



HUIS VOOR  
KLOKKENLUIDERS

# Misstandonderzoek naar de toepassing van de remplaçantenregeling

8 december 2022

# Misstandonderzoek naar de toepassing van de remplaçantenregeling

# SAMENVATTING

## 1. WAAR GAAT DIT OVER?

Dit rapport gaat over het onderzoek dat het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) heeft gedaan naar de wijze waarop een agentschap van de Rijksoverheid een wettelijk voorschrift voor een vertrekregeling, te weten de zogeheten remplaçantenregeling, toepaste in 2014 en 2015 (misstandonderzoek). Een (voormalig) medewerker van het agentschap heeft het Huis verzocht om een onderzoek te doen naar de misstand die hij vermoedde. Deze medewerker wordt in dit rapport daarom 'verzoeker' genoemd. De hoofdvraag in dit onderzoek is of er sprake is (geweest) van een misstand zoals bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: Wet Hvk), door het remplaçantenbeleid dat het agentschap voerde in 2014 en 2015.

## 2. HET VERHAAL

### Inleiding/ context

Verzoeker werkte vanaf 1993 als controleur respectievelijk inspecteur bij een agentschap dat toezicht houdt op de naleving van regelgeving op diverse terreinen (hierna: het agentschap). Vóór oktober 2017 viel het agentschap onder ministerie 1. Nadien valt dit agentschap onder ministerie 2.

Het agentschap bood in 2014 en 2015 alle medewerkers de mogelijkheid om gebruik te maken van de remplaçantenregeling, destijds neergelegd in artikel 49xx van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (hierna: het ARAR)). Deze regeling was onderdeel van het 'Van Werk Naar Werk-beleid' (hierna: VWNW-beleid) van de Rijksoverheid. Deze remplaçantenregeling hield in dat medewerkers gebruik kunnen maken van een stimuleringspremie (een geldbedrag) als zij vrijwillig vertrekken bij een Rijksoverheidsorganisatie. Hiermee beoogt de Rijksoverheid een gewenste herplaatsing en doorstroom van werknemers te bevorderen. De remplaçantenregeling stelt als voorwaarde dat er een VWNW-kandidaat<sup>1</sup> bij de betreffende Rijksoverheidsorganisatie geplaatst wordt in de plaats van de vertrekkende medewerker, of dat er een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van een taakstelling.<sup>2</sup> Dit laatste kan bijvoorbeeld door het opheffen van de (met het vertrek van de medewerker vrijkomende) formatieplaats.

Verzoeker deelde het agentschap mee dat hij geïnteresseerd was in de aangeboden mogelijkheid. Echter, volgens verzoeker voldeed de wijze waarop het agentschap de remplaçantenregeling uitvoerde niet aan de gestelde voorwaarden. Volgens verzoeker was er namelijk nog geen beoogde VWNW-kandidaat op het moment dat de regeling voor verzoeker in werking zou treden, en zou ook de formatieplaats niet worden opgeheven. Verzoeker deelde zijn visie met (de personeelsafdeling van) het agentschap.

---

<sup>1</sup> Een VWNW-kandidaat is een werknemer bij de Rijksoverheid die door een (aankomende) reorganisatie een andere baan moet krijgen. Dit wordt nader toegelicht onder paragraaf 2.1.

<sup>2</sup> Onder een taakstelling wordt doorgaans verstaan een aan een organisatie opgelegde opgave om te bezuinigen.

### **De melding en onderzoek door een externe instantie**

Op 4 mei 2018 meldde verzoeker intern – op grond van de interne klokkenluiders-regeling – schriftelijk een vermoeden van een misstand. De vermoede misstand betrof het mogelijk onjuist toepassen van de remplaçantenregeling die voortvloeit uit het ARAR bij het agentschap in de periode van 2014 tot en met 2015. Volgens verzoeker zou dit hebben geleid tot het ten onrechte besteden van gemeenschapsgeld voor een bedrag van 10,8 miljoen euro. Verzoeker meldde dit vermoeden bij de secretaris-generaal (hierna: de SG) van ministerie 1, waar het agentschap ten tijde van de vermoede misstand onder viel. Het inmiddels verantwoordelijke ministerie 2 ontving de melding van ministerie 1 en gaf een externe onderzoeksinstantie opdracht om onderzoek te doen naar de melding van verzoeker. De externe onderzoeksinstantie concludeerde na onderzoek onder meer dat het door het agentschap gevoerde remplaçantenbeleid niet in strijd was met een wettelijk voorschrift en dat er daarom geen sprake was van een misstand. Wel concludeerde de externe onderzoeksinstantie dat het agentschap achteraf 'veel te optimistisch' was gebleken in zijn verwachting dat het vertrek van alle remplaçanten op redelijke termijn zou worden gevolgd door plaatsing van VWNW-kandidaten op de vrijvallende plaatsen. Ministerie 2 deelde in zijn brief van 24 oktober 2018 aan verzoeker mee dat het zich aansloot bij de bevindingen en conclusie van de externe onderzoeksinstantie.

## **3. HET ONDERZOEK DOOR HET HUIS VOOR KLOKKENLUIDERS**

### **Verzoek**

Verzoeker was het niet eens met de conclusies van de externe onderzoeksinstantie en diende bij de afdeling Onderzoek van het Huis een verzoek in tot onderzoek naar een vermoeden van een misstand. Naar aanleiding van dit verzoek stelde het Huis een onderzoek in, waarbij in dit geval een rol speelde dat het onderzoeksrapport van de externe onderzoeksinstantie voor het Huis onvoldoende uitsluitsel bood met betrekking tot de vraag of sprake was van een misstand met maatschappelijk belang.

### **Feiten en omstandigheden**

Een in 2012 geëffectueerde fusie van het agentschap met twee andere dienstonderdelen van ministerie 1 noopte tot belangrijke interne veranderingen in werkwijzen en cultuur bij het agentschap. Het doel was om door toepassing van de remplaçantenregeling circa 300 medewerkers plaats te laten maken voor VWNW-kandidaten van elders.

Het remplaçantenbeleid van het agentschap van 17 juli 2014 tot 15 maart 2015 hield in dat alle medewerkers gebruik konden maken van de remplaçantenregeling, ook als voor hen niet direct een VWNW-kandidaat gevonden kon worden. In een nota had het agentschap vastgelegd dat het alle aanvragen van medewerkers zou honoreren. Het agentschap schetste in de nota drie scenario's over de wijze waarop iemand gebruik kon maken van de regeling. Scenario 3 in de nota remplaçantenbeleid van het agentschap ('weg zonder tegenkandidaat') voorzag in de mogelijkheid om opheffing van de formatieplaats te voorkomen indien er geen VWNW-kandidaat kon worden geplaatst. Hierbij bracht het agentschap de medewerkers administratief elders binnen de eigen organisatie onder en verleende hen buitengewoon verlof in afwachting van het (onzekere) geval dat later alsnog een VWNW-kandidaat zou worden gevonden.

Het beleid van het agentschap kwam tot een einde vlak nadat de plaatsvervangend SG van ministerie 1 het agentschap duidelijk maakte dat de variant van scenario 3 beëindigd moest worden.

In de periode van 2014 tot en met 2016 vertrokken 236 medewerkers van het agentschap met gebruikmaking van de regeling. Er zijn signalen dat dit gevolgen had voor de bedrijfsvoering, door toegenomen werkdruk en verlies aan specifieke expertise. Eind 2016 had het agentschap 144 van deze functieplaatsen noch ingevuld, noch had het agentschap het vertrek van de medewerkers gepaard laten gaan met het opheffen van een formatieplaats. De volledige kosten van het gevoerde remplaçantenbeleid, ongeveer 14 miljoen euro, gingen uiteindelijk ten koste van het eigen vermogen van het agentschap. Het agentschap voldeed namelijk in die gevallen niet aan de voorwaarden van de remplaçantenregeling en ontving dan ook geen financiering vanuit het centrale VWNW-budget van ministerie 1, terwijl het agentschap dat bij aanvang van het gevoerde beleid wel beoogde. Als het agentschap de beoogde financiering wel zou hebben ontvangen van ministerie 1, dan zou het agentschap ongeveer 3 miljoen euro uit eigen vermogen hebben moeten putten.

#### 4. DE CONCLUSIE

Het Huis acht de werkwijze van het agentschap, waarbij het agentschap artikel 49xx van het ARAR omzeilde, niet in lijn met het doel en de strekking van de remplaçantenregeling zoals neergelegd in datzelfde artikel. Daarnaast laat het Huis de gebrekkige vastlegging en daarmee moeizame reconstrueerbaarheid van de besluitvorming destijds, zwaar meewegen. Dat leidt ertoe dat het Huis de handelwijze weegt en beschouwt als een schending van een wettelijk voorschrift. Er is niet op een zorgvuldige en rechtmatige wijze met overheidsgeld omgegaan. Het agentschap nam daarbij het risico dat zijn gevoerde remplaçantenbeleid zou raken aan de uitvoering van de kerntaak van het agentschap. De schending van een wettelijk voorschrift en de onvoorziene financiële consequenties in samenhang bezien met de zorgelijke signalen over de bedrijfsvoering, maken dat het Huis van oordeel is dat het maatschappelijk belang in het geding was, en er sprake was van een misstand zoals bedoeld in de Wet Hvk.

Het Huis meent dat diepgaander (beleidsmatige) maatregelen en een evaluatie van de toepassing van het remplaçantenbeleid op zijn plaats waren geweest. Er is onvoldoende ingezet op structureel leren en verbeteren. Het Huis komt dan ook tot het oordeel dat er niet voldoende maatregelen zijn getroffen om te voorkomen dat in de toekomst nogmaals beleid zou kunnen worden gevoerd dat niet in lijn is met het doel en de strekking van wet- en regelgeving.

#### 5. AANBEVELING

Het Huis komt tot de volgende aanbeveling aan ministerie 2: reflecteer (in gezamenlijkheid met het agentschap) op het gevoerde remplaçantenbeleid van het agentschap en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden voor de toekomst. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de vaststelling van het Huis dat (i) beleid is gevoerd dat niet in lijn was met het doel en de strekking van een wettelijk voorschrift en (ii) belangwekkende besluiten omtrent dat beleid gebrekkig zijn vastgelegd.

Het Huis verzoekt ministerie 2 om binnen vier maanden na publicatie van dit rapport het Huis een schriftelijke beschrijving van de methode en resultaten van deze reflectie te doen toekomen.

# INHOUD

	<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1.</b>	<b>inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	achtergrond	7
1.2	ontvankelijkheid	8
1.3	onderzoeksvragen	9
1.4	aanpak onderzoek	9
1.5	rapport	10
1.6	leeswijzer	10
<b>2.</b>	<b>feitenrelaas</b>	<b>11</b>
2.1	het remplaçantenbeleid van het agentschap	11
2.2	de uitvoering van het nieuwe beleid	14
2.3	het einde van het gevoerde beleid en de gevolgen	16
2.4	genomen maatregelen	19
<b>3.</b>	<b>analyse</b>	<b>20</b>
3.1	beoordeling schending wettelijk voorschrift	20
3.2	beoordeling vermoeden van een misstand	24
3.3	beoordeling genomen maatregelen	25
<b>4.</b>	<b>conclusies</b>	<b>27</b>
4.1	schending wettelijk voorschrift?	27
4.2	was er sprake van een misstand?	27
4.3	heeft de werkgever voldoende maatregelen getroffen?	28
<b>5.</b>	<b>aanbeveling</b>	<b>29</b>
Bijlage 1.	SAMENVATTING REACTIE OP COMMENTAREN	30

# 1. INLEIDING

## 1.1 ACHTERGROND

Verzoeker werkte vanaf 1993 als controleur respectievelijk inspecteur bij een agentschap dat toezicht houdt op de naleving van regelgeving op diverse terreinen (hierna: het agentschap). Vóór oktober 2017 viel het agentschap onder ministerie 1. Momenteel valt dit agentschap onder ministerie 2.

Het agentschap plaatste in 2014 een aantal berichten op het eigen intranet over de mogelijkheid voor alle medewerkers om gebruik te maken van de 'replaçantenregeling' die onderdeel is van het 'Van Werk Naar Werk-beleid' (hierna: VWNW-beleid) van de Rijksoverheid. De remplaçantenregeling houdt in dat medewerkers gebruik kunnen maken van een stimuleringspremie (een geldbedrag) als zij vrijwillig vertrekken bij een Rijksoverheidsorganisatie. Hiermee beoogt de Rijksoverheid een gewenste herplaatsing en doorstroom van werknemers te bevorderen. De remplaçantenregeling stelt als voorwaarde dat er een VWNW-kandidaat<sup>3</sup> bij de betreffende Rijksoverheidsorganisatie geplaatst wordt in de plaats van/ voor de vertrekkende medewerker, of dat er op een andere manier een taakstelling<sup>4</sup> wordt gerealiseerd. Dit laatste kan bijvoorbeeld door het opheffen van de (met het vertrek van de medewerker vrijkomende) formatieplaats.

Verzoeker gaf in maart 2015 schriftelijk bij de personeelsafdeling van het agentschap aan interesse te hebben voor deze regeling. Na het zien van de documenten van het agentschap, die hij moest ondertekenen om in aanmerking te komen voor de regeling, deelde verzoeker op 2 oktober 2015 telefonisch aan de personeelsafdeling mee dat de wijze waarop het agentschap de remplaçantenregeling uitvoerde, volgens hem niet voldeed aan de gestelde voorwaarden. Volgens verzoeker was er namelijk nog geen beoogde VWNW-kandidaat op het moment dat de regeling voor verzoeker in werking zou treden, en zou ook de formatieplaats niet worden opgeheven. Verzoeker liet weten wel voor toepassing van de remplaçantenregeling in aanmerking te willen komen, maar alleen op voorwaarde dat er een VWNW-kandidaat gevonden zou worden, of dat de formatieplaats zou worden opgeheven. Verzoeker wilde niet instemmen met de handelwijze van het agentschap, omdat hij deze 'moreel onaanvaardbaar en niet integer' vond. Dit leidde er uiteindelijk toe dat verzoeker geen gebruik maakte van de remplaçantenregeling.

Op 4 mei 2018 meldde verzoeker – op grond van de interne klokkenluidersregeling – schriftelijk een vermoeden van een misstand bij de secretaris-generaal (hierna: de SG) van ministerie 1, waar het agentschap ten tijde van de vermoede misstand onder viel.

De vermoede misstand die verzoeker meldde betrof het mogelijk onjuist toepassen van de remplaçantenregeling die voortvloeit uit het Algemeen Rijksambtenarenreglement (hierna: het ARAR) bij het betreffende agentschap in de periode van 2014 tot 2016. Volgens verzoeker zou dit hebben geleid tot het ten onrechte besteden van gemeenschapsgeld.

---

<sup>3</sup> Een VWNW-kandidaat is een werknemer bij de Rijksoverheid die door een (aankomende) reorganisatie een andere baan moet krijgen. Dit wordt nader toegelicht onder paragraaf 2.1.

<sup>4</sup> Onder een taakstelling wordt doorgaans verstaan een aan een organisatie opgelegde opgave om te bezuinigen.

Bij brief van 31 juli 2018 informeerde ministerie 2 verzoeker dat in 2017 de verantwoordelijkheid voor het agentschap van ministerie 1 was overgegaan naar ministerie 2 en dat als gevolg daarvan zijn melding was overgedragen aan ministerie 2. In de brief merkte ministerie 2 verder op dat het nader onderzoek ging instellen naar de melding.

Op 14 augustus 2018 gaf ministerie 2 hieraan gevolg door aan een externe onderzoeksinstantie opdracht te geven onderzoek te doen naar de melding van verzoeker. Bij brief van 24 oktober 2018 van ministerie 2 ontving verzoeker het onderzoeksrapport. De belangrijkste conclusie in het onderzoeksrapport was dat het door het agentschap gevoerde remplaçantenbeleid niet in strijd was met een wettelijk voorschrift en dat er daarom geen sprake was van een misstand. Wel concludeerde de externe onderzoeksinstantie dat het agentschap achteraf 'veel te optimistisch' was gebleken in zijn verwachting dat het vertrek van alle remplaçanten op redelijke termijn zou worden gevolgd door plaatsing van VWNW-kandidaten op de vrijvallende plaatsen.

Ministerie 2 deelde in zijn brief van 24 oktober 2018 aan verzoeker mee dat het zich aansloot bij de bevindingen en conclusie van de externe onderzoeksinstantie.

Verzoeker was het niet eens met de conclusie van de externe onderzoeksinstantie en diende op 8 maart 2019 bij de afdeling Onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) een verzoek in tot onderzoek naar een vermoeden van een misstand.

## 1.2 ONTVANKELIJKHEID

Na ontvangst van het verzoek beoordeelde het Huis het verzoek aan de hand van de artikelen 5 en 6 van de Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: Wet Hvk) op ontvankelijkheid. Deze beoordeling vond plaats op basis van informatie aangeleverd door verzoeker. Wegens de vertrouwelijke behandeling van het verzoek, werd de (voormalige) werkgever in die fase nog niet geraadpleegd.

Het Huis oordeelde dat het verzoek voldoende aanleiding gaf voor onderzoek naar een vermoeden van een misstand met maatschappelijk belang. Het ging over de mogelijk onjuiste toepassing van de remplaçantenregeling en de ruim 10 miljoen euro gemeenschapsgeld die daarmee gemoeid zouden zijn. Het onderzoeksrapport van de externe onderzoeksinstantie gaf het Huis onvoldoende uitsluitsel met betrekking tot de vraag of sprake was van een misstand met maatschappelijk belang. Het Huis verklaarde het verzoek ontvankelijk en informeerde verzoeker en ministerie 2 hierover schriftelijk op 18 november 2019.



### 1.3 ONDERZOEKSVRAGEN

De hoofdvraag van het onderzoek naar het vermoeden van de misstand luidt:

*Is er sprake (geweest) van een misstand, zoals bedoeld in de Wet Hvk, door het remplaçantenbeleid dat het agentschap voerde in 2014 en 2015?*

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende subvragen:

- a Voldeed het remplaçantenbeleid dat het agentschap in 2014 en 2015 voerde aan artikel 49xx van het ARAR<sup>5</sup>?
- b Indien het gevoerde remplaçantenbeleid in strijd was met wettelijke voorschriften, was het maatschappelijk belang zodanig in het geding dat er sprake was van een misstand zoals bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders?
- c Indien het gevoerde remplaçantenbeleid in strijd was met wettelijke voorschriften, heeft het verantwoordelijk ministerie voldoende maatregelen getroffen om te voorkomen dat dit beleid nogmaals zou worden toegepast?

### 1.4 AANPAK ONDERZOEK

In het kader van het onderzoek zijn de onderstaande onderzoekshandelingen uitgevoerd.

#### **Startgesprek**

Nadat het Huis het verzoek ontvankelijk verklaarde, informeerde het Huis ministerie 2 hierover. De bestuurder Onderzoek stelde zowel verzoeker als ministerie 2 in een gesprek op de hoogte van de onderzoeksprocedure. Ook stuurde het Huis per brief aan verzoeker en ministerie 2 de onderzoeksvragen.

#### **Documentstudie**

Het Huis voerde een documentstudie uit. De documentatie was afkomstig van verzoeker, ministerie 2 en de externe onderzoeksinstantie die in opdracht van ministerie 2 het onderzoek uitvoerde. De documentatie betrof onder meer:

- alle stukken die verzoeker in bezit had en die volgens hem relevant waren voor het onderzoek;
- het rapport van het onderzoek van de externe onderzoeksinstantie, inclusief onderliggende stukken zoals gespreksverslagen en correspondentie;
- beantwoording door ministerie 2 van meerdere informatieverzoeken van het Huis.

Het Huis heeft deze documenten bestudeerd en, voor zover relevant, gebruikt voor het vaststellen van de feiten.

---

<sup>5</sup> Het ARAR was een algemene maatregel van bestuur die verdere uitwerking gaf aan regels uit de Ambtenarenwet 1929. Ten tijde van de onderzochte periode golden de Overeenkomst Sociaal Beleid Rijk: Van Werk Naar Werk (VWNW) beleid en de bijbehorende Circulaire uitvoering Overeenkomst Sociaal Beleid Rijk: VWNW-beleid. Dit beleid kreeg zijn neerslag in een nieuw hoofdstuk (Hoofdstuk VIIbis Van werk naar werk) van het ARAR), dat in december 2013 met terugwerkende kracht tot en met 15 april 2013 in werking trad. Vanaf 1 januari 2020 geldt overigens de CAO Rijk, die het ARAR vervangt. Ook hierin is sprake van VWNW-beleid.

### **Interviews**

Het Huis achtte de verkregen schriftelijke informatie (waaronder de gespreksverslagen in het kader van het onderzoek door de externe onderzoeksinstantie) voldoende voor beantwoording van de onderzoeksvragen en het (uiteindelijk) komen tot een afgewogen beoordeling. Het Huis interviewde in dit geval geen personen.

## **1.5**

### **RAPPORT**

Het Huis heeft de feiten geanalyseerd, de deelvragen beantwoord en als conclusie een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvragen. Dit is eerst vastgelegd in een conceptrapport waarop ministerie 2 en verzoeker schriftelijk commentaar hebben gegeven, conform de werkwijze als bedoeld in artikel 17 van de Wet Hvk. De verwerking van dit commentaar door het Huis is samengevat in bijlage 1. Het eindresultaat is voorliggend geanonimiseerd rapport dat antwoord geeft op de onderzoeksvragen. Dit rapport wordt via de website van het Huis gepubliceerd.

## **1.6**

### **LEESWIJZER**

Hoofdstuk twee bevat een overzicht van de relevante feiten en omstandigheden die het Huis heeft geconstateerd. Hoofdstuk 3, 4 en 5 bevatten respectievelijk de analyse, de conclusies en een aanbeveling.

## 2. FEITENRELAAS

Dit feitenrelaas bevat de feiten en omstandigheden die relevant zijn voor beantwoording van de onderzoeksvragen.

### 2.1 HET REMPLAÇANTENBELEID VAN HET AGENTSCHAP

Het remplaçantenbeleid van het agentschap was gebaseerd op verschillende regelingen en voorzieningen uit het toenmalige VWNW-beleid van de Rijksoverheid.

#### **Het VWNW-beleid van de Rijksoverheid**

Het VWNW-beleid heeft tot doel werknemers te begeleiden naar ander werk in geval van een reorganisatie. Dit vergt doorstroom van andere werknemers binnen de Rijksoverheid. Het VWNW-beleid kreeg zijn beslag in het ARAR.

Een VWNW-kandidaat is een werknemer bij de Rijksoverheid die door een (aankomende) reorganisatie een andere baan dient te krijgen.<sup>6</sup> Een VWNW-kandidaat kan aanspraak maken op een begeleidingstraject naar een andere baan. De VWNW-kandidaat kan er echter ook voor kiezen om af te zien van dit traject en in plaats daarvan een stimuleringspremie bij ontslag te ontvangen.<sup>7</sup> Deze premie bedraagt maximaal 75.000 euro.

#### **Remplaçantenregeling<sup>8</sup> van de Rijksoverheid (artikel 49xx van het ARAR)**

Met de remplaçantenregeling zoals neergelegd in artikel 49xx van het ARAR, beoogt het Rijk de doorstroom van werknemers binnen de Rijksoverheid te bevorderen. Dit artikel luidt als volgt:

*“Het bevoegd gezag kan de aanspraak op het begeleidingstraject en de voorzieningen, bedoeld in paragraaf 3 en 4 van dit hoofdstuk toekennen aan een andere ambtenaar voor zover daarmee de plaatsing van een VWNW-kandidaat wordt gerealiseerd of hiermee een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van een taakstelling”.*

Dit artikel behelst dat andere medewerkers (dan VWNW-kandidaten) gebruik kunnen maken van een stimuleringspremie (een geldbedrag) als zij vrijwillig vertrekken bij een Rijksoverheidsorganisatie. Voorwaarde is dat de plaatsing van een VWNW-kandidaat wordt gerealiseerd of dat een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van een taakstelling.<sup>9</sup> Deze ‘andere werknemers’ die gebruik maken van de remplaçantenregeling worden remplaçanten genoemd.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Afhankelijk van de aard en de fase van de organisatieverandering kan een werknemer vrijwillig VWNW-kandidaat worden of wordt hij aangewezen als verplichte kandidaat.

<sup>7</sup> Artikel 49tt, eerste lid, van het ARAR.

<sup>8</sup> In de CAO Rijk, die geldt sinds 1 januari 2020, wordt niet meer gesproken over de remplaçantenregeling maar over de ‘plaatsmakersregeling’.

<sup>9</sup> Zoals in een eerdere noot toegelicht: onder een taakstelling wordt doorgaans verstaan een aan een organisatie opgelegde opgave om te bezuinigen.

<sup>10</sup> Zie artikel 49xx van het ARAR.

Uit de toelichting bij dit wetsartikel volgt: “(...) *Het is de bedoeling dat remplaceren op een transparante wijze plaatsvindt. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door in het besluit waarmee de remplaçant voorzieningen wordt toegekend op te nemen welke herplaatsing of krimp daarmee wordt gerealiseerd.*”<sup>11</sup>

### **Uitruilregeling van ministerie 1**

Met toepassing van artikel 49tt, achtste lid, van het ARAR trad op 28 oktober 2013 de Regeling van de minister van ministerie 1, houdende regels inzake de uitruil van een stimuleringspremie voor buitengewoon verlof, in werking (hierna: de uitruilregeling).<sup>12</sup> De uitruilregeling houdt in dat een werknemer die recht heeft op een stimuleringspremie bij vertrek uit de organisatie, deze premie kan inruilen voor een periode buitengewoon verlof. De uitbetaling van het salaris (of een percentage hiervan) loopt door totdat de premie is opgebruikt, waarna ontslag volgt.

Er zijn twee groepen van personen die voor deze regeling in aanmerking komen:

- 1 VWNW-kandidaten (vrijwillig of verplicht);
- 2 remplaçanten die op grond van artikel 49xx van het ARAR voor een stimuleringspremie in aanmerking komen.

### **De Centrale Adviescommissie VWNW van ministerie 1**

Om de toepassing van het VWNW-beleid bij ministerie 1 te bewaken, stelde de directeur P&O van ministerie 1 een Centrale Adviescommissie VWNW (hierna: de adviescommissie VWNW) in. De adviescommissie had tot doel om binnen ministerie 1 de uniforme behandeling van de aanvragen om toekenning van VWNW-faciliteiten te waarborgen. Zij beheerde het centrale VWNW-budget, waaruit de ingewilligde aanvragen werden gefinancierd. Een werknemer die gebruik wilde maken van de remplaçantenregeling behoorde een aanvraag in te dienen bij de adviescommissie VWNW en daarbij aan te geven of hij/ zij ook gebruik wilde maken van de uitruilregeling. De adviescommissie VWNW van ministerie 1 beoordeelde de aanvragen en adviseerde de directeur Bedrijfsvoering van ministerie 1 daarover, die op basis daarvan, namens de minister een besluit nam over de aanvraag. De adviescommissie VWNW toetste daarbij of op dat moment vaststond dat er een VWNW-kandidaat was gevonden voor de functie of de formatieplaats werd opgeheven.<sup>13</sup>

Op 28 november 2013 informeerde de adviescommissie VWNW van ministerie 1 het agentschap per e-mail over de mogelijke toepassing van de uitruilregeling.

### **Het remplaçantenbeleid van het agentschap vanaf begin 2014 tot 17 juli 2014**

Een in 2012 geëffectueerde fusie van het agentschap met twee andere dienstonderdelen van ministerie 1 noopte tot belangrijke interne veranderingen in werkwijzen en cultuur bij het agentschap. Het agentschap meende dat het de remplaçantenregeling kon inzetten om de interne veranderingen te versnellen en de problemen binnen het agentschap op te lossen. Het doel was om door toepassing van de remplaçantenregeling circa 300 medewerkers plaats te laten maken voor VWNW-kandidaten van elders.

---

<sup>11</sup> Staatsblad 2013, 540.

<sup>12</sup> Deze Regeling uitruil stimuleringspremie voor buitengewoon verlof van ministerie 1 werd op 5 september 2014 vastgesteld en trad met terugwerkende kracht in werking op 28 oktober 2013.

<sup>13</sup> Aan plaatsing van een VWNW-kandidaat kon op twee wijzen worden voldaan: direct of indirect. Indirecte plaatsing hield in dat vast stond dat door het vertrek van de vertrekkende agentschapsmedewerker, als gevolg van een of meer verdere verschuivingen elders, een VWNW-kandidaat kon worden geplaatst (ook wel het 'treintje' genoemd).

De inschatting van de directieraad van het agentschap (hierna: de directieraad) was dat het mogelijk was om de vrijkomende plaatsen na het vertrek van de betreffende medewerkers opnieuw te bezetten, met name door medewerkers van een overheidsorganisatie die zou worden opgeheven. De directeur Bedrijfsvoering van het agentschap lichtte later aan de externe onderzoeksinstantie toe dat deze inschatting van de directieraad was gebaseerd op een vermoeden; van een inventarisatie van de (hoeveelheid) beschikbare kandidaten was geen sprake.

Eind 2013 gaf het agentschap intern bekendheid aan het VWNW-beleid, de remplaçantenregeling en meer specifiek de uitruilregeling van ministerie 1. Op 4 maart 2014 plaatste de personeelsafdeling van het agentschap een bericht op intranet over de remplaçantenregeling. In het bericht werd aangegeven dat zich in enkele weken tijd al een kleine honderd geïnteresseerden bij de personeelsafdeling hadden gemeld om in aanmerking te komen voor de regeling. In het intranetbericht stond tevens dat de voorwaarde voor toekenning was dat het vertrek een bijdrage leverde aan het oplossen van de herplaatsingsproblematiek. Om de adviescommissie VWNW van ministerie 1 de premie en/of buitengewoon verlof te laten toekennen (conform de uitruilregeling), diende een vervanger te worden gevonden of de formatieplaats te worden opgeheven.

#### **Het remplaçantenbeleid van het agentschap vanaf 17 juli 2014 tot 15 maart 2015**

In de zomer van 2014 besloot de directieraad, die werd geleid door de inspecteur-generaal, dat ook medewerkers voor wie niet direct een VWNW-kandidaat gevonden kon worden, gebruik konden maken van de remplaçantenregeling. Van de bijeenkomst waarin de directieraad deze beslissing nam, werd geen verslag opgemaakt, zo bleek uit navraag door het Huis bij ministerie 2. Volgens het agentschap werd de beslissing van de directieraad ook met de SG van ministerie 1 besproken in de bestuursraad<sup>14</sup>, maar ook hiervan bestaat volgens het agentschap geen verslaglegging. De toenmalige SG van ministerie 1 vertelde de externe onderzoeksinstantie over deze bespreking. Hij gaf daarbij aan dat hij tijdens die bespreking positief heeft gereageerd op de voorgestelde aanpak, met het voorbehoud dat één en ander moest passen binnen de geldende regelgeving. Hij stelde in het kader van het onderzoek van de externe onderzoeksinstantie dat hij geen besluit tot instemming met de werkwijze heeft genomen.

Ministerie 2 deelde het Huis mee dat van de bespreking van dit punt in de bestuursraad om onbekende redenen geen vastleggingen bestaan. Ministerie 2 voegde daaraan toe dat als de SG een belangwekkend besluit zou hebben genomen in de bestuursraad, dit vastgelegd behoort te zijn.

De 'beslissing' van de directieraad ten aanzien van het remplaçantenbeleid van het agentschap blijkt uit een intranetbericht van 17 juli 2014. De personeelsafdeling van het agentschap plaatste een door de directieraad geaccordeerd bericht op intranet dat vermeldde dat inmiddels ruim 190 werknemers hadden aangegeven gebruik te willen maken van de regeling. Verder vermeldde het bericht dat 'onlangs' in de directieraad was besloten dat ook de medewerkers die een functie bekleden waarvoor niet direct een VWNW-kandidaat gevonden kon worden, gebruik konden maken van de regeling.

---

<sup>14</sup> De bestuursraad is het hoogste besluitvormingsorgaan binnen het ministerie.

## 2.2 DE UITVOERING VAN HET NIEUWE BELEID

### Aanvragen bij de Adviescommissie VWNW van ministerie 1

In september 2014 werden, met hulp van de directie Bedrijfsvoering van het agentschap, diverse aanvragen van medewerkers ingediend bij de adviescommissie VWNW voor een stimuleringspremie en/of de uitruilregeling in het kader van de remplaçantenregeling. Een groot deel van de aanvragen hield de adviescommissie aan, omdat niet duidelijk was of door het vertrek van de medewerker een VWNW-kandidaat kon worden geplaatst of dat de formatieplaats werd opgeheven. De adviescommissie VWNW meende dat het inwilligen van dit deel van de aanvragen niet in overeenstemming zou zijn met de remplaçantenregeling zoals neergelegd in artikel 49xx van het ARAR. De directeur Bedrijfsvoering van ministerie 1 deelde die mening. Deze stelde dat hij vanaf september 2014 tot en met december 2014 het hoofd P&O en de directeur Bedrijfsvoering van het agentschap meermaals mededeelde dat de uitvoeringspraktijk van het agentschap op dit punt niet in overeenstemming was met de regeling.

### Nota remplaçantenbeleid voorgelegd aan ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Op 15 oktober 2014 stelde de directie Bedrijfsvoering van het agentschap een nota vast over de uitvoeringspraktijk bij het agentschap. In de nota vermeldde de directie Bedrijfsvoering van het agentschap dat de directieraad had besloten om alle aanvragen van medewerkers te honoreren. De directie Bedrijfsvoering merkte daarbij op dat driekwart van de belangstellende medewerkers afkomstig is uit het primaire proces en dat 'op voorhand met grote zekerheid te stellen is dat het niet zal lukken om voor iedere belangstellende uit deze groep een tegenkandidaat te vinden'. Dit zou tot gevolg hebben dat op termijn 'conform het formele traject de formatieplaats moet worden ingeleverd', aldus de directie Bedrijfsvoering van het agentschap.

De directie Bedrijfsvoering van het agentschap schetste in de nota drie scenario's over de wijze waarop iemand gebruik kon maken van de regeling.<sup>15</sup> Het Huis merkt daarbij op dat het agentschap met de in de nota gehanteerde term 'remplaçant', eigenlijk bedoelde: 'geremplaceerde' of 'VWNW-kandidaat'. Het ging om de volgende tekst:

#### ***“Procedure***

*Om nu toch het besluit van [de directieraad] uit te voeren en daarmee gehoor te geven aan de nadrukkelijke wens van de individuele medewerker om eerder [het agentschap] te verlaten, worden door P&O de volgende scenario's gevolgd.*

- 1. Verlof toekennen en rechtstreeks vervangen met een remplaçant. [Het agentschap] dient een formele aanvraag in bij het departement en maakt daarmee direct gebruik van de VWNW regeling. Dit is conform de procedure.*
- 2. Verlof toekennen waarbij een treintje wordt gevormd en de remplaçant die binnenkomt op een andere plek terecht komt doordat er iemand anders doorschuift. Een formele aanvraag wordt ingediend bij het departement, eventueel na een periode van het onderzoeken van mogelijkheden. Dit geeft voor de vertrekkende medewerker geen vertraging in de honorering van zijn aanvraag. Hierbij geldt dan wel dat er maximaal 2 loonschalen verschil kan zijn tussen de vertrekkende medewerker en de remplaçant. Dit is conform de procedure.*
- 3. Weg zonder tegenkandidaat. Hier is sprake van een maatwerk oplossing, waarbij op een gelijke wijze als bij de situaties beschreven onder 1 en 2 de procedure voor de medewerker wordt afgehandeld. In deze situatie wordt de vertrekkende medewerker eerst administratief op een andere plek ondergebracht en pas als er*

<sup>15</sup> Zoals blijkt uit het citaat, richten de beschreven scenario's in de nota zich specifiek op de uitruilregeling van ministerie 1, waarvan remplaçanten ook gebruik kunnen maken.

*een remplaçant is, zal de aanvraag bij [ministerie 1] worden gedaan. Op deze wijze wordt voorkomen dat de formatieplaats komt te vervallen als er geen tegenkandidaat wordt gevonden. Medewerker blijft in die zin dus op de loonlijst van [het agentschap]. Mocht er geen remplaçant gevonden kunnen worden, dan draagt [het agentschap] dus het risico en worden deze kosten ten laste gebracht van het Eigen Vermogen”.*

Op 15 oktober 2014 verstuurde de directeur Bedrijfsvoering van het agentschap de nota aan de directeur van de afdeling Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: ministerie van BZK) dat verantwoordelijk is voor het opstellen van het personeelsbeleid binnen de Rijksoverheid, waaronder ook de remplaçantenregeling. In de begeleidende e-mail vermeldde hij dat de door het agentschap opgestelde remplaçantenprocedure, zoals enige weken geleden toegezegd, was bijgevoegd. De directeur Bedrijfsvoering eindigde de e-mail met de zin: “Ik hoop dat je hier eens naar wilt kijken”.

Op 29 oktober 2014 antwoordde de directeur van de afdeling Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk van het ministerie van BZK hierop met een e-mail waarin hij aangaf dat de specialisten van het team Arbeidsvoorwaarden en rechtspositie ernaar gekeken hebben en positief hebben gereageerd. Verder gaf hij aan dat de beschreven werkwijze paste in hetgeen in het ARAR is opgenomen over gebruik van de remplaçantenregeling. De directeur van de afdeling Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk van het ministerie van BZK lichtte deze mededeling niet nader toe in deze e-mail. In het kader van het onderzoek door de externe onderzoeksinstantie, stelde de directeur van de afdeling Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk van het ministerie van BZK dat hij de directeur Bedrijfsvoering van het agentschap had bericht dat de beschreven werkwijze inderdaad passend was, maar dat wel moet worden geadmistreerd dat het gaat om krimp of dat het een VWNW-kandidaat betreft. Verder gaf hij aan dat de afdeling Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk van het ministerie van BZK een *time-lag*<sup>16</sup> toestond, hoewel de regeling hierin niet expliciet voorzag. Volgens hem was het ministerie van BZK akkoord met het remplaçantenbeleid van het agentschap omdat dit beleid paste binnen de bedoeling van de regeling. Hij wees erop dat er nergens was vastgelegd in het ARAR dat de plaatsing van de VWNW-kandidaat moest samenvallen met een gelijktijdig vertrek van de remplaçant.

Op 26 november 2014 stond in een bericht op het intranet van het agentschap dat alle aanvragen voor 31 december 2015 moesten zijn ingediend. Het bericht vermeldde nogmaals dat er tijdens de afgelopen zomer in de directieraad was besloten dat ook de medewerkers die een functie bekleden waarvoor ‘niet direct’ een VWNW-kandidaat gevonden kon worden, van de regeling gebruik konden maken.

### **Betrokkenheid van ministerie 1**

Op 3 december 2014 stuurde de directeur Bedrijfsvoering van het agentschap een e-mail aan de directeur Bedrijfsvoering van ministerie 1. Daarin schreef hij dat de directeur van de afdeling Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk van het ministerie van BZK in een e-mail aan het agentschap had meegedeeld dat de werkwijze van het agentschap met betrekking tot de remplaçantenregeling paste in hetgeen in het ARAR is opgenomen over de remplaçantenregeling.

---

<sup>16</sup> Een time-lag, oftewel een tijdsvertraging, houdt in deze context in dat het besluit om de remplaçantenregeling toe te passen en de remplaçant te laten vertrekken, niet gelijktijdig hoeft te geschieden met het plaatsen van een VWNW-kandidaat of het inleveren van een formatieplaats.

De directeur Bedrijfsvoering van ministerie 1, die zich hierin nog steeds niet kon vinden, nam vervolgens contact op met de manager Bedrijfsvoering HRM van ministerie 1. Deze gaf aan dat één van zijn collega's over deze kwestie contact opnam met een specialist van het ministerie van BZK. Uit interne correspondentie van 15 december 2014 van de manager Bedrijfsvoering HRM van ministerie 1 met de directeur Bedrijfsvoering van ministerie 1 blijkt dat de specialist van het ministerie van BZK aangaf dat er bij de toepassing van de remplaçantenregeling een relatie met een reorganisatie moet zijn en dat de manager Bedrijfsvoering HRM van ministerie 1 daaruit afleidde dat de standpunten van het ministerie van BZK en ministerie 1 in dezen dus overeenstemden. In de e-mail schreef de manager Bedrijfsvoering HRM van ministerie 1 verder dat de praktijk waarbij het agentschap de medewerkers buitengewoon verlof verleent in afwachting van een eventuele VWNW-kandidaat (ook wanneer het zeer onzeker is of deze zal worden gevonden), 'op zeer gespannen voet' staat met de regelgeving en een toets door de fiscus niet zal doorstaan. Ten slotte schreef de manager Bedrijfsvoering HRM van ministerie 1 dat hij het wenselijk achtte dat ministerie 1 een helder standpunt innam ten aanzien van de handelwijze van het agentschap op basis waarvan de adviescommissie VWNW van ministerie 1 de aanvragen van medewerkers van het agentschap kon beoordelen.

Nog diezelfde dag, op 15 december 2014, stelde de directie Bedrijfsvoering HRM van ministerie 1 een memo op voor de plaatsvervangend SG van ministerie 1. In dit memo gaf de directie aan dat er voor de derde variant uit de nota waarbij het agentschap de werknemers buitengewoon verlof verleende in afwachting van een nog te vinden VWNW-kandidaat, geen basis is in de geldende wet- en regelgeving. Ook staat in het memo dat het ministerie van BZK eveneens vasthoudt aan de voorwaarde dat er een relatie met een taakstelling moet zijn. Ten slotte vermeldt de memo dat het standpunt van de directie Bedrijfsvoering HRM van ministerie 1 als volgt is: *"het agentschap zal o.i. voorafgaand aan het aangaan van een remplaçantenarrangement met een medewerker inzichtelijk c.q. aannemelijk moeten maken dat door het betreffende vertrek wordt bijgedragen aan de taakstelling bij [ministerie 1]"*. In het kader van het onderzoek van de externe onderzoeksinstantie stelde de plaatsvervangend SG van ministerie 1 later dat met deze memo door de directie Bedrijfsvoering HRM van ministerie 1 een signaal is afgegeven aan het agentschap.

## 2.3 HET EINDE VAN HET GEVOERDE BELEID EN DE GEVOLGEN

### Het einde van het beleid

Op 5 februari 2015 vond een overleg plaats tussen de plaatsvervangend SG van ministerie 1, de directeur Bedrijfsvoering van ministerie 1 en de directeur Bedrijfsvoering van het agentschap. Tijdens het overleg gaf de plaatsvervangend SG van ministerie 1 expliciet aan dat de variant waarbij het agentschap de remplaçantenregeling – en in het bijzonder de uitruilregeling – toepaste in afwachting van een eventuele VWNW-kandidaat, beëindigd moest worden. Het was volgens hem noodzakelijk om de verruimde toepassingspraktijk een halt toe te roepen. De aanvragen konden niet uit het 'VWNW-potje' van ministerie 1 worden vergoed, waardoor de kosten ervan voor eigen rekening van het agentschap kwamen. Doorgaan met de openstelling zou een te zware belasting vormen voor het budget van het agentschap.

Als gevolg hiervan besloot de directieraad op 26 februari 2015 dat de aanmeldingstermijn moest worden ingekort tot 15 maart 2015 (aanvankelijk was deze gesteld op 31 december 2015). Dit werd op 27 februari 2015 middels een intranetbericht aan de werknemers gecommuniceerd. Omdat er al verwachtingen waren gewekt bij de werknemers en om ongelijke behandeling van werknemers te voorkomen, gaf ministerie 1 de werknemers



nog tot 15 maart 2015 de gelegenheid zich formeel aan te melden voor de regeling. Vanwege de reeds gewekte verwachtingen bij werknemers, werd de regeling niet met terugwerkende kracht ongedaan gemaakt, aldus ministerie 2.

### **Gevolgen van het gevoerde beleid**

Uit een overzicht dat het agentschap opstelde op 4 maart 2015 blijkt dat 266 medewerkers hadden aangegeven te willen vertrekken met gebruikmaking van de remplaçantenregeling. Uit datzelfde overzicht blijkt dat de meerderheid van die medewerkers onderdeel uitmaakte van het primaire proces. Het gaat daarbij voor een groot deel om direct toezichthoudend personeel.

Het aantal medewerkers van het agentschap dat uiteindelijk in de periode van 2014 tot en met 2016 met gebruikmaking van de regeling vertrok – 236 medewerkers – overtrof de verwachting van het agentschap dat zo'n 150 medewerkers van de regeling gebruik zouden maken.

Uit de notulen van het directiebestuur van 16 februari 2016 blijkt dat van de 231 werknemers die op dat moment (voor 31 december 2015) zijn vertrokken op grond van de remplaçantenregeling, voor 150 werknemers geen VWNW-kandidaat is gevonden die invulling kon geven aan de vrijgekomen functieplaatsen. In de notulen staat ook dat de financiële situatie van het agentschap het niet toelaat dat de financiële last verder toeneemt als gevolg van toepassing van de remplaçantenregeling: *“Alle inspanning zal er dan ook op gericht moeten zijn alsnog financiële dekking te verkrijgen voor de 150 remplaçanten plekken.”*. In samenwerking met ministerie 1 wilde het agentschap voor deze 150 plekken alsnog VWNW-kandidaten zoeken, zodat het agentschap de benodigde financiële middelen voor de remplaçanten zou ontvangen van ministerie 1. Uit de notulen volgt ook dat het agentschap destijds de afspraak met het kerndepartement heeft gemaakt dat remplaçanten kunnen vertrekken en dat de afdekking van de functieplek met een VWNW-kandidaat tot eind 2017 mogelijk is.

In 2016 werden er van die 150 nog vijf formatieplaatsen opgeheven en werd er één VWNW-kandidaat geplaatst. Eind 2016 bleek dat de functies van 144 werknemers niet waren ingevuld door een VWNW-kandidaat. Ook werden de bijbehorende formatieplaatsen van deze 144 werknemers niet opgeheven. Deze 144 werknemers vertrokken met buitengewoon verlof en ontvingen salaris tot het bedrag van de stimuleringspremie op was, of ontvingen een eenmalige stimuleringspremie, of een combinatie van beide. De werknemers behoefden daar geen tegenprestatie voor te leveren. Het agentschap droeg zelf de kosten van het gevoerde remplaçantenbeleid voor deze 144 medewerkers, aangezien deze (althans hun situatie) niet voldeden aan de VWNW-criteria. Voor hen ontving het agentschap dus geen financiering vanuit het centrale VWNW-budget van ministerie 1. Uit een globale opgave van ministerie 2 blijkt dat deze kosten voor het agentschap (in de jaren 2014, 2015 en 2016) ongeveer 14 miljoen euro bedroegen. Uit die opgave valt verder af te leiden dat, als het agentschap voor deze medewerkers wel de financiering zou hebben ontvangen vanuit het centrale VWNW-budget van ministerie 1, die kosten voor het agentschap ongeveer 3 miljoen euro zouden hebben bedragen.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Genoemde (afgeronde) bedragen geven een globale indruk van de financiële impact van het gevoerde VWNW-beleid op het agentschap. Genoemde bedragen zijn de uitkomst van een berekening van het Huis op basis van informatie die het Huis ontving van ministerie 2.

In 2018 werden er nog eens zes formatieplaatsen opgeheven en werden er drie VWNW-kandidaten bij het agentschap geplaatst, op conto van de remplaçantenregeling 2014-2015. Uiteindelijk ging het om 135 functieplaatsen die niet werden ingevuld door het plaatsen van een VWNW-kandidaat of waarvan de formatieplaats niet werd opgeheven. Verzoeker stelt dat het kennisniveau binnen het agentschap is gedaald door het vertrek van de medewerkers en het niet invullen van een groot deel van die posities door VWNW-kandidaten.

Een periodieke doorlichting van het agentschap op grond van de 'Regeling agentschappen' resulteerde eind 2016 in een rapport (hierna: het doorlichtingsrapport).<sup>18</sup> In dit rapport staat onder meer het volgende:

*"Het eigen vermogen is de afgelopen jaren meerdere keren (tussentijds) aangevuld vanuit de eigenaar [ministerie 1]. Over de afgelopen twee jaar heeft [het agentschap] ca. € 18 mln. verlies gemaakt. De belangrijkste oorzaak hiervoor zijn de hogere personele kosten. Dit komt met name doordat de verwachte kosten aan externe inhuur hoger uitvallen dan in het plan van aanpak was begroot, evenals de kosten van de Van Werk naar Werk (VWNW) regeling voor boventallig personeel."*

Uit een overzicht van 4 maart 2015 van werknemers van het agentschap die voor de remplaçantenregeling in aanmerking wilden komen, blijkt dat 29 werknemers met eenzelfde specifieke professionele expertise en opleiding zich hiervoor hebben aangemeld. Er vertrokken dus onder meer veel werknemers met eenzelfde specifieke professionele expertise en opleiding bij het agentschap. In het doorlichtingsrapport staat dat uit een toelichting van het agentschap blijkt dat vooral externe inhuur van medewerkers, en met name medewerkers met eenzelfde specifieke professionele expertise en opleiding, lastig te realiseren is. Bij de onderdelen van het agentschap waarbinnen veel van deze medewerkers werkzaam zijn, dan wel waren, was de werkdruk dan ook hoog.

Ministerie 2 geeft aan dat er, voor zover nog kan worden nagegaan in de organisatie, ten gevolge van het gevoerde remplaçantenbeleid van het agentschap destijds geen toename van de werkdruk en/of problemen zijn ontstaan waardoor de bedrijfsvoering in gevaar kwam. Ministerie 2 geeft aan dat ten gevolge van het gevoerde beleid weliswaar ook ervaren, goede medewerkers de dienst hebben verlaten, maar dat er slechts in een enkel geval sprake was van een lastig in te vullen vacature na het vertrek van deze medewerkers. Ministerie 2 stelt voorts dat de aanpak van het agentschap in positieve zin heeft bijgedragen aan het plaatsen van VWNW-kandidaten. De aanpak bevorderde volgens ministerie 2 de instroom en doorstroom van medewerkers, hetgeen de productie en sfeer in de organisatie ten goede zou zijn gekomen. Ook heeft volgens ministerie 2 een beduidend aantal werknemers, van wie de kwalificatie niet meer overeenkwam met de behoefte van het agentschap, gebruik gemaakt van de mogelijkheid om eerder uit te treden. Dit leverde een bijdrage aan de ambities van het agentschap, aldus ministerie 2.

---

<sup>18</sup> Een team bestaande uit medewerkers van ministerie 1 en een ander ministerie voerde deze doorlichting uit.

## 2.4 GENOMEN MAATREGELEN

In februari 2016 besloot de directieraad het gevoerde beleid, inhoudende dat werknemers konden vertrekken zonder dat er een VWNW-kandidaat was gevonden om hun functieplaats in te vullen, niet meer toe te passen. Er was een aantal specifieke uitzonderingen van toepassing. Zo kwamen werknemers van wie de functie werd opgeheven nog in aanmerking voor de remplaçantenregeling. Daarnaast kon de SG van ministerie 1 incidenteel<sup>19</sup> besluiten om de regeling wel toe te passen voor een werknemer, ook als er geen VWNW-kandidaat beschikbaar was voor de vrijgekomen functie.<sup>20</sup>

Het agentschap heeft opheffing van de formatieplaatsen van de overgebleven plekken niet overwogen omdat 'het opdrachtenpakket van het agentschap hiervoor geen ruimte liet', zo lichtte ministerie 2 toe aan het Huis.

Vanaf 2015 heeft er regelmatig informeel mondeling contact plaatsgevonden tussen een afgevaardigde van de personeelsafdeling van ministerie 1 en het agentschap over de voortgang van de VWNW-problematiek bij het agentschap.

Het agentschap evalueerde (de besluitvorming over) de invoering en uitvoering van het remplaçantenbeleid niet, nadat dit was beëindigd. Een monitoringscommissie van ministerie 1 stelde over de periode 2015-2016 en 2016-2017 rapportages op over het VWNW-beleid binnen ministerie 1. Het door het agentschap gevoerde VWNW-beleid komt hierin echter niet aan de orde.

De SG van ministerie 2 en de bewindspersoon zijn in mei 2018 door de plaatsvervangend SG van ministerie 2 geïnformeerd over het door het agentschap in het verleden gevoerde VWNW-beleid en de melding die verzoeker op 4 mei 2018 deed. De personeelsafdeling van ministerie 2 had daarna regelmatig contact met het agentschap over de toepassing van de regeling.

In december 2018 bracht het agentschap de gewijzigde, terughoudender toepassing van de remplaçantenregeling en bijbehorende procedures onder de aandacht bij zijn managers. De overige medewerkers bracht het agentschap in diezelfde maand via intranet op de hoogte.

---

<sup>19</sup> In geval van incidentele/ schrijnende situaties.

<sup>20</sup> In 2018 is voor drie werknemers besloten om de remplaçantenregeling in te zetten in het kader van een schrijnende situatie.

## 3. ANALYSE

In dit hoofdstuk geeft het Huis antwoord op de vraag of er sprake was van een misstand in de zin van de Wet Hvk. Deze vraag kan worden beantwoord door vast te stellen of er sprake is van een schending van een wettelijk voorschrift en zo ja, of er ook is voldaan aan de (andere) criteria die bepalen of er sprake is van een misstand zoals bedoeld in de Wet Hvk. Ook gaat het Huis in op de maatregelen die de werkgever trof.

### 3.1 BEOORDELING SCHENDING WETTELIJK VOORSCHRIFT

De deelvraag die in deze paragraaf wordt beantwoord, is:

*'Voldeed het remplaçantenbeleid dat het agentschap in 2014 en 2015 voerde aan artikel 49xx van het ARAR?'*

#### **De remplaçantenregeling (artikel 49xx van het ARAR)**

De vraag is of het remplaçantenbeleid dat het agentschap voerde voldeed aan de wettelijke voorschriften, namelijk artikel 49xx van het ARAR. Dit artikel bepaalt dat het 'bevoegd gezag' de aanspraak op het begeleidingstraject of de stimuleringspremie kan toekennen aan andere werknemers (remplaçanten), voor zover daarmee de plaatsing van een VWNW-kandidaat wordt gerealiseerd of als hiermee een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van een taakstelling.<sup>21</sup> Het ARAR stelt geen termijn aan het moment waarop een geremplaceerde de plaats moet innemen van een remplaçant. Op de vrijgekomen functieplaats hoeft dus niet meteen een VWNW-kandidaat te worden geplaatst.<sup>22</sup> Het toepassen van de regeling veronderstelt echter wel dat er op enig moment sprake zal moeten zijn van de plaatsing van een VWNW-kandidaat, dan wel het leveren van een bijdrage aan een taakstelling; bijvoorbeeld door het opheffen van een formatieplaats. Daarnaast volgt uit de toelichting bij dit wetsartikel dat remplaceren op een transparante wijze dient plaats te vinden: *"Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door in het besluit waarmee de remplaçant voorzieningen wordt toegekend op te nemen welke herplaatsing of krimp daarmee wordt gerealiseerd."*<sup>23</sup>

Wanneer er precies sprake is van 'remplaceren op een transparante wijze' volgt niet uit de toelichting. Het toepassen van de regeling veronderstelt echter dat er op enig moment sprake zal moeten zijn van de plaatsing van een VWNW-kandidaat, dan wel het leveren van een bijdrage aan een taakstelling; bijvoorbeeld door het opheffen van een formatieplaats. Nog belangrijker: het veronderstelt volgens het Huis dat de desbetreffende overheidsinstantie daar bij de besluitvorming over de toepassing van de remplaçantenregeling rekening mee heeft gehouden en dat de desbetreffende overheidsinstantie inzichtelijk kan maken op welke wijze invulling wordt of is gegeven aan de voorwaarde dat het vertrek van een remplaçant zal leiden of heeft geleid tot de

---

<sup>21</sup> Zoals in een eerdere noot toegelicht: onder een taakstelling wordt doorgaans verstaan een aan een organisatie opgelegde opgave om te bezuinigen.

<sup>22</sup> Tweede Kamer 2017-2018, 31066 nr. 388 (Brief Ministerie van Financiën aan de President van de Algemene Rekenkamer, 26 september 2017; Brief van de Algemene Rekenkamer aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 27 november 2017). Deze brieven hebben betrekking op de toepassing van de remplaçantenregeling voor medewerkers van de Douane en FIOD.

<sup>23</sup> Staatsblad 2013, 540.

plaatsing van een VWNW-kandidaat, dan wel op welke wijze er invulling is of wordt gegeven aan een taakstelling.<sup>24</sup>

### **De uitruilregeling en de Adviescommissie VWNW van ministerie 1**

Zowel VWNW-kandidaten (vrijwillig of verplicht) als remplaçanten konden in aanmerking komen voor de uitruilregeling van ministerie 1, inhoudende dat zij bij vertrek uit de organisatie de stimuleringspremie konden inruilen voor een periode buitengewoon verlof.

Ministerie 1, en zijn ingestelde adviescommissie VWNW die de toepassing van het VWNW-beleid bewaakte, hanteerden bij het beoordelen en toekennen van aanvragen voor toepassing van de remplaçantenregeling (en de uitruilregeling) het uitgangspunt dat inzichtelijk c.q. aannemelijk moest zijn gemaakt dat er een VWNW-kandidaat kon worden geplaatst of dat er door het vertrek van de betreffende medewerker sprake was van een relatie met een taakstelling (door bijvoorbeeld het opheffen van de formatieplaats). Het uitgangspunt van ministerie 1 en de adviescommissie VWNW was dus helder: de desbetreffende overheidsinstantie moest bij het besluit over de toepassing van de remplaçantenregeling inzichtelijk maken op welke wijze invulling zou worden of al was gegeven aan de voorwaarde dat het vertrek van een remplaçant zou leiden of al had geleid tot de plaatsing van een VWNW-kandidaat, dan wel op welke wijze er invulling was of zou worden gegeven aan een taakstelling.

### **Het remplaçantenbeleid van het agentschap**

Vanaf 17 juli 2014 tot 15 maart 2015 hield het beleid van het agentschap in dat ook medewerkers voor wie niet direct een VWNW-kandidaat gevonden kon worden, gebruik konden maken van de remplaçantenregeling. Het agentschap wilde door toepassing van de remplaçantenregeling circa 300 medewerkers plaats laten maken voor VWNW-kandidaten, met name van buiten de organisatie. De inschatting van de directieraad was dat het mogelijk was om de vrijkomende plaatsen op enig moment na het vertrek van de betreffende medewerkers opnieuw te bezetten. Voor zover het Huis heeft kunnen vaststellen was voornoemde inschatting niet gebaseerd op een onderzoek naar of inventarisatie van de beschikbaarheid en/of de geschiktheid van potentiële VWNW-kandidaten.

In september 2014 hield de adviescommissie VWNW een groot deel van de aanvragen van het agentschap in het kader van de remplaçantenregeling aan, omdat niet duidelijk was of door het vertrek van de medewerker een VWNW-kandidaat kon worden geplaatst of dat de formatieplaats werd opgeheven. Zowel de adviescommissie VWNW als de directeur Bedrijfsvoering van ministerie 1 meenden dat het inwilligen van die aanvragen niet in overeenstemming zou zijn met de remplaçantenregeling zoals neergelegd in artikel 49xx van het ARAR. Daarmee maakte (de adviescommissie VWNW van) ministerie 1 kenbaar aan het agentschap wat de juiste lijn was. Ook de directeur Bedrijfsvoering van ministerie 1 zou zijn kritische gedachten over de toepassing van de remplaçantenregeling door het agentschap vanaf september 2014 tot en met december 2014 meermaals hebben gedeeld met het agentschap.

---

<sup>24</sup> Tweede Kamer 2017-2018, 31066 nr. 388 (Brief Ministerie van Financiën aan de President van de Algemene Rekenkamer, 26 september 2017; Brief van de Algemene Rekenkamer aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 27 november 2017).

### **De nota remplaçantenbeleid van het agentschap**

Op 15 oktober 2014 stelde de directie Bedrijfsvoering van het agentschap een nota vast over de uitvoeringspraktijk bij het agentschap. In de nota vermeldde de directie Bedrijfsvoering van het agentschap dat de directieraad had besloten om alle aanvragen van medewerkers te honoreren. Verder beschreef de nota drie scenario's over de wijze waarop iemand gebruik kon maken van de regeling. Scenario 1 en 2 sluiten af met de bewoordingen "Dit is conform de procedure". Het Huis leidt daaruit af dat deze scenario's volgens het agentschap in lijn waren met de wijze waarop ministerie 1 invulling gaf aan de remplaçantenregeling zoals neergelegd in artikel 49xx van het ARAR. Die toevoeging ontbrak echter bij scenario 3. Met het derde scenario gaf het agentschap een andere invulling aan de remplaçantenregeling dan voorzien in genoemde invulling van ministerie 1: de zogenaamde "weg zonder tegenkandidaat". Een scenario waarbij het agentschap de werknemer liet vertrekken, administratief op een andere plek onderbracht en (nog) geen aanvraag indiende bij de adviescommissie VWNW om te voorkomen dat de formatieplaats kwam te vervallen wanneer er geen tegenkandidaat werd gevonden. Het agentschap anticipeerde hiermee op de kennelijk door hem ingeschatte mogelijkheid dat in voorkomende gevallen geen tegenkandidaat zou worden gevonden en de adviescommissie VWNW een negatief advies zou uitbrengen over de aanvragen.

De directeur Bedrijfsvoering van het agentschap stuurde een e-mail – met bijgevoegd de voormelde nota remplaçantenbeleid – aan de directeur van de afdeling Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk van het ministerie van BZK. Het Huis kan de bedoeling van het voorleggen van die nota aan die directeur – bijvoorbeeld het vragen om diens instemming – lastig duiden, daar de formulering van de begeleidende e-mail (van 15 oktober 2014) van de directeur Bedrijfsvoering van het agentschap (te) vaag is. Als de directeur Bedrijfsvoering daarmee beoogde om te komen tot een heldere vastlegging van een formele instemming, meent het Huis dat die opzet niet geslaagd is.

### **Uitvoeringspraktijk van het agentschap**

In de periode 2014 tot en met 2016 vertrokken 236 medewerkers met gebruikmaking van de remplaçantenregeling waarvan uiteindelijk 135 functieplaatsen niet werden ingevuld door het plaatsen van een VWNW-kandidaat of het opheffen van een formatieplaats. Het Huis constateert dat er in een ruime meerderheid van de gevallen geen sprake was van een (al dan niet directe) plaatsing van een VWNW-kandidaat. Dat maakt het toepassen van de remplaçantenregeling voor medewerkers van het agentschap echter niet per definitie onjuist. Van belang is of het agentschap vooraf, bij aanvang van het gevoerde beleid, er op redelijke gronden vanuit kon gaan dat het op enig moment aan de voorwaarden voor het toepassen van de remplaçantenregeling kon voldoen.

Het is het Huis niet duidelijk geworden of en zo ja, op welke wijze het agentschap destijds inzichtelijk heeft gemaakt dat en hoe invulling zou worden gegeven aan de voorwaarde dat tegenover elke vertrokken remplaçant een VWNW-kandidaat werd of zou worden geplaatst, dan wel dat er een bijdrage werd of zou worden geleverd aan een taakstelling.<sup>25</sup>

Het agentschap liet werknemers vertrekken op grond van de remplaçantenregeling, terwijl het nog geen zicht had op de plaatsing van VWNW-kandidaten. Het Huis heeft daarover geen uitsluitel, maar vermoedt dat de adviescommissie VWNW van ministerie

---

<sup>25</sup> Zoals in een eerdere noot toegelicht: onder een taakstelling wordt doorgaans verstaan een aan een organisatie opgelegde opgave om te bezuinigen.

1 die aanvragen om die reden zou hebben aangehouden zoals zij ook had gedaan met de in september 2014 door het agentschap ingediende aanvragen. De werkwijze van het agentschap was niet in lijn met het doel en de strekking van de remplaçantenregeling.

Verskillende betrokkenen schetsen dat de werkwijze met een zogenaamde 'time lag' passend is onder de voorwaarde dat wordt geadministreerd dat een VWNW-kandidaat wordt geplaatst of dat er sprake is van krimp (door het opheffen van de formatieplaats). Ondanks de beperkte vastleggingen van het besluitvormingsproces omtrent de toepassing van het remplaçantenbeleid van het agentschap merkt het Huis op dat verschillende betrokkenen het agentschap hebben gewezen op de geldende wet- en regelgeving en op het gegeven dat het toepassingsbeleid van het agentschap zich daartoe mogelijk lastig verhiel. Alertheid van het agentschap was dus geboden.

### **Vastlegging en transparantie van besluitvorming**

De meeste besluitvorming met betrekking tot het remplaçantenbeleid van het agentschap is niet vastgelegd. Het kostte het Huis dan ook moeite om te achterhalen wie welk besluit nam en wanneer. Zelfs van relevante vergaderingen (en eventueel daarin genomen besluiten) van de directieraad en de bestuursraad waarin het remplaçantenbeleid aan de orde kwam, bestaat geen vastlegging. Het Huis is, overigens met ministerie 2, van mening dat indien de SG een belangwekkend besluit (in de bestuursraad) neemt, dat vastgelegd behoort te zijn. Deze gang van zaken roept dan ook vragen op. Het is het Huis niet duidelijk geworden wat de reden is voor het ontbreken van dergelijke vastleggingen.

### **Deelconclusie**

Het agentschap gaf een andere invulling aan de remplaçantenregeling dan ministerie 1 en paste een eigen remplaçantenbeleid toe. De werkwijze waarbij het agentschap medewerkers administratief elders binnen de eigen organisatie onderbracht, hen buitengewoon verlof verleende in afwachting van een eventuele VWNW-kandidaat (ook wanneer het zeer onzeker was of deze kon worden gevonden) en de eventuele opheffing van formatieplaatsen probeerde te voorkomen, stond op gespannen voet met wet- en regelgeving en was daarom niet wenselijk. Het Huis constateert dat het agentschap destijds niet inzichtelijk maakte dat het aan de voorwaarden voor het mogen toepassen van de remplaçantenregeling voldeed of nog kon gaan voldoen. Scenario 3 in de nota remplaçantenbeleid van het agentschap ('weg zonder tegenkandidaat') wees op het vooruitzicht dat er (mogelijk) geen tegenkandidaat kon worden geplaatst en bood daarnaast een optie om te voorkomen dat de formatieplaats werd opgeheven. De werkwijze van het agentschap in dit scenario 3 laat zich technisch lastig kwalificeren als een schending van artikel 49xx van het ARAR: scenario 3 'omzeilt' dat voorschrift. Het Huis acht de werkwijze echter niet in lijn met het doel en de strekking van de remplaçantenregeling zoals neergelegd in artikel 49xx van het ARAR. Daarnaast laat het Huis de gebrekkige vastlegging en daarmee moeizame reconstrueerbaarheid van de besluitvorming destijds, zwaar meewegen. Dat leidt ertoe dat het Huis de handelwijze weegt en beschouwt als een schending van een wettelijk voorschrift.

## 3.2 BEOORDELING VERMOEDEN VAN EEN MISSTAND

De deelvraag die in deze paragraaf beantwoord wordt, is:

*'Indien het gevoerde remplaçantenbeleid in strijd was met wettelijke voorschriften, was het maatschappelijk belang zodanig in het geding dat er sprake was van een misstand zoals bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders?'*

### **Wanneer is er sprake van een misstand?**

Er zijn verschillende wettelijke criteria om te bepalen of er sprake is van een misstand zoals bedoeld in de Wet Hvk. Zo kan er sprake zijn van een misstand als de veiligheid van personen in gevaar is, een gevaar bestaat voor de volksgezondheid of als er een gevaar is voor de aantasting van het milieu. Ook kan er sprake zijn van een misstand als een wettelijk voorschrift wordt geschonden of als er gevaar is voor het goed functioneren van een openbare dienst of onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten. Voor al deze situaties moet daarbij ook het maatschappelijk belang in het geding zijn. Dat betekent dat de misstand moet uitstijgen boven een individuele kwestie, dat sprake is van een patroon of structureel karakter of van een zodanige ernstige of omvangrijke misstand dat daardoor het algemeen/ maatschappelijk belang wordt geraakt. Voor de beoordeling van de ernst van de misstand kijkt het Huis naar de aard, omvang en ernst van de (potentiële) schade van de misstand.

### **Was hier sprake van een misstand met een maatschappelijk belang?**

Het Huis beschouwt de werkwijze van het agentschap als een schending van een wettelijk voorschrift. Er is niet op een rechtmatige wijze met overheidsgeld omgegaan. Dit betekent echter niet per definitie dat er sprake was van een misstand in de zin van de Wet Hvk. Bepalend daarvoor is de vraag of het maatschappelijk belang in het geding was bij de schending van dit wettelijke voorschrift.

Uiteindelijk vertrokken 236 medewerkers in de periode 2014 tot en met 2016 met gebruikmaking van de remplaçantenregeling die het agentschap bood, onder wie een groot aantal medewerkers dat onderdeel uitmaakte van het primaire proces. In 135 gevallen volgde nooit invulling van de functieplaats door het plaatsen van een VWNW-kandidaat, dan wel opheffing van een formatieplaats. Ministerie 2 verklaarde dat er door het gevoerde remplaçantenbeleid geen problemen zijn ontstaan die de bedrijfsvoering van het agentschap in gevaar brachten, dat slechts in een enkel geval sprake was van een lastig in te vullen vacature en het gevoerde remplaçantenbeleid geen toename van werkdruk tot gevolg had. Ook stelde ministerie 2 dat het remplaçantenbeleid van het agentschap in positieve zin heeft bijgedragen aan het plaatsen van VWNW-kandidaten, de instroom van nieuwe medewerkers en de bevordering van doorstroom. De aanpak van het agentschap leverde daardoor een bijdrage aan de ambities van het agentschap, aldus ministerie 2. Hoewel het onderzoek zich hierop niet primair heeft gericht, acht het Huis echter aannemelijk dat het vertrek van de medewerkers impact had op de organisatie en de uitvoering van het primaire proces van het agentschap. Het agentschap heeft het opheffen van de formatieplaatsen, volgens ministerie 2, niet overwogen omdat het takenpakket van het agentschap daar geen ruimte voor bood. Daaruit maakt het Huis op dat de uiteindelijke invulling van die functies nodig was om – in ieder geval op termijn – de taken van het agentschap (adequaat) te kunnen blijven vervullen. Daarnaast wees verzoeker er in zijn melding op dat er kennis en ervaring verloren is gegaan door het gevoerde remplaçantenbeleid. Tot slot blijkt uit het doorlichtingsrapport van eind 2016 dat externe inhuur, en met name medewerkers met eenzelfde specifieke professionele expertise en opleiding, lastig te realiseren was. Bij de onderdelen van het agentschap waarbinnen veel van deze medewerkers werkzaam zijn (dan wel waren), was de werkdruk dan ook hoog, zo vermeldt het doorlichtingsrapport. Het is mogelijk dat het agentschap de gevolgen van zijn eigen remplaçantenbeleid voor zijn bedrijfsvoering niet goed heeft overzien of heeft gebagatelliseerd.



De werkwijze van het agentschap was niet in lijn met het doel en de strekking van de remplaçantenregeling en de invulling die ministerie 1 daaraan gaf. Daardoor ontving het agentschap voor 144 van de door het agentschap ingewilligde aanvragen niet de financiering van ministerie 1.<sup>26</sup> Het agentschap moest de kosten van het vertrek van die medewerkers zelf financieren. Het doorlichtingsrapport vermeldt dat de externe inhuur in samenhang met de kosten van de VWNW-regeling het agentschap veel geld heeft gekost. Het eigen vermogen is, mede ten gevolge van het gevoerde beleid, meerdere keren (tussentijds) aangevuld vanuit ministerie 1. De financiële consequenties hiervan kwamen dus voor rekening van de overheid.

### **Deelconclusie**

Het Huis weegt en beschouwt de werkwijze van het agentschap uiteindelijk als een schending van een wettelijk voorschrift. Daardoor besteedde het agentschap het desbetreffende overheidsgeld onzorgvuldig. Van een publieke organisatie zoals een agentschap dat toezicht houdt op regel naleving, mag allereerst verwacht worden dat het in lijn met wet- en regelgeving handelt. Daarnaast mag van een publieke organisatie verwacht worden dat zorgvuldig wordt omgegaan met overheidsgeld. Gebeurt dit niet, dan schaadt dit het maatschappelijk aanzien van, en het vertrouwen, in de overheid. Dit in samenhang bezien met de financiële consequenties en de bovengenoemde signalen over de bedrijfsvoering, maakt dat het Huis van oordeel is dat het maatschappelijk belang in het geding was, en er dus sprake was van een misstand zoals bedoeld in de Wet Hvk.

## **3.3 BEOORDELING GENOMEN MAATREGELEN**

De deelvraag die in deze paragraaf wordt beantwoord, is:

*'Indien het gevoerde remplaçantenbeleid in strijd was met wettelijke voorschriften, heeft het verantwoordelijke ministerie voldoende maatregelen getroffen om te voorkomen dat dit beleid nogmaals zou worden toegepast?'*

Het Huis is in het onderzoek nagegaan of en zo ja, welke maatregelen het agentschap heeft getroffen. Het Huis heeft beoordeeld of de door het agentschap getroffen maatregelen in verhouding staan tot de in de voorgaande paragrafen geconstateerde misstand.

### **Stopzetten van het remplaçantenbeleid**

Het agentschap heeft maatregelen getroffen en het gevoerde beleid stopgezet. De plaatsvervangend SG van ministerie 1 gaf tijdens een overleg op 5 februari 2015 aan dat de verruimde toepassingspraktijk van het agentschap een halt moest worden toegeroepen. Met uitzondering van een aantal specifieke gevallen, werd het beleid vanaf februari 2015 niet meer toegepast. Alles overziend acht het Huis aannemelijk dat de reden voor het stopzetten van remplaçantenbeleid van het agentschap, samenhang met de uitingen van de plaatsvervangend SG van ministerie 1 tijdens het overleg van 5 februari 2015.

De mogelijkheid voor medewerkers om zich formeel aan te melden voor de regeling werd niet direct beëindigd door het agentschap wegens reeds gewekte verwachtingen en ter voorkoming van ongelijke behandeling. Om diezelfde reden werd de regeling niet met terugwerkende kracht ongedaan gemaakt. De aanmeldingstermijn werd wel aanzienlijk ingekort. Het Huis acht dit een redelijke en passende werkwijze van het agentschap.

---

<sup>26</sup> Deze 144 aanvragen was de tussenstand van eind 2016 (zie paragraaf 2.3).

### **Contact tussen het agentschap en ministerie 1**

Verder was er vanaf 2015 (mondeling) contact over de VWNW-problematiek tussen het agentschap en ministerie 1. Later, vanaf 2018, onderhoudt het agentschap regelmatig contact met ministerie 2 over het VWNW-beleid van het agentschap.

### **De gewijzigde toepassing van de remplaçantenregeling**

Eind 2018 bracht het agentschap de gewijzigde, terughoudender toepassing van de remplaçantenregeling onder de aandacht bij zijn managers en, via intranet, bij de overige medewerkers.

### **Evaluatie**

Er heeft geen evaluatie plaatsgevonden van de uitvoering van het remplaçantenbeleid. Een evaluatie had van waarde kunnen zijn voor het agentschap, maar ook voor andere onderdelen van de overheid in het kader van leren en verbeteren.

De monitoringscommissie van ministerie 1 rapporteerde niet over de problematiek binnen het agentschap. Voor zover het Huis kan beoordelen, heeft het agentschap ook geen maatregelen getroffen om de vastlegging van besluiten te verbeteren.

### **De melding van verzoeker**

Ten aanzien van de melding van verzoeker bij het agentschap het volgende. Verzoeker stelde met zijn melding een vermoedelijke misstand aan de kaak. Naar aanleiding daarvan liet ministerie 2 een onderzoek door een extern onderzoeksinstantie uitvoeren. Nadat het onderzoek was afgerond deelde ministerie 2 aan verzoeker per brief mee dat het zich aansloot bij de bevindingen en conclusie van de externe instantie (zoals opgenomen in het rapport dat ministerie 2 daarbij voegde). Ministerie 2 voegde daar in de brief slechts aan toe dat bij het agentschap geen sprake was van een misstand. Het Huis is van oordeel dat deze reactie van ministerie 2 geen recht deed aan verzoeker en zijn melding. Zo maken de verschillen van inzicht tussen het agentschap en de directie Bedrijfsvoering HRM van ministerie 1 in 2014, de beëindiging van het toegepaste beleid in 2015 en de uiteindelijke financiële impact op het agentschap genoegzaam duidelijk dat verzoeker een heikel punt aankaartte. Het Huis is dan ook van mening dat enige blijik van erkenning en erkentelijkheid van ministerie 2 daarvoor richting verzoeker redelijk zou zijn.

### **Deelconclusie**

Het Huis constateert dat het agentschap het beleid vrijwel direct heeft stopgezet nadat de SG van ministerie 1 aangaf dat het remplaçantenbeleid van het agentschap moest worden beëindigd. In de jaren daarna heeft het agentschap enkele ad hoc maatregelen getroffen om te voorkomen dat het (in het verleden toegepaste) remplaçantenbeleid nogmaals zou worden toegepast. Het Huis is echter van mening dat ook diepgaander (beleidsmatige) maatregelen en een evaluatie van de toepassing van het remplaçantenbeleid op zijn plaats waren geweest. Ook had het agentschap bijvoorbeeld de (vastlegging van) besluitvorming onder de loep kunnen nemen. Tot slot had ministerie 2 een positief signaal kunnen geven aan verzoeker over de melding die verzoeker deed bij het agentschap. Het Huis meent dat er onvoldoende is ingezet op structureel leren en verbeteren en komt dan ook tot het oordeel dat het ministerie niet voldoende maatregelen heeft getroffen om te voorkomen dat een soortgelijke situatie (de toepassing van beleid dat niet in lijn is met het doel en de strekking van een wettelijk voorschrift, en gebrekkige vastlegging van besluitvorming daaromtrent) zich in de toekomst opnieuw zou voordoen.

## 4. CONCLUSIES

De hoofdvraag van het onderzoek naar het vermoeden van de misstand luidt:

*Is er sprake (geweest) van een misstand, zoals bedoeld in de Wet Hvk, door het remplaçantenbeleid dat het agentschap voerde in 2014 en 2015?*

Aan de hand van de onderstaande deelvragen geeft het Huis antwoord op de hoofdvraag.

### 4.1 SCHENDING WETTELIJK VOORSCHRIFT?

1. *Voldeed het remplaçantenbeleid dat het agentschap in 2014 en 2015 voerde aan artikel 49xx van het ARAR?*

Het agentschap gaf met zijn remplaçantenbeleid een andere invulling aan de remplaçantenregeling dan ministerie 1. Het Huis constateert dat het agentschap destijds bij de besluitvorming niet inzichtelijk maakte dat het aan de voorwaarden voor het mogen toepassen van de remplaçantenregeling voldeed of nog kon gaan voldoen. Het agentschap voerde het beleid zonder een adequate inschatting te maken van de mate waarin het agentschap zou kunnen voldoen aan de voorwaarden van de remplaçantenregeling. Met toepassing van het derde scenario uit het remplaçantenbeleid, de zogenaamde “weg zonder tegenkandidaat”, anticipeerde het agentschap op de door hem ingeschatte mogelijkheid dat in voorkomende gevallen geen tegenkandidaat zou worden gevonden en de adviescommissie VWNW een negatief advies zou uitbrengen over de aanvragen. Het bood daarnaast de mogelijkheid om te voorkomen dat de formatieplaats werd opgeheven. Scenario 3 uit het remplaçantenbeleid ‘omzeilt’ dus het voorschrift van de remplaçantenregeling. Het Huis acht die werkwijze van het agentschap niet in lijn met het doel en de strekking van de remplaçantenregeling zoals neergelegd in artikel 49xx van het ARAR. Dat in combinatie met de gebrekkige vastlegging en daarmee moeizame reconstrueerbaarheid van de besluitvorming destijds, leidt ertoe dat het Huis de handelwijze weegt en beschouwt als een schending van een wettelijk voorschrift.

### 4.2 WAS ER SPRAKE VAN EEN MISSTAND?

2. *Indien het gevoerde remplaçantenbeleid in strijd was met wettelijke voorschriften, was het maatschappelijk belang zodanig in het geding dat er sprake was van een misstand zoals bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders?*

Doordat de werkwijze van het agentschap, zoals het Huis deze beschouwt en weegt, niet voldeed aan het wettelijk voorschrift zoals neergelegd in artikel 49xx van het ARAR, ging het agentschap onzorgvuldig en niet rechtmatig om met overheidsgeld. Van een publieke organisatie zoals een agentschap dat toezicht houdt op regel naleving mag allereerst verwacht worden dat in lijn met wet- en regelgeving wordt gehandeld.

Gebeurt dit niet, dan schaadt dit het maatschappelijk aanzien van, en het vertrouwen in de overheid. Het Huis is van oordeel dat het agentschap lichtzinnig handelde. Doordat het agentschap zich niet hield aan wet- en regelgeving nam het agentschap het risico dat het gevoerde remplaçantenbeleid zou raken aan de kerntaak van het agentschap. Dat in ogenschouw genomen, maakt dat het Huis meent dat het maatschappelijk belang in het geding was. Het Huis constateert dat er sprake was van een misstand zoals bedoeld in de Wet Hvk.

### 4.3

#### HEEFT DE WERKGEVER VOLDOENDE MAATREGELEN GETROFFEN?

3. *Indien het gevoerde remplaçantenbeleid in strijd was met wettelijke voorschriften, heeft het verantwoordelijke ministerie voldoende maatregelen getroffen om te voorkomen dat dit beleid nogmaals zou worden toegepast?*

Het Huis constateert dat het agentschap het beleid vrijwel direct heeft stopgezet nadat de SG van ministerie 1 aangaf dat er een einde moest komen aan het remplaçantenbeleid van het agentschap. In de jaren daarna heeft het agentschap enkele maatregelen getroffen om te voorkomen dat het (in het verleden toegepaste) remplaçantenbeleid nogmaals zou worden toegepast. Een evaluatie over de toepassing van het remplaçantenbeleid was echter op zijn plaats geweest. Het acute probleem werd weliswaar opgelost door het stopzetten van het beleid, echter er is onvoldoende ingezet op een diepgaander reflectie om structureel te leren en te verbeteren. Het Huis is daarom van oordeel dat er niet voldoende maatregelen zijn getroffen om te voorkomen dat in de toekomst nogmaals beleid zou kunnen worden gevoerd dat niet in lijn is met doel en strekking van wet- en regelgeving.

## 5. AANBEVELING

De conclusies geven het Huis aanleiding tot het doen van een aanbeveling aan ministerie 2, als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Wet Hvk. Met deze aanbeveling beoogt het Huis bij te dragen aan een behoorlijk functioneren van het agentschap, in het bijzonder ten aanzien van overeenstemming van te voeren beleid met wet- en regelgeving en ten aanzien van de vastlegging van besluitvorming.

Deze aanbeveling luidt als volgt:

Reflecteer (in gezamenlijkheid met het agentschap) op het gevoerde remplaçantenbeleid van het agentschap en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden voor de toekomst. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de vaststelling van het Huis dat (i) beleid is gevoerd dat niet in lijn was met het doel en de strekking van een wettelijk voorschrift en (ii) belangwekkende besluiten omtrent dat beleid gebrekkig zijn vastgelegd.

Het Huis verzoekt ministerie 2 om binnen vier maanden na publicatie van dit rapport het Huis een schriftelijke beschrijving van de methode en resultaten van deze reflectie te doen toekomen.

## BIJLAGE 1. SAMENVATTING REACTIE OP COMMENTAREN

Conform artikel 17 van de Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: Wet Hvk) leverden verzoeker en ministerie 2 desgevraagd schriftelijk commentaar op het concept van dit rapport. Het commentaar van beide partijen leidde tot aanpassingen in het definitieve rapport. De redenen daarvoor zijn hieronder samengevat.

### **Commentaar van verzoeker**

Verzoeker heeft één aanpassingssuggestie aangedragen. De aanpassingssuggestie had betrekking op de functie en het moment van indiensttreding van verzoeker bij (een voorloper van) het agentschap. De afdeling Onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) achtte dit een relevant detail dat inderdaad aanpassing in het rapport behoefde.

### **Commentaar van werkgever**

Ministerie 2 deed twee suggesties voor aanpassing. De eerste behelsde een tekstuele suggestie die het Huis heeft overgenomen. De tweede suggestie had betrekking op de periode die voorafging aan de toepassing van de remplaçantenregeling door het agentschap. Zoals beschreven in het rapport noopte een in 2012 geëffectueerde fusie van het agentschap met twee andere dienstonderdelen van ministerie 1 tot belangrijke interne veranderingen in werkwijzen en cultuur van het agentschap. Het agentschap meende dat het de remplaçantenregeling kon inzetten om de interne veranderingen te versnellen en de problemen binnen het agentschap op te lossen. Het onderzoeksdossier bevatte een aanwijzing dat op de achtergrond ook een taakstelling in 2013 voor het agentschap een rol zou kunnen hebben gespeeld bij de keuze voor toepassing van de remplaçantenregeling. In het conceptrapport kwam dat kort aan de orde. Voor het bestaan van een taakstelling in 2013 ziet het Huis in het onderzoeksdossier voldoende aanwijzingen. Of die taakstelling voor het agentschap in 2014 (naast voornoemde fusie) een rol zou hebben gespeeld bij de toepassing van de remplaçantenregeling, acht het Huis echter onzeker. De taakstelling uit 2013 was daarmee bij nader inzien onvoldoende relevant en het Huis besloot vermelding van die taakstelling achterwege te laten. Dit had geen enkele invloed op de conclusies en aanbevelingen.

### **Algemeen**

Tot slot houdt het Huis, bij zijn beoordeling of het verkregen commentaar aanleiding geeft tot aanpassing, alle belangen in het oog die zijn geformuleerd in artikel 5.1 van de Wet open overheid. Hierbij valt onder meer te denken aan het privacybelang van betrokkenen.

Dit is een uitgave van het Huis voor Klokkenluiders.

© Huis voor Klokkenluiders, december 2022

**Contactgegevens**

Muzenstraat 89-91, 2511 WB Den Haag

Telefoon: 088-13 31 000

E-mail: [contact@huisvoorklokkenluiders](mailto:contact@huisvoorklokkenluiders)

[www.huisvoorklokkenluiders.nl](http://www.huisvoorklokkenluiders.nl)

The background of the page is a vibrant teal color with a complex geometric pattern. The pattern consists of numerous overlapping, semi-transparent shapes that create a sense of depth and movement. These shapes include triangles, quadrilaterals, and larger irregular polygons, all in various shades of teal, from light to dark. The overall effect is a modern, abstract design that fills the lower two-thirds of the page.