

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2019

35 000 IV

Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2019

Nr. 89

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2019

Met deze Kamerbrief bieden wij het Auditdienst Rijk (ADR) Onderzoeksrapport «Buitenlandtoelage en maatwerkafspraken, *de toepassing van de VUBZK bij uitzending naar de Caribische delen van het Koninkrijk*», aan¹. Met deze brief en het onderzoeksrapport geven we ook antwoord op de Kamervragen die zijn gesteld door de leden van Raak (SP) en Van der Molen, Van den Berg en Omtzigt (allen CDA) (Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nrs. 1491 en 1492).

Na signalen over een mogelijk verkeerde toepassing van de uitzendregeling voor ambtenaren die in de Caribische delen van het Koninkrijk gaan werken hebben we, in de brieven van 20 november (Kamerstukken 35 000 VII en 35 000 IV, nr. 74) en 10 december 2018 (Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nrs. 902 en 903), aan u bericht dat wij de ADR direct gevraagd hebben om een onderzoek te doen. De regeling Voorzieningenstelsel Uitzendingen BZK (VU BZK) heeft tot doel om ambtenaren van verschillende onderdelen van het Rijk of andere overheden die worden uitgezonden naar het Caribisch deel van het Koninkrijk, te compenseren voor de extra kosten die een uitzending met zich meebrengt. Dat onderzoek richt zich op de casus die aanleiding was voor de berichtgeving, maar ook breder op maatwerkafspraken, met als oogmerk:

1. Aanbevelingen voor een kader voor eventuele maatwerkafspraken in de toekomst;
2. Beoordeling van inhoud en toepassing van het Voorzieningenstelsel Uitzendingen Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VU BZK), inclusief de gemaakte maatwerkafspraken in deze casus.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

We danken de ADR voor het rapport en we nemen alle aanbevelingen over. Het rapport van de ADR geeft een scherp beeld van de manier waarop besluitvorming over en het toezicht op uitzendingen onder het VUBZK plaatsvindt en is georganiseerd. Wij moeten op een aantal punten orde op zaken stellen op het ministerie. We gaan ten eerste de VU BZK versneld en met prioriteit verder harmoniseren met het Dienst Buitenlandse Zaken Voorzieningenstelsel (DBZV), voor zover passend in relatie tot uitzendingen binnen het Koninkrijk. Ten tweede gaan we helderder aangeven welke ruimte er is voor maatwerk en hoe dat gemotiveerd dient te worden. En ten derde gaan we de interne organisatie aanpassen om de checks en balances in de organisatie beter te borgen. In de bijlage van deze brief gaan we diepgaander in op deze drie punten².

Wij betreuren het ten zeerste dat in de praktijk van de taakuitvoering de checks en balances niet stevig genoeg geborgd zijn en maatwerk te vaak niet goed genoeg gemotiveerd is.

Hieronder gaan we eerst in op de hoofdpunten van het onderzoek.

De aanbevelingen van de ADR en onze reactie samengevat

De regeling VU BZK is volgens de ADR passend maar kwetsbaar. Passend omdat de regeling voldoende voorziet in voorzieningen ten behoeve van uitgezonden ambtenaren. Maar kwetsbaar omdat de regeling, en de wijze waarop maatwerkafspraken kunnen worden gemaakt, minder goed voorziet in specifieke situaties die zich wel regelmatig voordoen. De regeling DBZV is hier beter voor geëquipeerd. Om die reden gaan we conform de aanbevelingen van de ADR prioriteit geven aan de harmonisering van het VU BZK met het DBZV, mits dit passend is in relatie tot de uitzendingen binnen het Koninkrijk. Daarmee wordt minder maatwerk noodzakelijk, omdat de DBZV regeling in meer situaties voorziet. Daarnaast zullen we de staande regeling voor alle uitgezonden rond het verstrekken van businessclass tickets herbevestigen zodat duidelijk is dat hier niet van kan worden afgeweken. Familiereizen en plaatsingsreizen gaan met economy-class. Verder zullen we de tien maatwerkcasussen, die door de ADR zijn geïdentificeerd voor verdiepend onderzoek, nader beoordelen. En worden waar nodig en mogelijk maatregelen genomen.

De ADR stelt vast dat de checks and balances in de organisatie niet naar behoren werken door versnippering van verantwoordelijkheden bij de besluitvorming over de plaatsing en de arbeids- en uitzendvoorwaarden. We zullen daarom de onderscheiden rollen aanscherpen en een verplichte procesbeschrijving voor maatwerkafweging opstellen. Onafhankelijk advies van de arbeidsvoorwaardenadviseurs is daarbij essentieel. We borgen die onafhankelijke positie van de adviseurs over arbeidsvoorwaarden verder door hen bij de directie Concernondersteuning/Personeel en Organisatie (P&O) onder te brengen in plaats van bij de directie Koninkrijksrelaties. Daarnaast organiseren we op basis van de procesbeschrijving een interne dialoog voor alle betrokken leidinggevenden en medewerkers om de wederzijdse rollen en verantwoordelijkheden volkomen helder te maken. Tot slot zullen we het tweedelijns toezicht op het financieel beheer bij de Vertegenwoordiging van Nederland in Aruba, Curaçao en Sint-Maarten verzwaren.

De conclusies en aanbevelingen van de ADR over de bovenstaande meer algemene punten zijn ook terug te vinden in de casus die aanleiding was voor het onderzoek. Ook in de casus hadden de betrokken leidinggevenden bij de initiële afspraak en het verlengen daarvan alerter en

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

scherper moeten zijn op de (on)mogelijkheden van de regelgeving. De ADR constateert dat de regels niet juist zijn toegepast door de verantwoordelijk leidinggevendenden.

De situatie was zo dat in de zomer van 2017 bekend werd 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.

Met de VU BZK als kader is vervolgens door alle betrokken leidinggevendenden getracht passende maatwerkafspraken te maken in deze unieke situatie van de dubbelfunctie. Maar de VU BZK voorzag hier niet goed in. De kern van het vraagstuk was gelegen in het feit dat het accent van de werkzaamheden in Den Haag zou liggen en dat de betrokkene daardoor langer dan 60 dagen niet in het gebied zou zijn, maar wel beide functies zou uitoefenen. Ook is steeds met de mogelijkheid rekening gehouden dat betrokkene zou terugkeren naar Curaçao. Toen is besloten dit via de hardheidsclausule van de VU BZK te doen.

Volgens de ADR biedt de hardheidsclausule enige ruimte voor unieke situaties, maar kan deze niet worden ingezet om de kern van de regeling (60 dagen termijn leidt tot verlies van buitenlandtoelage) voor de verdere duur van de uitzending buiten werking te stellen. De ADR geeft tegelijkertijd aan dat een vergoeding van doorlopende en aanvullende kosten in deze casus wel in de rede lag. Verder stelt de ADR dat zowel de DBZV van 2007 als die van 2018 beter kunnen voorzien in maatwerk voor een dergelijke casus. In deze regelgeving zijn artikelen opgenomen die bepalen dat de buitenlandtoelage geheel (2018) of gedeeltelijk (2007) doorloopt bij tijdelijke tewerkstelling in Nederland. Zoals eerder aangegeven zullen we die regeling uit het DBZV opnemen in het VU BZK via de harmonisatie, mits dit passend is in relatie tot de uitzendingen binnen het Koninkrijk. Op die manier is er in dit soort gevallen minder maatwerk nodig.

De situatie rondom de waarneming en het verblijf in Nederland vanwege de werkzaamheden in Nederland was bekend bij alle betrokken leidinggevendenden in de organisatie. De maatwerkafspraken in deze casus zijn herhaaldelijk vastgelegd in brieven aan de betreffende functionaris die ondertekend zijn door de verantwoordelijk leidinggevendenden. Daarmee zijn de afspraken rechtsgeldig, ook volgens ingewonnen juridisch advies van de Landsadvocaat, ondanks de vaststelling van de ADR dat de hardheidsclausule niet kan worden ingezet om de 60 dagen termijn buiten werking te stellen.

De betrokken functionaris heeft het rapport van de ADR ontvangen, 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.

Tot slot

Er ligt een stevig rapport met duidelijke aanbevelingen. Wij betreuren dat deze situatie is ontstaan in de taakuitvoering op het ministerie. Wij nemen alle aanbevelingen van de ADR over en zijn daar inmiddels op onderdelen mee aan de slag.

Samengevat: de uitzendregeling van BZK wordt versneld verder geharmoniseerd met die van Buitenlandse Zaken, voor zover passend in relatie tot uitzendingen binnen het Koninkrijk. Tegelijk wordt de regeling van BZK strakker toegepast. Zo wordt het aantal maatwerkafspraken teruggedrongen. Daar waar maatwerk toch nodig blijkt, moet dat weloverwogen en deugdelijk gemotiveerd worden gedaan. Verder worden verantwoordelijkheden, controles en de inrichting van de organisatie aangescherpt. Dat zorgt voor herstel van de “checks-and-balances” op het domein van Koninkrijksrelaties. Voorts wordt er verdiepend onderzoek gedaan naar tien maatwerkafspraken en worden waar nodig en mogelijk maatregelen genomen.

Met betrekking tot de casus betreuren we dat de integriteit van de betrokken functionaris ter discussie heeft gestaan. Het rapport van de ADR maakt duidelijk dat hij te goeder trouw heeft gehandeld. Een medewerker moet ervan uit kunnen gaan dat de werkgever zich op goede rechtsgronden baseert. We waarderen de keuze die de betrokken functionaris op eigen initiatief maakt. En we stellen vast dat we naar de toekomst kunnen kijken en naar het werk dat er in het Koninkrijk te doen is. We hebben er alle vertrouwen in dat we de goede samenwerking zullen voortzetten.

In de bijlage bij deze brief worden alle maatregelen uitgebreider toegelicht.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops