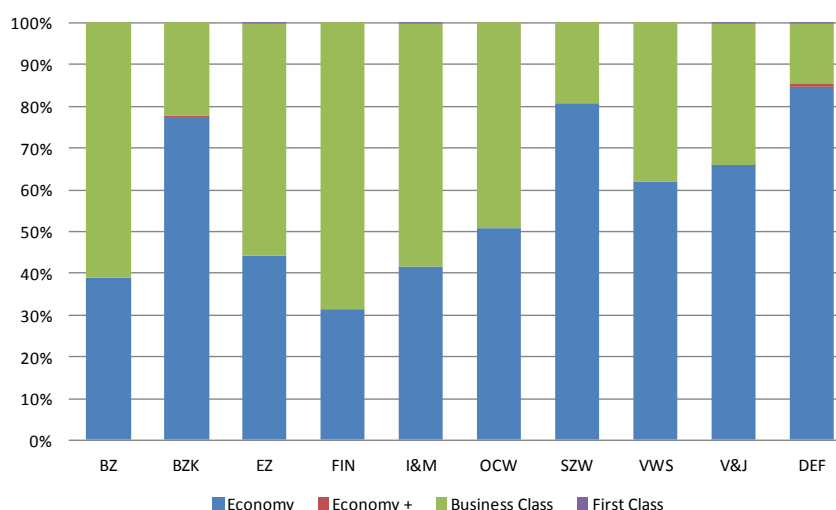
Hoewel de criteria bestemming en vliegtijd verschillend lijken, is er een zekere overeenkomst. Beide criteria hebben als uitgangspunt om de reisklasse te koppelen aan een geografische zone waarbij het ene uitgangspunt in (vlieg)tijd en de andere in afstand is weergegeven.

In onderstaande diagrammen geven wij over 2014 een beeld van de toegepaste vliegklasse van de verschillende ministeries. De detailinformatie met de uitgaven, het aantal boekingen en de daarbij gehanteerde vliegklassen per ministerie is in bijlage 3 opgenomen (tabel D)⁷.

Verhouding aantal boekingen vliegklasse wereldwijd in %

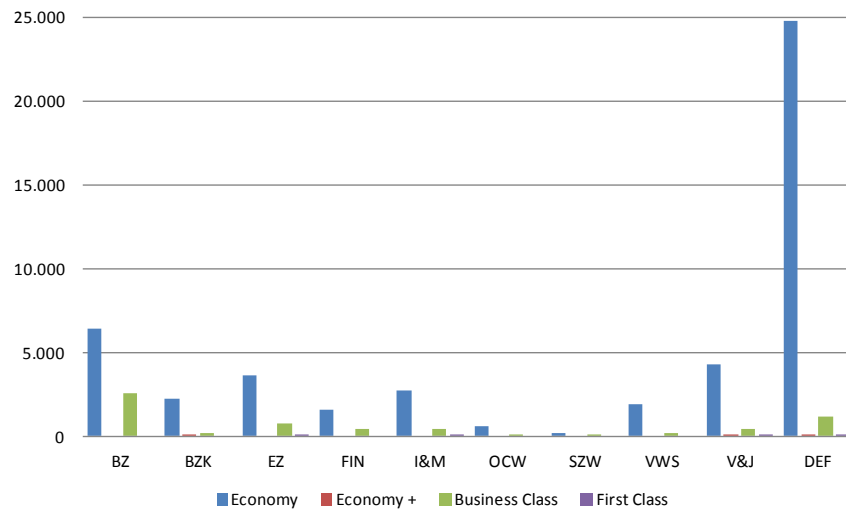


Verhouding uitgaven vliegklasse wereldwijd in %

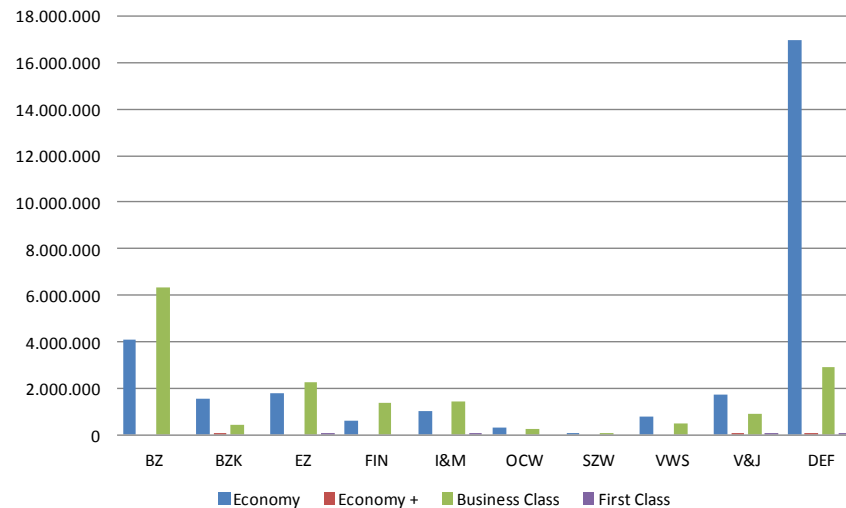


⁷ De code EC+ staat Economy Comfort en de code FC staat voor First Class.

Verhouding aantal boekingen vliegklasse wereldwijd



Verhouding uitgaven vliegklasse wereldwijd in €



4.4.2

Meereizen met bewindslieden niet eenduidig geregeld

Het reisbeleid van de ministeries voor het meereizen met de bewindslieden in dezelfde reisklasse is in te delen in twee categorieën. In de eerste categorie zijn de algemeen geldende criteria voor de reisklasse van vliegtrips van toepassing (bij de ministeries van BZ, BZK, Defensie en Financiën). In de tweede categorie geldt dat ambtenaren meereizen in dezelfde reisklasse als de bewindslieden waarbij het aantal leden van de delegatie kan zijn gemaximeerd. Overigens is in de praktijk veelal ook de persoonlijke voorkeur van de bewindspersoon bepalend in hoeverre er ambtenaren in dezelfde reisklasse meereizen.

Uit de data-analyse blijkt dat het aantal diensttrips waarbij wordt meegereisd met bewindslieden relatief beperkt is. Het aantal medewerkers dat meereist met bewindslieden is daarbij ook beperkt evenals het aantal afwijkingen van het geldende reisbeleid.

4.4.3 *Overstappen in vliegvluchten: beleid veelal rechtstreekse vluchten*

Het beleid van de ministeries voor het rechtstreeks vliegen naar een bestemming of een vlucht met overstappen is veelal gebaseerd op de afweging tussen kosten effectiviteit (kiezen voor de voordeligste optie) en reizigersgemak (de wachttijd door overstappen). Onderstaand geven wij een korte samenvatting.

Ministerie	Criteria voor vluchten met overstap
BZK	Geen formeel beleid. Gebruikelijk is de goedkoopste aanbieder. Veelal rechtstreekse vluchten naar het Caribisch gebied door de 3 dagen bepaling.
BZ	Geen formeel beleid. Gebruikelijk is de goedkoopste aanbieder.
DEF	Geen formeel beleid. Gebruikelijk is zoveel mogelijk rechtstreekse vluchten, tenzij een vlucht met tussenstop veel goedkoper is.
EZ	In beginsel rechtstreekse vlucht. Als prijsverschil tussen de rechtstreekse vlucht en de vlucht met overstap meer dan € 350 is en de totale tijdsduur van de vlucht met overstap minder dan 4 uur t.o.v. de rechtstreekse vlucht zal een vlucht met overstap worden geboekt.
FIN	Geen formeel beleid. Gebruikelijk is om per casus te bekijken of lagere ticketkosten opwegen tegen andere kosten (vergoedingen, langere reistijd, enz.). Niet de meest economische vlucht, maar de meest economische reis is van belang. De duur van de reis binnen Europa is geen reden om af te wijken van het beleid.
I&M	Geen formeel beleid. Gebruikelijk is een rechtstreekse vlucht. Als het prijsverschil tussen de rechtstreekse vlucht en de vlucht met overstap aanzienlijk is dan een vlucht met overstap. De grens aanzienlijk is niet nader gedefinieerd en ook in de praktijk niet nader ingevuld.
OCW	In beginsel rechtstreekse vlucht. Als prijsverschil tussen de rechtstreekse vlucht en de vlucht met overstap van > € 500 en de totale tijdsduur van de vlucht met overstap < 2 uur (binnen Europa) en < 3 (buiten Europa) t.o.v. de rechtstreekse vlucht zal een vlucht met overstap worden geboekt.
SZW	Bij het zoeken naar de goedkoopste mogelijkheid is voor korte reizen een extra reistijd (overstap, wachttijd, eerdere aankomst) van 2 uur acceptabel. Bij lange reizen (> 10 uur vliegen) is dit (als vuistregel) gesteld op maximaal 5 uur.
V&J	In beginsel meest economische vlucht. Als de totale tijdsduur van de vlucht met overstap < 2 uur (binnen Europa) en < 4 (buiten Europa) t.o.v. de rechtstreekse vlucht zal een vlucht met overstap worden geboekt.
VWS	Geen formeel beleid. Gebruikelijk is de goedkoopste of meest voordelige optie te kiezen. Uiteraard wel met enig realisme over het aantal en de duur van de tussenstops.

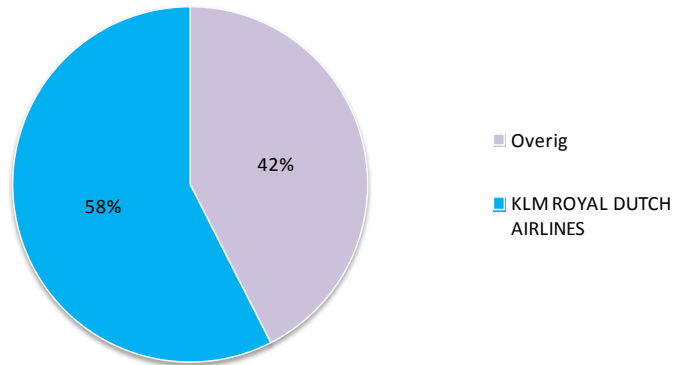
Alle ministeries geven aan dat in beginsel een rechtstreekse vlucht de eerste optie is, tenzij een vlucht met een tussenstop veel goedkoper is. De term "veel" is meestal niet nader gedefinieerd. In de praktijk wordt op basis van ratio besloten voor een rechtstreekse dan wel een vlucht met een overstap. Vier ministeries hebben de criteria voor vluchten met overstappen wel nader geconcretiseerd (EZ, OCW, SZW en V&J).

4.4.4 *Keuze luchtvaartmaatschappij niet geëxpliciteerd*

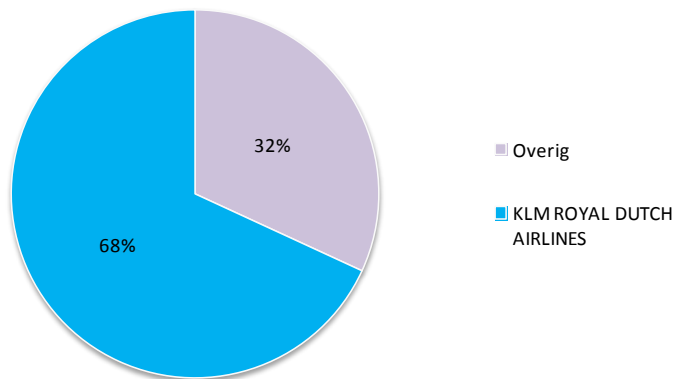
Nagenoeg alle ministeries hebben in hun reisbeleid geen specifieke criteria opgenomen over de keuzes voor een luchtvaartmaatschappij. Alle geïnterviewden noemen als algemeen criterium de voordeligste optie. Het ministerie van SZW heeft het vliegen met een prijsvechter als een expliciete mogelijkheid opgenomen. De helft van de geïnterviewden (BZK, DEF, EZ, I&M en V&J) geeft aan dat veel geboekt wordt bij de KLM.

Onderstaand geven wij over 2014 een beeld rijksbreed van de top 10 van luchtvaartmaatschappijen waar alle ministeries via de reisagent de vliegtickets hebben geboekt.

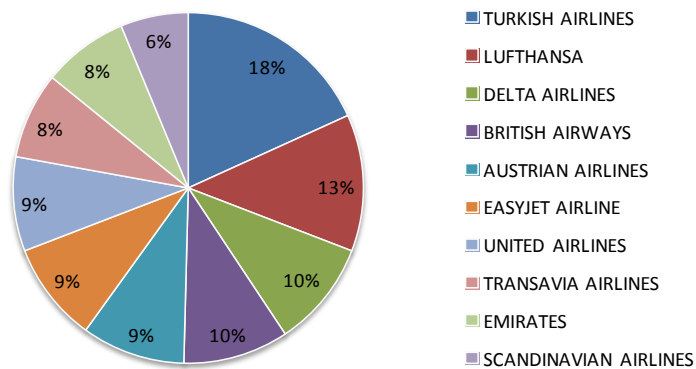
Verdeling boekingen bij vliegtuigmaatschappij



Verdeling uitgaven vliegtuigmaatschappijen



Top 10 boekingen overige vliegtuigmaatschappijen



4.5 72-uurs privéverlenging van dienstreizen veelal toegestaan

Over het algemeen staan de meeste ministeries op basis van de zogenaamde 72-uurs-regeling het verlengen van een dienstreis voor privéredenen toe. Hieraan verbinden de ministeries wel voorwaarden. De meerkosten van privéverlenging zijn voor rekening van de reiziger en de duur van de verlenging moet in redelijke verhouding staan tot de duur van de dienstreis. De maximering van 72 uur vloeit voort uit fiscale afspraken.

Bij het ministerie van BZK is het volgens het geldende beleid niet toegestaan om de dienstreis voor privéverblijf te verlengen. Dit geldt ook voor de Belastingdienst en de FIOD van het ministerie van Financiën en voor de Directie Internationale Zaken van het ministerie van SZW.

Ministerie	
BZ, DEF, EZ, I&M, OCW, V&J en VWS	72-uursregeling van toepassing
SZW	72-uursregeling van toepassing, met uitzondering van de Directie Internationale Zaken, daar is privéverlenging van de dienstreis is niet toegestaan
FIN	Voor het kerndepartement gelden geen specifieke regels. Voor de Belastingdienst en de FIOD geldt dat privéverlenging van een dienstreis niet is toegestaan
BZK	Privéverlenging van de dienstreis is niet toegestaan

4.6 Geen specifiek beleid voor gebruik van flexibele tickets

De ministeries hebben geen specifieke beleidsregels opgesteld voor het gebruik van flexibele vliegtickets. Vijf ministeries (BZK, BZ, Defensie, FIN, V&J) geven aan in principe geen gebruik te maken van flexibele tickets. De overige ministeries boeken wel flexibele tickets maar zijn daar terughoudend in. Veelal boeken zij deze voor bewindslieden, ambtelijke top en/of directeuren. Onderstaand geven wij een korte samenvatting van het beleid voor het boeken en gebruiken van flexibele tickets.

Ministerie	Gebruik van flexibele tickets
BZK	Over het algemeen boekt BZK geen flexibele tickets. En als het wel voorkomt doet zich dit alleen voor bij businessclass tickets.
BZ	Uitgangspunt is dat geen flexibele tickets worden verstrekt in het kader van beperking van de kosten, bijzondere omstandigheden daargelaten.
Defensie	In principe geen flexibele tickets, maar worden soms wel gebruikt. Vanwege reisgedrag worden wel altijd wijzigbare tickets geboekt."
EZ	Worden geboekt voor de ambtelijke top, alsmede voor directeuren. Dit om voldoende flexibiliteit waarborgen voor eventuele 'last minute' wijzigingen.
FIN	Open tickets (zonder datum) komen niet voor.
I&M	Afspraak met VCK Travel is zo goedkoop mogelijk boeken. Boeken van flexibele tickets komt wel voor.
OCW	Worden geboekt voor de bewindslieden, ambtelijke- en politieke top, evenals voor beleids-/stafdirecteuren en ook voor meereizende delegatieleden.
SZW	Een weloverwogen keuze moet afhankelijk zijn van het belang om op tijd te arriveren of het risico dat het evenement wordt verzet/uitloopt. Keuze voor een reis met een prijsvechter kan ook zodat eventueel een tweede ticket gekocht kan worden.
V&J ⁸	Over het algemeen geen flexibele tickets. Alleen voor DT&V bestaat een uitzondering.
VWS	Worden in de praktijk wel veel gebruikt omdat geplande reizen afgezegd of gewijzigd moeten worden doordat de bewindslieden naar de Kamer moeten. Voor bewindslieden en het meereizend gezelschap worden daarom flexibele tickets geboekt. Verder omdat bij meerdaagse conferenties de medewerkers vaak niet alle dagen aanwezig hoeven te zijn. Hier wordt vaak pas in een zeer laat stadium een beslissing over genomen.

8 Met uitzondering van DT&V

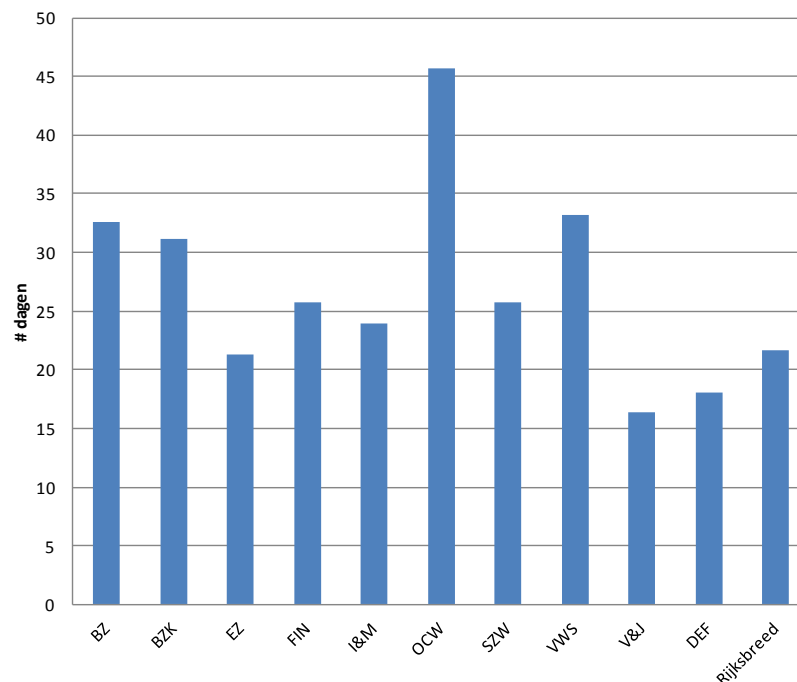
4.7 Geen specifiek beleid voor vroeg boeken van vliegtickets

Geen van de ministeries heeft een uitgewerkte beleidslijn voor het vroeg boeken van tickets. Begrippen als vroeg boeken, zo tijdig mogelijk of zo spoedig mogelijk boeken zijn niet geconcretiseerd. Onderstaand geven wij een overzicht van het beleid rond vroeg boeken.

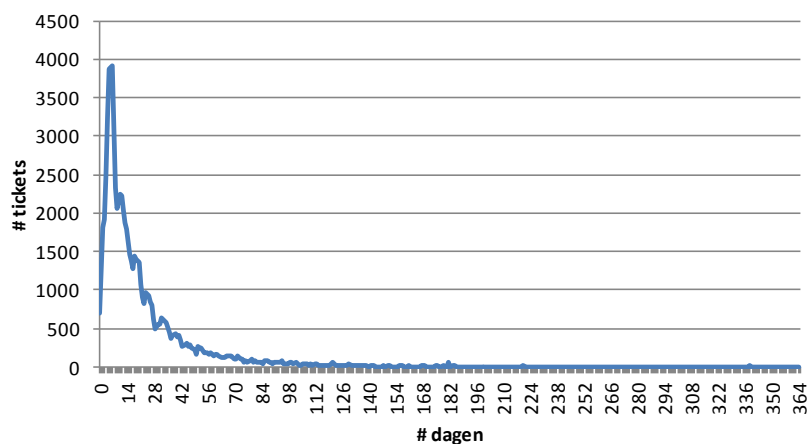
Ministerie	Vroeg boeken van vliegtickets
BZK	Gebruikelijk is bij voorkeur vroeg te boeken. Meestal wordt er kort voor de dienstreis geboekt.
BZ	Op grond van de Regeling buitenlandse reizen BZ behoren vliegtickets zo tijdig mogelijk te worden aangevraagd en verstrekt.
Defensie	Meestal wordt 2 weken van te voren een vliegticket geboekt.
EZ	Gebruikelijk is een aanvraag voor een buitenlandse dienstreis zo spoedig mogelijk, tenminste uiterlijk 2 weken voor aanvang van de dienstreis, via P-Direkt in te dienen.
FIN	Meestal wordt er geboekt als er voldoende gegevens bekend zijn.
I&M	Meestal wordt er een week van te voren geboekt.
OCW	Gemiddeld vragen reizigers een maand van tevoren hun vluchten aan.
SZW	Gebruikelijk is zoveel mogelijk vroeg te boeken. Meestal is dit lastig omdat evenementen weliswaar ver van tevoren bekend zijn maar onduidelijk is wie zal deelnemen. Vaak is agenda van het evenement ook pas kort van te voren bekend.
V&J	In 80% van de gevallen wordt minder dan 3 weken van te voren geboekt.
VWS	In beginsel wordt er zo vroeg mogelijk geboekt, maar in de praktijk wordt er toch vaak ad hoc geboekt."

De geïnterviewden geven aan dat in de praktijk meestal in de laatste weken of kort voor de dienstreis een vliegticket wordt geboekt. In onderstaande grafieken geven wij over 2014 een beeld van het gemiddelde aantal dagen tussen het boeken van een vliegticket en de reisdatum.

Gemiddeld # dagen vroegboeken



Vroegboeken rijksbreed



In bijlage 3 zijn de grafieken met betrekking tot het gemiddelde aantal dagen tussen het boeken van een vliegticket en de reisdatum per ministerie opgenomen.

4.8 Vergoeding bij vertragingen niet expliciet in reisbeleid

Het recht op vergoedingen bij vertragingen is in principe geregeld via de Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk. Daarin is opgenomen dat ambtenaren verstrekkingen groter dan € 50 niet mogen aannemen⁹. De geïnterviewden geven ook aan dat de ambtenaar vanuit deze regelgeving geen recht heeft op de vergoeding bij vertraging. De ministeries hebben dit niet geëxpliciteerd in het reisbeleid. Geïnterviewden geven ook aan dat het in praktijk niet is vast te stellen in hoeverre ambtenaren en/of militairen zich aan deze regel houden.

4.9 Ministeries hebben verschillend beleid voor verzekeren

Het algemene beginsel binnen de Rijksoverheid is dat het Rijk eigen risicodrager is en zich daarom niet verzekert. Volgens A-B-C-fiche "Verzekeren door het Rijk – Het Rijk als verzekeringnemer" geldt voor het verzekeren door het Rijk een "nee, tenzij-beleid".

In de praktijk blijkt dat meerdere ministeries voor een aantal zaken ten aanzien van dienstreizen wel verzekeringen afsluit. Hetgeen waarvoor een verzekering wordt afgesloten verschilt per ministerie. Om in afwijking tot het algemene beginsel toch verzekeringen af te sluiten door de ministeries liggen diverse redenen ten grondslag.

Bij zes ministeries (BZ, EZ, I&M, OCW, V&J en VWS) geldt het beleid dat wanneer reizen via de reisagent zijn geregeld, deze automatisch via de reisagent zijn verzekerd. Het ministerie van Defensie heeft een collectieve reisverzekering voor bagage afgesloten. De drie overige ministeries (BZK, FIN en SZW) zijn in principe eigen risicodrager. In de situatie van schade handelen zij alsof zij verzekerd zijn en keren een vergoeding voor de geleden schade uit. In uitzonderingsgevallen sluiten zij op verzoek van de reiziger een reisverzekering af.

⁹ Paragraaf 2.3 van de Modelgedragscode, Artikel 64 ARAR, circulaires van de Minister van BZK van 14 juli 1999 (Stcrt. 1999, nr 154) en van 16 juli 1992 (Stcrt. 1992, nr. 147)

Ministerie	Verzekeren
BZK	Uitgangspunt eigen risicodrager, maar op verzoek via VCK Travel
BZ	Alle dienstreizen die via VCK zijn geboekt zijn verzekerd (exclusief molest). Onder de dekking vallen ook ziektekosten, uitkering bij blijvende arbeidsongeschiktheid, uitkering bij overlijden en bij blijvende invaliditeit. Voor de overige dienstreizen geldt dat het ministerie in principe handelt alsof deze bij verzekerd waren. Daarnaast kan op grond van het Besluit Uitkeringen ongevallen BZ een eenmalige uitkering worden toegekend.
DEF	Collectieve reisverzekering afgesloten voor bagage, waar voorkomende bagageclaims uit dienstreizen aangemeld kunnen worden.
EZ	Voor alle dienstreizen die via VCK zijn geboekt wordt een reisverzekering afgesloten (inclusief molest). Voor de overige dienstreizen geldt dat het Ministerie in principe handelt alsof deze verzekerd zijn. Hier onder vallen ook ziektekosten, uitkering bij blijvende arbeidsongeschiktheid, uitkering bij overlijden en bij blijvende invaliditeit.
FIN	Eigen risicodrager. Kerndepartement en FIOD hebben een calamiteiten- en repatriëringverzekering. Belastingdienst alleen een repatriëringverzekering.
I&M	Reisverzekering via VCK Travel.
OCW	Reisverzekering via VCK Travel. Betreft geneeskundige kosten, ongevallen en overlijden, ongevallen blijvende invaliditeit en bagage.
SZW	Eigen risicodrager. Uitvoering binnen de instructie van het Ministerie van Financiën kan royaal (vervangingsprijs) vergoed worden omdat "we immers geen verzekeraar zijn" en dus geen berekeningsmethoden en instructies voorhanden hebben om rekening te houden met bijvoorbeeld de waarde afschrijving van gestolen, beschadigde of verloren eigendommen.
V&J	Reisverzekering via BCD Travel om afhandeling sneller te laten verlopen.
VWS	Reisverzekering via VCK Travel door middel van een verzekeringspas.

4.10 Loyaliteitsprogramma's bij 8 ministeries onder voorwaarden toegestaan

Loyaliteitsprogramma's hebben tot doel de reiziger aan zich te binden door het aanbieden van voordelen en daarmee het reisgedrag te beïnvloeden. In de Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk staat expliciet dat het gebruik van het frequent flyer programma tijdens dienstreizen voor persoonlijke doeleinden niet is toegestaan. De reden hiervoor is dat door de keuze van maatschappij, vertrekdata en traject direct invloed uitgeoefend kan worden op de omvang van cadeaus. Omdat op deze wijze op persoonlijke titel cadeaus kunnen worden verworven is deelname voor persoonlijke doeleinden niet toegestaan. Acht ministeries staan deelname aan loyaliteitsprogramma's voor zakelijke doeleinden toe. Twee ministeries (BZK en Defensie) verbieden deelname aan loyaliteitsprogramma's.

Tegelijkertijd geven nagenoeg alle geïnterviewden aan dat het voor de ministeries niet te controleren is in hoeverre ambtenaren zich houden aan de opgelegde regels over het juiste gebruik deze programma's. Dat komt omdat de aanbieders ervan geen inzage geven in het gebruik van gespaarde punten.

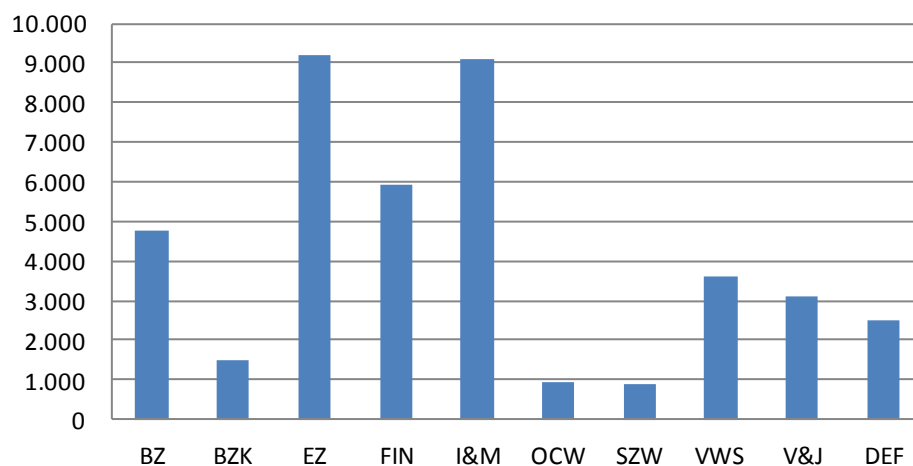
4.11 Motie Duyvendak voor treinreizen breed ingevoerd

Het doel van de motie Duyvendak is om binnen een bepaalde afstand voor internationale dienstreizen gebruik te maken van internationale treinen in plaats van vliegverkeer. Op deze wijze draagt de Rijksoverheid bij aan milieubesparing. Over het algemeen hebben de ministeries deze motie in hun reisbeleid opgenomen. Twee ministeries (EZ en I&M) hebben de 500 km grens vertaald naar een reistijd van 6 uur. De ministeries gaan niet op dezelfde wijze om met het reizen in de 1^e klasse van internationale hogesnelheidstreinen (bijvoorbeeld de Thalys). Of het wordt niet toegestaan, of alleen in een lagere dan 1^e klasse terwijl andere ministeries het weer wel toestaan.

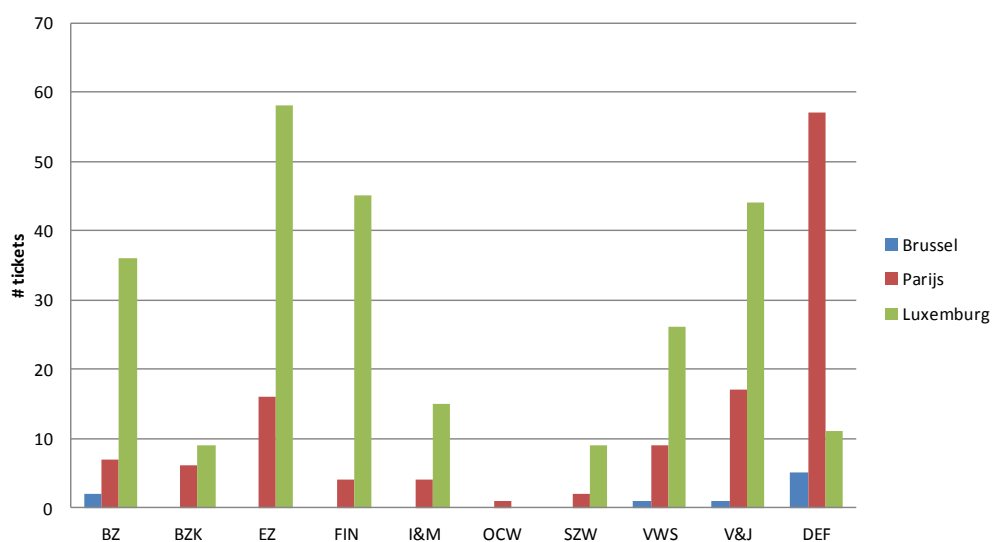
Ministerie	Treinreizen bij afstand van minder dan 500 km
BZK	Dienstreizen binnen West-Europa per trein (1e klasse) reizen – als dit tenminste minder kost en praktisch goed uitvoerbaar is - tenzij de DG anders besluit.
BZ	Voor buitenlandse reizen vanuit of naar Nederland over een afstand van 500 kilometer of minder, wordt een treinticket in eerste klasse verstrekt.
Defensie	Motie Duyvendak toegepast. Buiten Nederland eerste klas. In principe alleen intercity naar Brussel en geen Thalys.
EZ	Dienstreizen tot 500 kilometer dienen in principe per (snelle) trein plaats te vinden, tenzij de reistijd 6 uur of meer bedraagt (reistijd wordt daarbij gemeten tussen standplaats en plaats van bestemming). Dienstreizen naar Londen vallen buiten het bereik van deze motie. De betrokkene die tijdens een dienstreis gebruik maakt van vervoer per trein, is gerechtigd om voor rijksrekening in de eerste klasse te reizen. Voor treinreizen geldt dat in de Thalys 1e klasse gereisd mag worden.
FIN	Tot 500 km geldt dat met de trein wordt gereisd, 1e klas, ook voor de Thalys.
I&M	Indien een treinreis van het station van standplaats naar het station van aankomst volgens de dienstregeling 6 uur of minder bedraagt, wordt geen gebruik gemaakt van het vliegtuig. Hierbinnen vallen reizen naar bijvoorbeeld Brussel, Bonn, Parijs. Londen valt hier buiten. Bij dienstreizen per trein mag gebruik gemaakt worden van de eerste klasse. Met Thalys mag gereisd worden, ook 1e klas.
OCW	In principe volgt OCW de motie Duyvendak. Veelal 1e klasse van de NS Intercity en tweede klasse Thalys.
SZW	Bij reizen tot 500 km dient de reis per trein te geschieden. In de Thalys 1e klasse mag.
V&J	OM: voor buitenlandse dienstreizen binnen een straal van 500 kilometer dient men verplicht te reizen met de trein (m.u.v. Groot-Brittannië en Ierland). OM reist standaard op basis van eerste klasse. DT&V: voor het reizen over een afstand van 500 kilometer of minder, mag gebruik gemaakt worden van een treinticket 1e klasse voor zover dat gelet op de lokale omstandigheden redelijkerwijs mogelijk is. Vanuit besparingsoogpunt wordt de medewerker verzocht om deze reizen 2e klasse te boeken. Uitzonderingen: Engeland en Straatsburg. Er mag met de Thalys 1e klas worden gereisd.
VWS	Motie Duyvendak ingevoerd. Indien de reis per trein wordt gemaakt mag de reiziger gebruik maken van de eerste klasse. Indien de reiziger een langere dienstreis per trein wenst te maken en waarin een overnachting is inbegrepen mag de reiziger gebruik maken van de slaapwagon. Thalys: in de praktijk 2e klasse Thalys gereisd of als een medewerker er op staat 1e klasse te reizen dan wordt de ICE gebruikt."

In de grafiek op de volgende bladzijde is het aantal treintickets per ministerie weergegeven. De daarna volgende grafieken geven het aantal vluchten weer naar Brussel, Parijs en Luxemburg. Deze bestemmingen liggen binnen de 500 km grens en zouden daarom ook per trein kunnen worden bereikt. Bij de data-analyse kon echter niet eenduidig worden vastgesteld of de vluchten naar deze steden plaatsvonden in het kader van een intercontinentale vervolgvlucht of dat de stad de eindbestemming was. De data in de grafiek zijn wel geschoond van de gevallen waarin kon worden vastgesteld dat er sprake was van een vervolgvlucht.

Aantal treintickets per ministerie



Vluchten binnen Europa < 500km



4.12 Grote variëteit in het boeken van hotelovernachtingen

In de wijze van boeken en betalen van hotels bestaat een grote variëteit. De boekingen voor hotels verlopen via de reisagent, via de vertegenwoordiging in het buitenland of door de reizigers zelf. De betalingen kunnen via de reisagenten of vertegenwoordigingen lopen, maar het komt ook voor dat de reiziger zijn hotelrekening zelf voldoet en daarna declareert.

Indien een hotel wordt gereserveerd waarvan de logieskosten het maximale tarief overschrijden moet bij alle ministeries het bevoegd gezag vooraf goedkeuring geven. Onderstaand geven wij een overzicht van de wijze waarop het beleid per ministerie voor het boeken van hotelovernachtingen is geregeld.

Ministerie	Hotelovernachtingen
BZK	Hotels via VCK Travel of via lokale vertegenwoordiger (alleen voor BZK Koninkrijksrelaties). Overschrijding maximale tarief: melding door VCK Travel, vooraf goedkeuring door budgethouder.
BZ	Hotels veelal via ambassade, zelden via VCK Travel. Overschrijding maximale tarief: melding door VCK Travel, vooraf goedkeuring door budgethouder.
Defensie	Hotels via BCD Travel door tussenkomst reisbureau Defensie, maar meestal door reiziger zelf. Overschrijding maximale tarief: melding door reisbureau Defensie, vooraf goedkeuring door budgethouder.
EZ	Hotels veelal via VCK Travel of ambassade. Overschrijding maximale tarief: melding door VCK Travel, vooraf goedkeuring door budgethouder
FIN	Geen aanvullend beleid. Overschrijding maximale tarief: melding door VCK Travel, vooraf goedkeuring door budgethouder.
I&M	Hotels via VCK Travel. Overschrijding maximale tarief: melding door VCK Travel, vooraf goedkeuring door budgethouder.
OCW	Hotels via VCK Travel of door reiziger zelf. Overschrijding maximale tarief in principe voor eigen rekening van de reiziger, tenzij niet anders kon. Dan toestemming vooraf.
SZW	Hotels via VCK Travel. Overschrijding maximale tarief: melding door VCK Travel, vooraf goedkeuring door budgethouder.
V&J	Hotels via BCD Travel. Minimaal 2 opties o.b.v. 4-sterren. Overschrijding maximale tarief: melding door BCD Travel, vooraf goedkeuring door budgethouder.
VWS	Hotel binnen tarief. Overschrijding maximale tarief: vooraf goedkeuring door budgethouder.

Het is niet mogelijk een beeld te geven van het aantal en de kosten van hotelovernachtingen in relatie tot de maximale logieskosten die daarvoor van toepassing zijn. De reden daarvan hebben wij in paragraaf 4.1 gegeven.

4.13 **Wettelijke regelingen hebben instemming van de vakbonden**

Regelingen die de rechtspositie van ambtenaren of militairen raken, zoals vervat in de wettelijke regelingen (ARAR, Reisbesluit buitenland en Reisregeling buitenland, DBZV, Regeling Buitenlandse Dienstreizen BZ en de regelingen van Defensie) moeten instemming hebben van de vakbonden. Vier ministeries (BZ, Defensie, Financiën en I&M) hebben aangegeven dat de vakbonden met het reisbeleid hebben ingestemd. Of de nadere invulling van de regelingen in specifiek reisbeleid per ministerie ook daadwerkelijk met de departementale ondernemingsraden is afgestemd hebben wij niet meegenomen in ons onderzoek. Wij hebben ons conform de onderzoeksopdracht beperkt tot de instemming van de vakbonden.

4.14 **Bij alle geïnterviewden bestaat draagvlak voor harmonisatie**

Vanuit de gedachte "Een Rijk, Een Regeling" geven alle geïnterviewden (SPOC's en OGO-3W leden) aan positief tegenover de harmonisatie te staan. Over de richting van de harmonisatie bestaan verschillen van inzicht. Dat hangt ook nauw samen met de achtergronden en uitgangspunten van het huidige reisbeleid van de verschillende ministeries, zoals weergegeven in de paragraaf 4.3.

4.15 **Verschillen in governance en informatievoorziening**

Hoewel dit niet formeel tot onze onderzoeksopdracht behoort, hebben wij door onze interviews met de verschillende SPOC's, travelmanagers en categorie-manager een beeld verkregen over onderdelen van de governance. Onder governance verstaan wij de wijze waarop processen rond internationale dienstreizen worden aangestuurd, beheerst verlopen, verantwoording daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt gehouden.

Het contract- en leveranciersmanagement van de reisagenten is momenteel opgedeeld in drie regieclusters (BZ, Defensie en V&J). Deze clusters zijn ingericht naar analogie van de Europees aanbestede contracten. Het managen van het raamcontract en de reisagenten maakt deel uit van het werkpakket van de contractmanagers van de drie genoemde ministeries. Zij nemen ook het travelmanagement (de sturing en beheersing van reiskosten) voor hun rekening, hoewel dat geen kerntaak is van hun functie en daardoor minder aandacht krijgt.

De procesinrichting verschilt per ministerie. Dat geldt zowel voor het aanvragen van dienstreizen, het regelen van vlieg- en treintickets, hotelreserveringen en het declareren van kosten van dienstreizen. Dit vindt al dan niet plaats met tussenkomst van een intern reisbureau bij het betreffende ministerie. Daarbij maken ministeries gebruik van verschillende geautomatiseerde systemen. Dit zijn specifieke applicaties (bij BZ en Defensie), of generieke applicaties (P-direkt) danwel handmatig ingevulde aanvraag- en declaratieformulieren die rechtstreeks in de financiële administratie worden verwerkt. Het project Travel and Expense Management (TEM) dat eveneens vanuit BZ is geïnitieerd moet dit meer stroomlijnen.

Zoals reeds uit paragraaf 4.1 blijkt is de managementinformatievoorziening over internationale dienstreizen nog niet optimaal. Dat komt door de verschillende wijze waarop de processen zijn geregeld en de wijze van vastlegging van reisgegevens. Ministeries moeten dan ook veel inspanningen leveren wanneer zij een volledig en juist beeld moeten verschaffen over internationale dienstreizen. Daarentegen hebben wij de indruk dat niet alle spilfuncties van de ministeries op de hoogte zijn van de wel beschikbare reguliere informatievoorziening die de reisagenten periodiek door middel van een mailing verstrekken. Dit roept tevens de vraag op in hoeverre ministeries deze informatie intern delen en effectief gebruiken in het kader van governance.

5 Ondertekening

Den Haag, 30 september 2015

[Redacted signature line]

[Redacted signature block]

Auditmanager
Auditdienst Rijk Cluster Buitenlandse Zaken

Bijlage 1 Scope en reikwijdte onderzoek

Vliegreizen

- Reisklasse. Gehanteerde criteria:
 - Duur van de reis (5, 6 of 7 uur)
 - Reisafstand
 - Bij intercontinentale vluchten: economy, tenzij de medewerker direct na aankomst aan het werk moet, dan in overleg met manager businessclass mogelijk
 - Economy, tenzij
 - Caribisch gebied: is wel/niet economy
 - Salarisschaal/rang relevant
 - Reizen in verband met opleiding altijd economy
 - Gezinshereniging is altijd economy class
- Reisklasse bij meereizen met bewindspersoon/reisgezelschap dat businessclass reist
 - Medewerkers die meereizen met de bewindspersoon krijgen een upgrade naar een gelijke reisklasse.
 - Meereizen met iemand die business class mag reizen betekent niet automatisch dat het gehele reisgezelschap een upgrade krijgt
- Overstap (tussenstop)
 - Niet verplicht
 - Verplicht onder voorwaarden (besparing, beperkt tijdsverlies is acceptabel)
- Criterium bij vluchtkeuze vliegmaatschappij
 - Meest economische optie met zo direct mogelijk beschikbare verbinding
 - Voordeligste tarief, maar afwijken in overleg (soms met een bandbreedte: afwijken kan, mits de beoogde optie maar een gelimiteerd bedrag duurder is dan de goedkoopste voorgestelde optie)
 - Meest economische optie, in beginsel economy en met verdere reizen (intercontinentaal) een uitwijk naar comfort plus

Privéverlenging van reizen

- Geen beleid
- Niet toegelaten in verband met integriteit
- Komt alleen in uitzonderingsgevallen voor
- Toegelaten volgens 72-uursregeling

Terugdringen flexibele tickets

- Onderdeel van het beleid
- Geen onderdeel van het beleid

Vroeg boeken

- Beleid in regelgeving vastgelegd
- Geen beleid

Gerechtigdheid op vergoeding vervoerder bij vertragingen

- Geen beleid aangetroffen, wel uiteenlopende visies / gedragslijnen
 - Ministerie int vergoeding voor zichzelf
 - Vergoeding moet medewerker innen en afdragen
 - Daar waar een vergoeding van de werkgever niet bestaat of niet doorloopt tijdens vertraging (zoals bij treinvertraging in woon-werkverkeer) zou een medewerker een verdragingsvergoeding kunnen innen en behouden

Reisverzekering bagageclaim

- Niet aanwezig (alleen voor repatriëring)
- Aanwezig ten behoeve van schadeafwikkeling

Loyaliteitsprogramma's

- Nooit te gebruiken
- Alleen voor dienstreizen in te zetten
- Onbekend

Treinreizen (motie Duyvendak)

Beleid is dat bij internationale dienstreizen tot 500 kilometer in principe de (snelle) trein wordt genomen. Er lijkt een verschil in de wijze waarop ministeries omgaan met de afweging in de keuze voor soort vervoer en afstand. Leidraad moet zijn dat de 500 km grens wordt gehanteerd (TEM-tabel)

Uniform reisbeleid binnen een ministerie

- Geharmoniseerd
- Harmonisatieproces gaande

Bijlage 2 Uitgevoerde werkzaamheden

Onderstaand beschrijven wij welke onderzoeksfases wij hebben doorlopen en welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd.

Initiatie onderzoek

De opdrachtgever heeft zijn onderzoeksopdracht nader laten uitwerken in een Terms of Reference (ToR). Op basis van deze Terms of Reference hebben wij een Plan van Aanpak geschreven Gedurende het onderzoek hebben wij regelmatig met de projectleider de stand van zaken en voortgang besproken.

Vooronderzoek

In deze fase van het onderzoek hebben wij een uitvraag gedaan bij de ministeries om zoveel mogelijk informatie te verzamelen over het beschreven reisbeleid. Tevens hebben wij informatie van de projectleiders van DBV en TEM en de categoriemanager vervoer verkregen. Deze informatie gaf ons een eerste beeld van de aspecten, aard en de reikwijdte van het internationale reisbeleid.

Hoofdonderzoek

Na het eerste beeld hebben wij interviews gehouden met de SPOC's en andere relevante functies die een rol hebben in het reisbeleid van het betreffende ministerie. Met deze interviews hebben wij nader inzicht gekregen in de feitelijke praktijk van het reisbeleid (de ongeschreven regels). Ook de achtergronden daarvan hebben wij trachten te achterhalen. Tevens zijn in deze interviews de vragen meegenomen of het bestaande reisbeleid is afgestemd met de bonden, en in hoeverre er draagvlak bestaat voor harmonisatie van het reisbeleid.

De interviews met de travelmanagers hebben vooral in het teken gestaan van hun rol, de relatie met de reisagent, de beschikbaarheid van data en managementinformatie. Wat doen zij concreet met de informatie die zij verkrijgen en op welke wijze is de informatievoorziening over dienstreizen binnen ministeries geregeld?

Verder hebben wij een data-analyse uitgevoerd op de bestanden over 2014 van de reisagenten (VCK Travel en BCD Travel). Het doel daarvan is om een beeld te verkrijgen over het reisgedrag, volumes en de financiële omvang per ministerie. De travelmanagers hebben deze bestanden aangeleverd. Het ministerie van Defensie heeft vanwege privacyoverwegingen de namen van de reizigers achterwege gelaten. Wij benadrukken dat hierin niet de data uit de F-of P-administraties of overige departementale systemen zijn betrokken. Ten eerste omdat de (reis) gegevens hierin niet gedetailleerd genoeg zijn. Ten tweede vanwege de departementale verschillen die in de wijze van vastleggen bestaan.

Wij hebben interviews gevoerd met de OGO-3W leden. Deze interviews stonden in het teken van de rol die zij als lid vervullen binnen hun ministerie en de wijze van afstemming over het draagvlak voor harmonisatie van het reisbeleid met de ambtelijke top. Ook is tijdens deze interviews navraag gedaan naar de achtergronden van het huidige reisbeleid en het draagvlak voor harmonisatie. De uitkomsten zijn door middel van gespreksverslagen afgestemd.

Tot slot hebben wij aan de SPOC's een overzicht verstrekt met het door ons verkregen beeld van het geldende reisbeleid van het betreffende ministerie. De SPOC's hebben hierop gereageerd en de juistheid en volledigheid bevestigd.

Rapportage

Ons tussentijds beeld hebben wij op 7 mei 2015 gepresenteerd aan de projectleider en de SPOC's. Niet alle SPOC's konden hierbij aanwezig zijn. Onze presentatie is door het project gedeeld met alle SPOC's. De concept-versie van dit rapport hebben wij besproken met de Directeur Bedrijfsvoering van BZ en de projectleider. Het concept rapport is door de opdrachtgever voor consultatie eveneens afgestemd met de SPOC's van de verschillende ministeries en de voorzitter van het OGO/3W. Onze definitieve bevindingen hebben wij op 17 september 2015 aan de SPOC's en de voorzitter van het OGO-3W gepresenteerd.

In de onderhavige rapportage hebben wij onze feitelijke bevindingen opgenomen die zijn gebaseerd op de hiervoor beschreven werkzaamheden. Waar nodig en zinvol hebben wij onze bevindingen aangevuld met schema's en overzichten. Wij benadrukken dat wij geen controlewerkzaamheden hebben verricht en verschaffen daarom ook geen zekerheid bij de gegevens die in dit rapport zijn opgenomen. Ook geven wij geen oordelen over het bestaande reisbeleid en over de data die ons ter beschikking is gesteld. Gezien de scope van onze opdracht is het niet onze rol om aanbevelingen te doen over het te harmoniseren (onderdelen van het) reisbeleid. Dat is nadrukkelijk de verantwoordelijkheid van het project en het OGO-3W.

Bijlage 3 Detailinformatie

In de onderstaande tabel A zijn de verschillende categorieën reiskosten opgenomen. Het betreft alleen de uitgaven van de boekingen die via de reisagent hebben plaatsgevonden. De uitgaven die door de ministeries zelf zijn gedaan zijn hierin niet opgenomen.

Tabel A. Detailinformatie per categorie reiskosten

Ministerie	Hotel		Luchtvaart		Trein	
	€	#	€	#	€	#
BZ	254.687	1.101	10.421.181	8.978	234.016	4.747
BZK	232.803	553	2.015.783	2.472	99.818	1.498
EZ	628.843	2.560	4.114.414	4.408	462.039	9.192
FIN	599.407	2.160	2.044.733	2.076	298.305	5.913
I&M	935.243	3.877	2.530.573	3.233	417.195	9.078
OCW	196.148	625	579.560	727	49.685	920
SZW	82.511	381	113.980	242	40.620	864
VWS	289.506	1.110	1.255.256	2.080	168.225	3.599
V&J	961.991	0	2.672.384	4.775	207.611	3.120
DEF	528.219	0	20.016.324	26.094	258.829	2.483
Totaal	4.709.357	12.367	45.764.189	55.085	2.236.343	41.414

In de onderstaande tabellen zijn de top tien reisbestemmingen voor vliegreizen en treinreizen opgenomen, inclusief het aantal tickets per bestemming.

Tabel B. Top10 vliegbestemmingen

Top 10	Wereldwijd	#	Europa	#	Buiten Europa	#
1	Londen	2.545	Londen	2.545	Curaçao	1.855
2	Curaçao	1.855	Rome	959	Washington	1.262
3	Washington	1.262	Oslo	858	Bonaire	645
4	Rome	959	Berlijn	854	Aruba	628
5	Oslo	858	Wenen	821	Los Angeles	532
6	Berlijn	854	Athens	750	New York	532
7	Wenen	821	Kopenhagen	731	Sint Maarten	492
8	Athene	750	Geneve	680	Bamako	442
9	Kopenhagen	731	Stockholm	586	Nairobi	397
10	Geneve	680	Boedapest	583	Dubai	392

Tabel C. Top10 treinbestemmingen

Top 10	Europa	#
1	Brussel	10.914
2	Parijs	2.468
3	Antwerpen	363
4	Keulen	259
5	Bonn	239
6	Luxemburg	220
7	Dusseldorf	135
8	Calais	125
9	Koblenz	127
10	Londen	112

In de volgende tabellen zijn per ministerie de uitgaven per vliegklasse weergegeven inclusief het aantal vliegtickets. De eerste tabel betreft een

totaalbeeld per ministerie en de twee tabellen daarna betreffen een uitsplitsing naar de aantallen vliegtickets en de uitgaven daarvan met betrekking tot vluchten buiten en binnen Europa.

Voor dienstreizen waar in een andere klasse is gevlogen dan volgens de criteria van toepassing is, kunnen argumenten of overwegingen van toepassing zijn die het bevoegd gezag heeft geautoriseerd.

Tabel D. Detailinformatie uitgaven en aantallen vliegtickets per vliegklasse

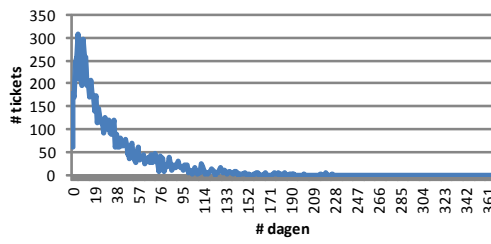
Ministerie	Wereldwijd								Totaal	
	Economy		Economy +		Business Class		First Class		€	#
	€	#	€	#	€	#	€	#		
BZ	4.075.252	6.418			6.345.929	2.560			10.421.181	8.978
BZK	1.559.405	2.281	6.370	4	450.008	187			2.015.783	2.472
EZ	1.816.088	3.661			2.295.468	746	2.859	1	4.114.414	4.408
FIN	642.631	1.613			1.402.102	463			2.044.733	2.076
I&M	1.055.497	2.763			1.465.976	468	9.099	2	2.530.573	3.233
OCW	294.332	618			285.229	109			579.560	727
SZW	91.960	232			22.019	10			113.980	242
VWS	777.276	1.908			477.980	172			1.255.256	2.080
V&J	1.760.411	4.296	5.642	8	902.743	469	3.588	2	2.672.384	4.775
DEF	16.964.197	24.805	107.430	112	2.931.571	1.171	13.127	6	20.016.324	26.094
Totaal	€ 29.037.050	48.595	€ 119.442	124	€ 16.579.024	6.355	€ 28.673	11	€ 45.764.189	55.085

Ministerie	Buiten Europa								Totaal	
	Economy		Economy +		Business Class		First Class		€	#
	€	#	€	#	€	#	€	#		
BZ	3.088.579	3.356			5.931.153	2.228	0	0	9.019.732	5.584
BZK	1.148.044	1.205	6.370	4	425.806	155	0	0	1.580.220	1.364
EZ	887.789	955			2.220.242	664	2.859	1	3.110.890	1.620
FIN	157.006	254			1.384.867	415	0	0	1.541.873	669
I&M	260.677	383			1.427.467	401	9.099	2	1.697.243	786
OCW	152.701	177			279.906	99	0	0	432.608	276
SZW	27.674	51			19.100	5	0	0	46.774	56
VWS	302.642	398			469.429	152	0	0	772.071	550
V&J	833.175	1.111	3.566	1	848.475	341	3.588	2	1.688.804	1.455
DEF	11.945.120	10.563	73.057	40	2.659.328	779	13.127	6	14.690.632	11.388
Totaal	€ 18.803.409	18.453	€ 82.992	45	€ 15.665.773	5.239	€ 28.673	11	€ 34.580.847	23.748

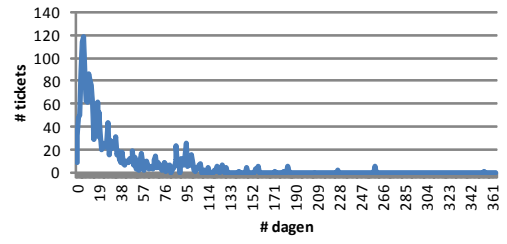
Ministerie	Binnen Europa								Totaal	
	Economy		Economy +		Business Class		First Class		€	#
	€	#	€	#	€	#	€	#		
BZ	986.673	3.062			414.776	332			1.401.449	3.394
BZK	411.360	1.076			24.202	32			435.562	1.108
EZ	928.299	2.706			75.226	82			1.003.524	2.788
FIN	485.625	1.359			17.235	48			502.860	1.407
I&M	794.820	2.380			38.510	67			833.330	2.447
OCW	141.630	441			5.322	10			146.953	451
SZW	64.287	181			2.919	5			67.206	186
VWS	474.634	1.510			8.551	20			483.185	1.530
V&J	927.236	3.185	2.077	7	54.267	128			983.580	3.320
DEF	5.019.077	14.242	34.373	72	272.242	392			5.325.692	14.706
Totaal	€ 10.233.641	30.142	€ 36.450	79	€ 913.251	1.116	€ 0	0	€ 11.183.342	31.337

Op de volgende bladzijde zijn de grafieken opgenomen waarin per ministerie het gemiddelde aantal dagen is aangegeven tussen het moment van boeken van de vliegticket en de daadwerkelijke vertrekdatum.

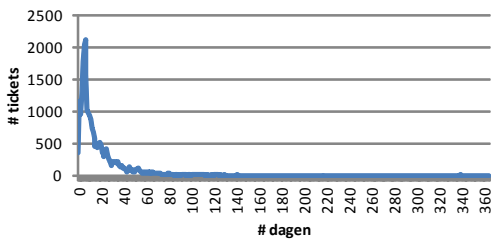
**Vroegboeken Ministerie van
Buitenlandse Zaken**



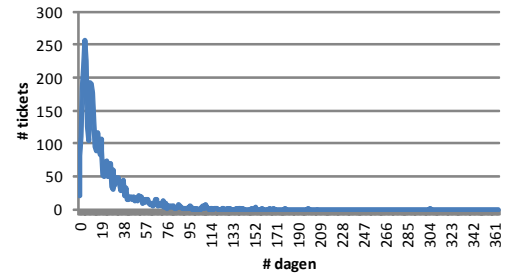
**Vroegboeken Ministerie van
BZK**



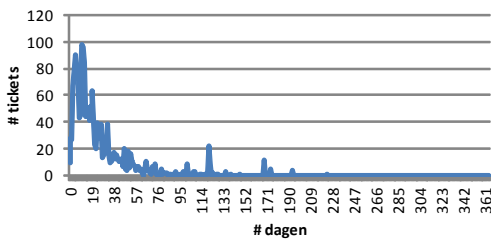
**Vroegboeken Ministerie van
Defensie**



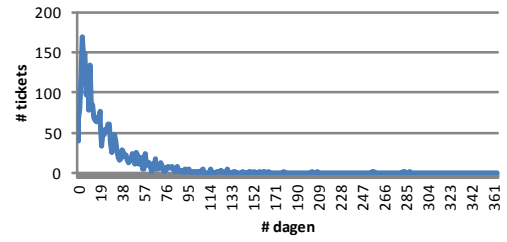
Vroegboeken Ministerie van EZ



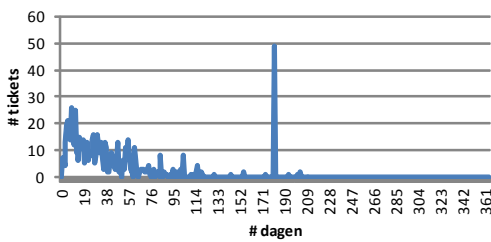
**Vroegboeken Ministerie van
Financiën**



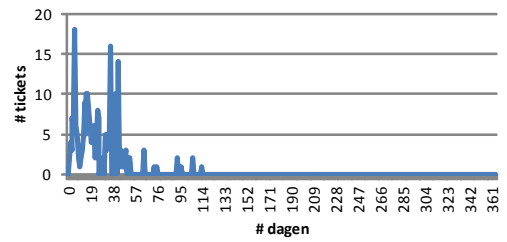
**Vroegboeken Ministerie van
Infrastructuur & Milieu**



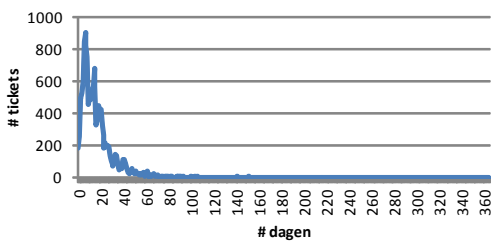
**Vroegboeken Ministerie van
OCW**



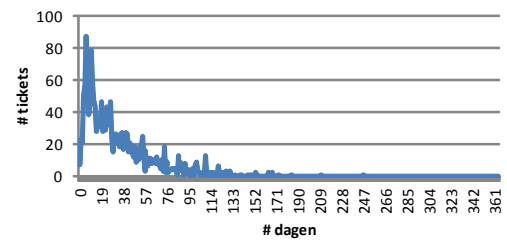
**Vroegboeken Ministerie van
SZW**



**Vroegboeken Ministerie van
V&J**



**Vroegboeken Ministerie van
VWS**



Bijlage 4 Geïnterviewde personen

Ministerie	Verantwoordelijke functionaris
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	██████████
Buitenlandse Zaken (BZ)	██████████
Defensie (DEF)	██████████
Economische Zaken (EZ)	██████████
Financiën (FIN)	██████████
Infrastructuur en Milieu (I&M)	██████████
Onderwijs, cultuur en wetenschap (OCW)	██████████
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	██████████
Veiligheid en Justitie (V&J)	██████████
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	██████████
Leden (vooroverleg) OGO 3W	Verantwoordelijke functionaris
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	██████████
Buitenlandse Zaken (BZ)	██████████
Economische Zaken (EZ)	██████████
Financiën (FIN)	██████████
Infrastructuur en Milieu (I&M)	██████████
Onderwijs, cultuur en wetenschap (OCW)	██████████
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	██████████
Veiligheid en Justitie (V&J)	██████████
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	██████████
Toegevoegd lid (BZ)	██████████
Categorie- en travelmanagers	Verantwoordelijke functionaris
Categoriemanager (HIS)	██████████
Travelmanager (BZ)	██████████
Travelmanager (V&J)	██████████

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