



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën



Rijksbreed onderzoek externe inhuur

Onderzoeksrapport

Definitief

Colofon

Titel

Rijksbreed onderzoek externe inhuur

Uitgebracht aan

Directeur-Generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum

9 april 2025

Kenmerk

2025-0000101614

Inlichtingen

Auditdienst Rijk

adrcommunicatie@minfin.nl

www.auditdienstrijk.nl



Inhoud

1. Samenvatting	5		
2. Inleiding	9		
2.1 Aanleiding onderzoek en opdrachtgever	9		
2.2 Doelstelling en centrale onderzoeksvragen	9		
2.3 Object van onderzoek, afbakening en definitie	9		
2.4 Leeswijzer	10		
3. Omvang externe inhuur	11		
3.1 Uitgaven inhuur ten opzichte van totale personele uitgaven per departement	11		
3.2 Uitgaven inhuur ten opzichte van totale personele uitgaven per door ons gekozen organisatietonderdeel	12		
3.3 Categorieën meeste inhuur op niveau rijk en per departement	13		
4. Beschrijving onderzoeksobjecten	16		
4.1 EZ – Kerndepartement, RVO en DICTU	16		
4.2 OCW - Dienst Uitvoering Onderwijs	16		
4.3 JenV - Nationaal Cyber Security Centrum	17		
4.4 BZK - Digitaal stelsel voor de omgevingswet	17		
4.5 Financiën - Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen	18		
4.6 I&W - Rijkswaterstaat	18		
5. Oorzaken overschrijding Roemernorm	19		
5.1 Roemernorm	19		
5.2 Oorzaken overschrijding Roemernorm	19		
6. Sturing en beheersing externe inhuur	26		
		6.1 (Rijksbreed) beleid	26
		6.2 Sturings- en beheersingsmaatregelen	27
		7. Consequenties strikte toepassing Roemernorm	31
		7.1 Mogelijke consequenties	31
		8. Context en relevante ontwikkelingen	34
		8.1 Toenemende politieke- en maatschappelijke verwachtingen en druk	34
		8.2 Snelle ontwikkelingen in het ICT-domein, (schaarse) ICT-arbeidsmarkt en verminderen externe ICT-inhuur	34
		8.3 Meer samenwerking tussen overheidsorganisaties én met de markt voor het inzetten van (technologische) innovaties	35
		8.4 Invloed van Wet DBA en opheffen handavingsmoratorium schijnzelfstandigheid	36
		8.5 Veranderende opvattingen over werk en werkrelaties	36
		8.6 Mate waarin arbeidsvoorwaarden van de rijksoverheid competitief zijn	37
		8.7 Een meer wendbare overheid die beter opgavegericht werkt	37
		8.8 Ontwikkelingen: taakstelling overheid	37
		9. Enkele constatering	38
		9.1 Op basis van de cijfers	38
		9.2 Op basis van gevoerde gesprekken bij de onderzochte organisatieonderdelen	39
		10. Aanbevelingen voor optimaal benutten van externe inhuur	41
		10.1 Aanbevelingen ADR; thema's met impact	41
		10.2 Aanbevelingen ABDTOPConsult en daaraan gerelateerde bevindingen van de ADR	45

11.	Verantwoording onderzoek	50
11.1	Overeengekomen en uitgevoerde werkzaamheden	50
11.2	Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging	50
11.3	Verspreiding rapport	50
	Ondertekening	52
	Bijlage: Categorieën externe inhuur	53

1. Samenvatting

Aanleiding

De wijze waarop en de mate waarin de rijksoverheid externe inhuur inzet, krijgt al vele jaren aandacht. Op 20 mei 2010 heeft kamerlid Roemer een motie ingediend¹ waarin de regering wordt verzocht om aan 'ministeries een afdwingbare norm op te leggen van 10% voor de inhuur van externen'. Over deze gevraagde norm is met de Tweede Kamer gedebatteerd. In de praktijk wordt deze gehanteerd als een richtinggevende norm waarbij het beleid van 'comply or explain' wordt toegepast zoals ook met de Tweede Kamer is gecommuniceerd. De richting is om niet meer dan 10% van de totale personeelskosten op departementaal niveau aan externe inhuur te besteden. In de praktijk wordt dit geduid met 'de Roemernorm'.

Op 19 oktober 2023, is naar aanleiding van motie Nijboer door de Staatssecretaris van BZK de toezegging gedaan nader onderzoek te doen naar het (verder) terugdringen van de externe inhuur. Dit onderzoek van de ADR maakt daar deel van uit. Ook heeft ABDTOPConsult op verzoek van de SG van BZK op 9 april 2024 het essay 'Grip op ICT-inhuur' uitgebracht. Dit essay richtte zich vooral op de externe inhuur op het ICT-domein. Ook in de I-strategie Rijk 2021-2025 is er expliciete aandacht voor externe inhuur op het ICT-domein. Dit ADR-onderzoek heeft een bredere 'scope' en richt zich op de gehele externe inhuur van de rijksdienst in periode 2018-2023.

¹ Kamerstuk 32 360, Financieel jaarverslag van het Rijk 2009, Nr 5 Motie van het lid Roemer, 20 mei 2010

Doelstelling en aanpak

Dit onderzoek geeft inzicht in de nadere verdeling van de externe inhuur over de periode 2018 tot en met 2023 per departement (uitgesplitst in kerndepartement, uitvoeringsorganisaties en/of agentschappen) om diepgaander inzicht te geven in de oorzaken van de overschrijdingen, de sturing en beheersing en de mogelijke consequenties bij een strikte toepassing van de Roemernorm. Om daarna aanbevelingen te kunnen doen over het optimaal benutten van externe inhuur.

Hiertoe zijn beschikbare gegevens geanalyseerd en is nader onderzoek gedaan bij enkele (taak)organisaties om een goed gevoel te krijgen wat er in de praktijk speelt. De 'casus-organisaties' zijn: EZ (Kerndepartement, RVO en DICTU), DUO (OCW), NCSC (JenV), Digitaal stelsel omgevingswet (BZK), UHT (FIN) en RWS Kerntaken (IenW).

Enkele feiten

De totale uitgaven rijksbreed aan externe inhuur ten opzichte van de totale personele uitgaven rijksbreed ligt rond de 13% over de periode 2018-2023 en is over die periode toegenomen van circa 10% in 2018 tot circa 15% in 2023.

Departementen die minder dan 10% inhuren zijn BZ, DEF, LNV, SZW en departementen die meer dan 10% inhuren zijn AZ, BZK, EZK, FIN, IenW, JenV, OCW en VWS.² De externe inhuur bij de kerndepartementen ligt in de meeste gevallen lager dan bij de uitvoeringsorganisaties.

Externe inhuur moet worden verantwoord in 8 verschillende categorieën. Twee inhuurcategorieën samen bepalen circa 80% van de gehele externe inhuur: categorie 6. Advisering

² Gebaseerd op ontvangen cijfermateriaal van de departementen.

opdrachtgevers automatisering-ICT, voor circa 43% en categorie 8. Uitzendkrachten (formatie en piek), voor circa 38%. Bij Beleid, de 'dure consultants', wordt 11% ingehuurd. De meeste externe inhuur zit bij de grotere, vaak (maar niet altijd) ICT-gedreven uitvoeringsorganisaties en bij de crisisorganisaties.

Oorzaken overschrijding Roemernorm

Afhankelijk van de situatie en context van betreffende organisaties zijn er uiteenlopende oorzaken waarom de Roemernorm is overschreden door inhuur van externen:

- (tijdelijke) voorziene en onvoorziene piekbelasting;
- specifieke expertise (die de rijksoverheid niet zelf in huis wil hebben, benutten innovaties en toepassingen ten behoeve van rijksoverheid);
- flexibiliteit (snel op- en afschalen, bijvoorbeeld bij crisisregelingen);
- krapte op de arbeidsmarkt (mensen zijn er vaak wel, maar willen niet in dienst komen bij de rijkdienst, met name specialistische (ICT) functies);
- onzekerheid over structurele financiering (terwijl wel duidelijk is dat het om structureel uit te voeren werkzaamheden gaat) en
- soms wat lage drempel ('explain') om mensen in te huren zeker als er grote maatschappelijke en politieke druk is om gevraagde werkzaamheden te verrichten.

In het extreme geval er in het geheel geen externe inhuur zou mogen plaats vinden, zal de taakuitvoering en maatschappelijke dienstverlening ernstig in gevaar komen, bijvoorbeeld bij het werken aan het financieel herstel van de problemen met de kinderopvangtoeslag.

Een zekere mate van externe inhuur wordt gezien als noodzakelijk én gewenst om als rijksoverheid haar taken goed te kunnen uitvoeren.

Sturing en beheersing externe inhuur

Uit de onderzochte casussen blijkt dat er niet expliciet gestuurd wordt op een 'harde' norm van maximaal 10% (per organisatie-onderdeel). Wel wordt het rijksbrede beleid gehanteerd waarbij er veel aandacht is voor het zo veel mogelijk beperken van externe inhuur. De verantwoording ('comply or explain') over de externe inhuur vindt plaats in de departementale jaarverslagen, het rijksbrede beeld wordt opgenomen in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR). Dit rijksbrede beeld is samengevoegde beeld vanuit de departementale jaarverslagen.

Bij alle onderzochte casus-organisaties is er duidelijk aandacht voor de mate van externe inhuur. De wijze waarop verschilt. Er zijn duidelijke werkprocessen, (verantwoordings) rapportages en er is een heldere besluitvorming ingericht per organisatie.

De (maatschappelijke en politieke) context en (specialistisch / inhoudelijk) aard van de uit te voeren activiteiten bij de onderzochte casussen zijn verschillend. Zo zijn ook de oorzaken en motieven om externen in te huren per organisatie anders.

Context en ontwikkelingen

Er is een scala van ontwikkelingen die van invloed zijn op de mate van externe inhuur. Enkele daarvan zijn de toenemende politieke- en maatschappelijke verwachtingen en druk, arbeidsmarktontwikkelingen zoals de schaarste op de ICT-arbeidsmarkt en de wens van mensen zelf om meer afwisseling en flexibiliteit in hun werk te hebben. Mensen willen daarom graag als 'ZZP-er' werkzaam zijn. Ook het opheffen van het

handhavingsmoratorium op schijnzelfstandigheid in het kader van de wet DBA (Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties) heeft invloed op de mate waarin organisaties bereid zijn om ZZP-ers in te huren. Dergelijke ontwikkelingen tezamen, om snel en goed vereiste activiteiten uit te voeren, maken het benutten van externe inhuur nodig én is tot zekere hoogte ook gewenst. Een extra impuls voor aandacht voor optimale inzet van externe inhuur wordt ingegeven door de recente taakstelling van 22% op de rijksoverheid.

Aanbevelingen voor het optimaal benutten van externe inhuur

In hoofdstuk 10 is een uitgebreid pallet aan aanbevelingen beschreven gebaseerd op inzichten uit dit ADR-onderzoek en ook uit andere bronnen, zoals het essay van ABDTOPConsult die zich vooral op de ICT-inhuur richtte, waarvan de aanbevelingen deels ook breder toepasbaar zijn.

Hierna benoemen wij een aantal belangrijke aanbevelingen.

Focus op optimaal benutten van externe inhuur, niet op een absolute norm

Uitgaande van de benodigde capaciteit voor het te verrichten werk zijn 'het zelf doen', 'externe inhuur' en 'uitbesteden' communicerende vaten. Externe inhuur is noodzakelijk én gewenst; het gaat om het op een optimale wijze (zo doelmatig mogelijk) benutten daarvan; leg hier de focus op.

Benader dit in samenhang vanuit de sourcingstrategieën van de voor taakuitvoering verantwoordelijke (taak)organisaties. Benut daarbij ook rijksbrede kaders, -mogelijkheden ('pools') en -inzichten. Dit vraagt ook inspanning van de 'verbinders' en het 'verbindend vermogen' binnen de rijksoverheid; concreet vraagt dit

inspanning van onder anderen de ICBR(-leden) en rijksbrede ondersteuning van de rijksbrede bedrijfsvoering (vanuit mogelijk de DGDOO-organisatie). Het versterken van samenwerking tussen rijksbrede (ICT-)dienstverleners past hier ook bij. In de praktijk wordt er soms onnodig geschermd met 'de ministeriële verantwoordelijkheid' wat soms betere inzet van flexibele capaciteit belemmert. In voorkomende gevallen zou er meer aandacht naar de samenwerking tussen de betrokken departementen uit mogen gaan en wat ieder departement vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid kan bijdragen aan (maatschappelijke) vraagstukken. Het 'coördinatiebesluit' bestaat en kan zonder aarzeling (na goed overleg) door de voorzitter van de ICBR gebruikt worden; dat dient vanzelfsprekend te zijn.

Minimaliseren benodigde capaciteit

Minder benodigde capaciteit betekent ook minder externe inhuur. (Beleidsmatige) keuzes bepalen al grotendeels de benodigde capaciteit.

Er kan daarom niet genoeg aandacht en energie gestoken worden om bij 'aanvang' vanuit verschillende betrokkenen (onder andere de taakorganisaties) te doordenken op welke manier (hoe) bepaalde (urgente) maatschappelijke opgaven het beste kunnen worden aangepakt. Ook als er sprake is van begrijpelijke en steeds toenemende hoge politieke en maatschappelijke druk. Hier ligt ook een uitdaging voor de topbestuurders, die het dichtst bij de politieke besluitvorming staan, in het aangeven van consequenties voor een doelmatige uitvoering van gehoor geven aan (begrijpelijke) politieke druk.

Ook het structureel blijven werken aan het vereenvoudigen en optimaliseren van werkprocessen, het werken aan een goed ICT-architectuur en infrastructuur en het vervangen van verouderde

ICT-systemen zal de behoefte aan (ICT) capaciteit op termijn verminderen.

Maak mogelijk andere principiële- en beleidsmatige afwegingen

Er kan meer aandacht worden besteed aan het beter inzetten van rijksmedewerkers op tijdelijke, 'moeilijke' onderwerpen. Voor een deel gebeurt dit al via de diverse (flex)pools maar het adagium van 'tijdelijk werk door tijdelijke medewerkers' wordt nog alom gehanteerd. Daarbij past ook de vraag of de rijksoverheid, meer dan nu, in staat zou willen zijn zelf meer eigen medewerkers in te zetten. Dit zou, zoals ook door ABDTOPConsult is aangegeven, een aanzienlijke uitbreiding van (ICT-)pools en vergelijkbare voorzieningen kunnen betekenen.

Qua aannamebeleid zou wellicht soepeler met het aannemen van mensen in vaste dienst kunnen worden omgegaan. Ondanks dat vanaf 2018 de sturing 'alleen' op geld plaats vindt, wordt er bij sommige organisaties in de praktijk nog een 'formatie- én geldslot' gehanteerd. Vanwege het 'formatieslot' wordt er soms langdurig met externe inhuur gewerkt terwijl duidelijk is dat taken structureel van aard zijn en/of dat aangenomen mensen na afronding van de werkzaamheden prima op andere plekken inzetbaar zijn.

Doorgaan met het verder versterken en beter zichtbaar maken van de aantrekkelijkheid van de rijksoverheid als werkgever, kan eraan bijdragen om meer mensen in dienst te laten komen, deels ook mensen die nu als externe voor de rijksoverheid werken.

Voor zeer specialistische functies kan om het gat in de arbeidsvoorwaarden te dichten meer gebruik gemaakt worden van bestaande mogelijkheden voor het toekennen van (tijdelijke)

arbeidsmarkttoelagen waar nu nog beperkt gebruik van gemaakt wordt.

Een maximaal percentage inhuur is geen doel op zich; de Roemernorm als blijvende aanmoediging blijven gebruiken

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de Roemernorm uit 2010 als gedateerd wordt ervaren. Dit komt doordat dit een algemene norm is die de in praktijk benodigde nuance mist. In sommige gevallen is 10% al 'te hoog' en in andere gevallen veel 'te laag', irreëel en ongewenst. Kern van de zaak blijft dat de rijksoverheid optimaal met externe inhuur om moet gaan en deze op een zo effectief en efficiënt mogelijke wijze benut. De Roemernorm is echter wel alom bekend en blijft hiervoor een mooie 'trigger' totdat er een beter alternatief is gevonden.

Een gedifferentieerde normering met bijvoorbeeld verschillende percentages per inhuur-categorie achten wij weinig zinvol, omdat dit ook geen recht doet aan de complexe werkelijkheid.

De situaties verschillen vaak in bijvoorbeeld maatschappelijke urgentie, de aard van organisaties, de arbeidsmarkt en technologische ontwikkelingen. Om goed zicht te houden en scherp te blijven op 'het optimaal inzetten van externe inhuur', in samenhang met genoemde relatie met HRM en Inkoop, achten wij het zinvol om de ingezette monitoring mét (nog betere en kritischere) verantwoording te blijven doen. De rijksoverheid zou als jaarlijks resultaat gerealiseerde verbeteringen, in lijn met in dit hoofdstuk gegeven aanbevelingen, kunnen presenteren, bijvoorbeeld via DGDOO in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk. Bij dit onderwerp is iedere keer een stap vooruit (in de doelmatigheid) belangrijker dan het behalen van een door de politiek gewenste norm.



2. Inleiding

2.1 Aanleiding onderzoek en opdrachtgever

In 2022 werd Rijksbreed € 2,7 miljard besteed aan externe inhuur. Dit was 14,2 % van de totale personele uitgaven. De Roemernorm houdt in dat de uitgaven van externe inhuur maximaal 10% van de totale personele uitgaven mogen bedragen (tenzij het meerdere kan worden uitgelegd). De Roemernorm is hiermee dus overschreden.

De Staatssecretaris heeft tijdens het begrotingsdebat van het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) op 19 oktober 2023 aan de Tweede Kamer toegezegd een nader onderzoek uit te laten voeren naar hoe de Roemernorm alsnog zou kunnen worden gerealiseerd (uitvoering motie Nijboer). Een onderdeel van het onderzoek is het verkrijgen van meer inzicht in de verdeling van de externe inhuur binnen de organisatieonderdelen van departementen. De ADR is door de Directeur-Generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie van het ministerie van BZK gevraagd om dit onderzoek uit te voeren.

2.2 Doelstelling en centrale onderzoeksvragen

Doelstelling

Wij onderzoeken de nadere verdeling van de externe inhuur over de periode 2018 tot en met 2023 per departement (uitgesplitst in kerndepartement, uitvoeringsorganisaties en/of agentschappen) om daarmee inzicht te geven in de oorzaken van de overschrijdingen, de sturing en beheersing en de mogelijke

consequenties bij een strikte toepassing van de Roemernorm. Op basis hiervan kan verdere besluitvorming plaats vinden.

Centrale onderzoeksvragen

1. Wat zijn de oorzaken van overschrijdingen van de Roemernorm bij de organisatieonderdelen?
2. Hoe vindt binnen de organisatieonderdelen de sturing op en beheersing van het niet overschrijden van de Roemernorm plaats?
3. Wat zijn volgens betrokkenen de mogelijke consequenties van een 'strikte' toepassing van de Roemernorm per organisatie-onderdeel?
4. Welke aanbevelingen kunnen gegeven worden met betrekking tot externe inhuur in relatie tot de Roemernorm?

2.3 Object van onderzoek, afbakening en definitie

Object van onderzoek

Het object van onderzoek zijn de uitgaven aan externe inhuur ten opzichte van de totale personele uitgaven per onderdeel van een departement.

Afbakening

Het onderzoek heeft zich gericht op een selectie van organisatieonderdelen waar de Roemernorm, in de onderzoeksperiode 2018-2023, is overschreden. De opdrachtgever heeft de benodigde kwantitatieve informatie opgeleverd over de personele uitgaven per categorie en per organisatieonderdeel op basis waarvan wij de selectie, in samenspraak met de opdrachtgever, hebben bepaald.

Definitie

Externe inhuur³

Externe Inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de rijksoverheid in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede gestuurd wordt.

2.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat de samenvatting. Hoofdstuk 2 biedt de inleiding van het rapport. In hoofdstukken 3 en 4 wordt de omvang van de externe inhuur gepresenteerd, met beeldende weergaven in cijfers en percentages, evenals een beschrijving van de onderzochte onderzoeksobjecten. Hoofdstukken 5, 6, 7 en 10 geven antwoorden op de vier centrale onderzoeksvragen. Hoofdstukken 8 en 9 bieden inzicht in de context, relevante ontwikkelingen en enkele belangrijke constatering. Ten slotte is de verantwoording van het onderzoek te vinden in hoofdstuk 11.

³ Bijlage bij model 3.60 Rijksbegrotingsvoorschriften externe inhuur



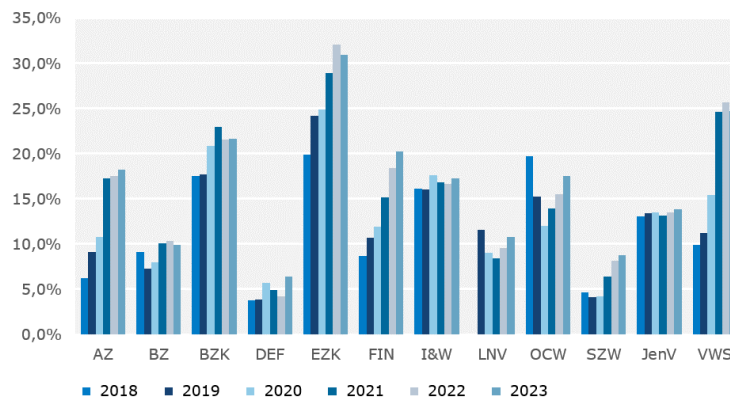
3. Omvang externe inhuur

Dit hoofdstuk geeft inzicht⁴ in de hoogte van de uitgaven van de externe inhuur en de hoogte van de totale personele uitgaven per departement en van de geselecteerd dienstonderdelen over de jaren 2018-2023. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk inzicht gegeven in welke categorieën inhuur (8 stuks) de dienstonderdelen met name extern inhuren.

3.1 Uitgaven inhuur ten opzichte van totale personele uitgaven per departement

In de grafiek hieronder zijn de uitgaven aan inhuur ten opzichte van de totale personele uitgaven per departement over de jaren 2018-2023 weergegeven in percentages.

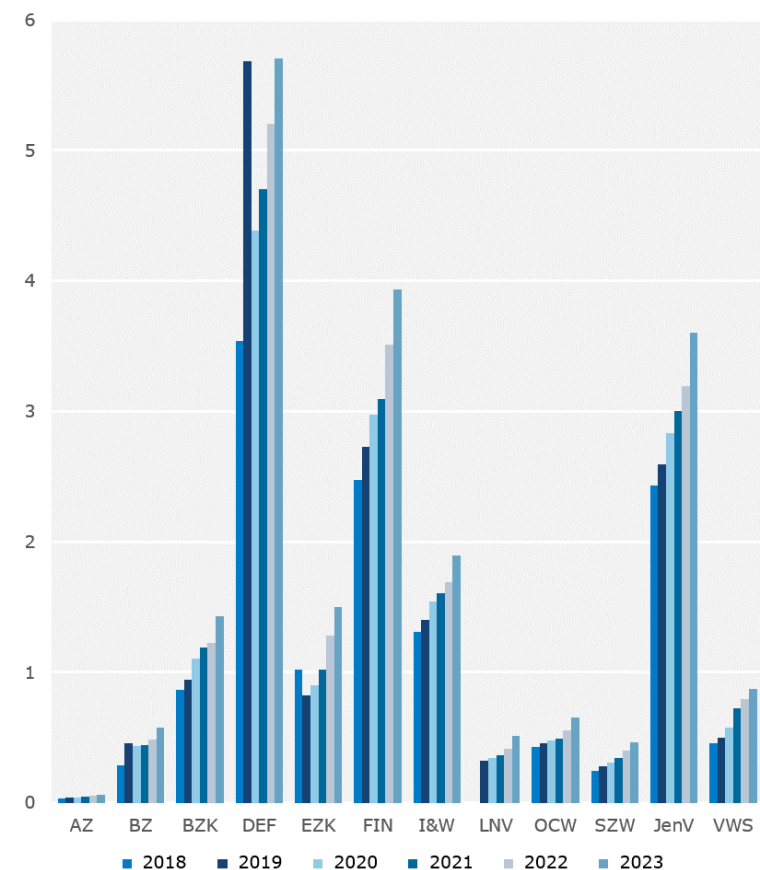
Hoogte percentage externe inhuur 2018-2023 per departement



Grafiek 3.1.1

In de grafiek hieronder zijn de totale personeelsuitgaven per departement over de jaren 2018-2023 weergegeven.

Personele uitgaven 2018-2023 per departement in miljarden euro's



Grafiek 3.1.2

⁴ Op basis van de opdrachtgever ontvangen kwantitatieve informatie over de personele uitgaven per categorie en per organisatieonderdeel over de periode 2018-2023.

3.2 Uitgaven inhuur ten opzichte van totale personele uitgaven per door ons gekozen organisatieonderdeel

In de tabel hieronder zijn de uitgaven externe inhuur ten opzichte van de totale personele uitgaven bij de door ons gekozen organisatieonderdelen over de jaren 2018-2023 opgenomen in percentages (onderste regel). Daarbij zijn de uitgaven externe inhuur ten opzichte van de totale personele uitgaven bij de bijbehorende departementen in percentages vermeld (bovenste regel).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
EZ	19,9%	24,2%	24,9%	28,9%	32,1%	30,9%
EZ*	28,5%	29,1%	29,1%	31,7%	32,5%	32,4%
BZK	17,5%	17,8%	20,9%	23%	21,6%	21,7%
DSO#	-	-	-	-	-	-
J&V	13,1%	13,4%	13,5%	13,1%	13,5%	13,8%
NCSC	19,6%	30,9%	24,0%	21,5%	34,4%	45,4%
I&W⁵	16,1%	16,1%	17,6%	16,9%	16,6%	17,3%
RWS⁶	8,8%	9,8%	9,4%	7,8%	6,2%	7,3%
OCW	19,7%	15,3%	12%	13,9%	15,5%	17,5%
DUO**	32,3%	24,9%	20,3%	22,6%	23,9%	26,8%
FIN	8,7%	10,7%	11,9%	15,1%	18,4%	20,3%
UHT	nvt	nvt	nvt	77%	77%	64%

Tabel 3.2.1

* Gemiddeld percentage van drie EZ-onderdelen: Kerndeparte-

⁵ IenW: inclusief RWS kerntaken en RWS niet-kerntaken.

ment 10%, RVO 22% en DICTU 58%.

DSO, de programmadirectie Aan de Slag
- Van Digitaal Stelsel voor de Omgevingswet (DSO) hebben we geen cijfermateriaal ontvangen.

** Percentages hebben betrekking op heel DUO. De inhuur vindt plaats bij afdeling Klant Contact Centrum (KCC) en de directie ICT.

nvt = niet van toepassing

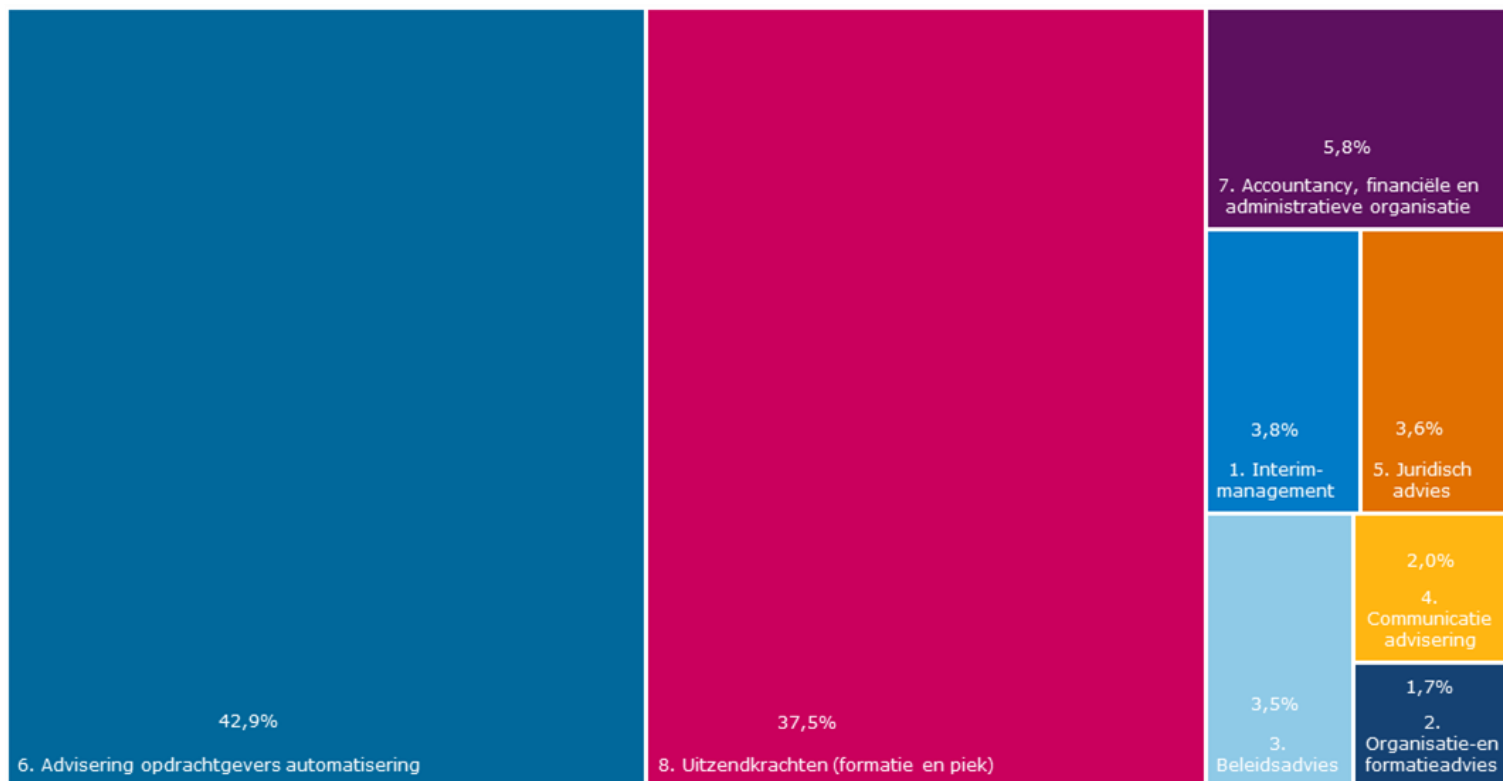
In hoofdstuk 4 beschrijven we de gekozen organisatieonderdelen en geven daarbij aan waarom voor die organisatieonderdelen is gekozen.

⁶ RWS: kerntaken, exclusief niet-kerntaken.

3.3 Categorieën meeste inhuur op niveau rijk en per departement

Aan de hand van 8 categorieën worden alle uitgaven externe inhuur van het kerndepartement en van de daaronder ressorterende agentschappen verantwoord.

Verdeling uitgaven externe inhuur voor de jaren 2018-2023; gehele rijksdienst per categorie in percentages



Figuur 3.3.1

Niveau rijk

In figuur 3.3.1 is in percentages weergegeven bij welke categorieën externe inhuur het meest wordt ingehuurd *bij het rijk* gemiddeld gezien over de periode 2018-2023 (opgeteld 100%.) Daaruit blijkt dat bij categorie 6. Advisering opdrachtgevers automatisering en 8. Uitzendkrachten (formatie en piek) verreweg het meest wordt ingehuurd.

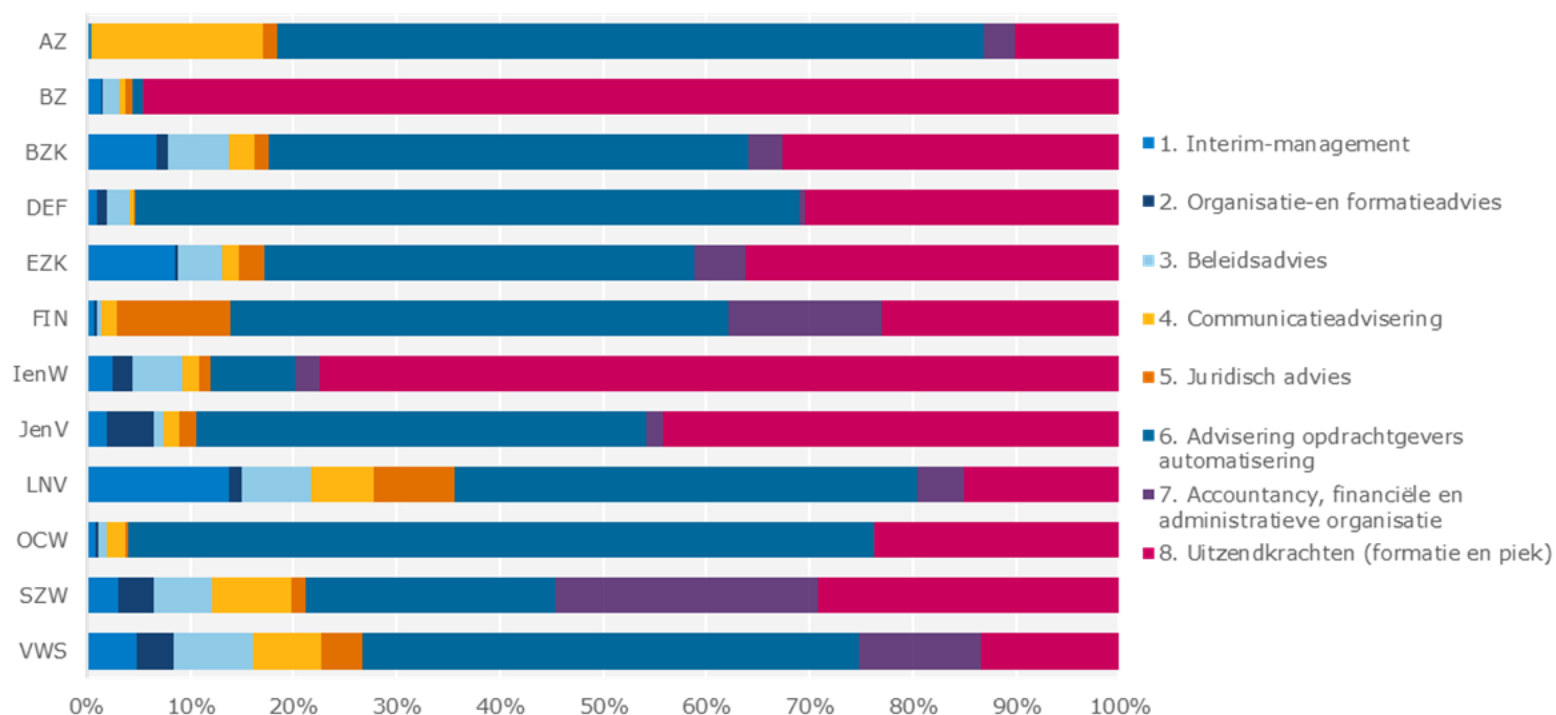
In bijlage 1 is een toelichting per categorie opgenomen.

Niveau per departement

In grafiek 3.3.2 is per *departement* in *percentages* weergegeven bij welke categorieën het meest wordt ingehuurd gemiddeld gezien over de periode 2018-2023.

Ook hier blijkt dat bij de meeste departementen de inhuur plaatsvindt bij categorie 6. Advisering opdrachtgevers automatisering en 8. Uitzendkrachten (formatie en piek).

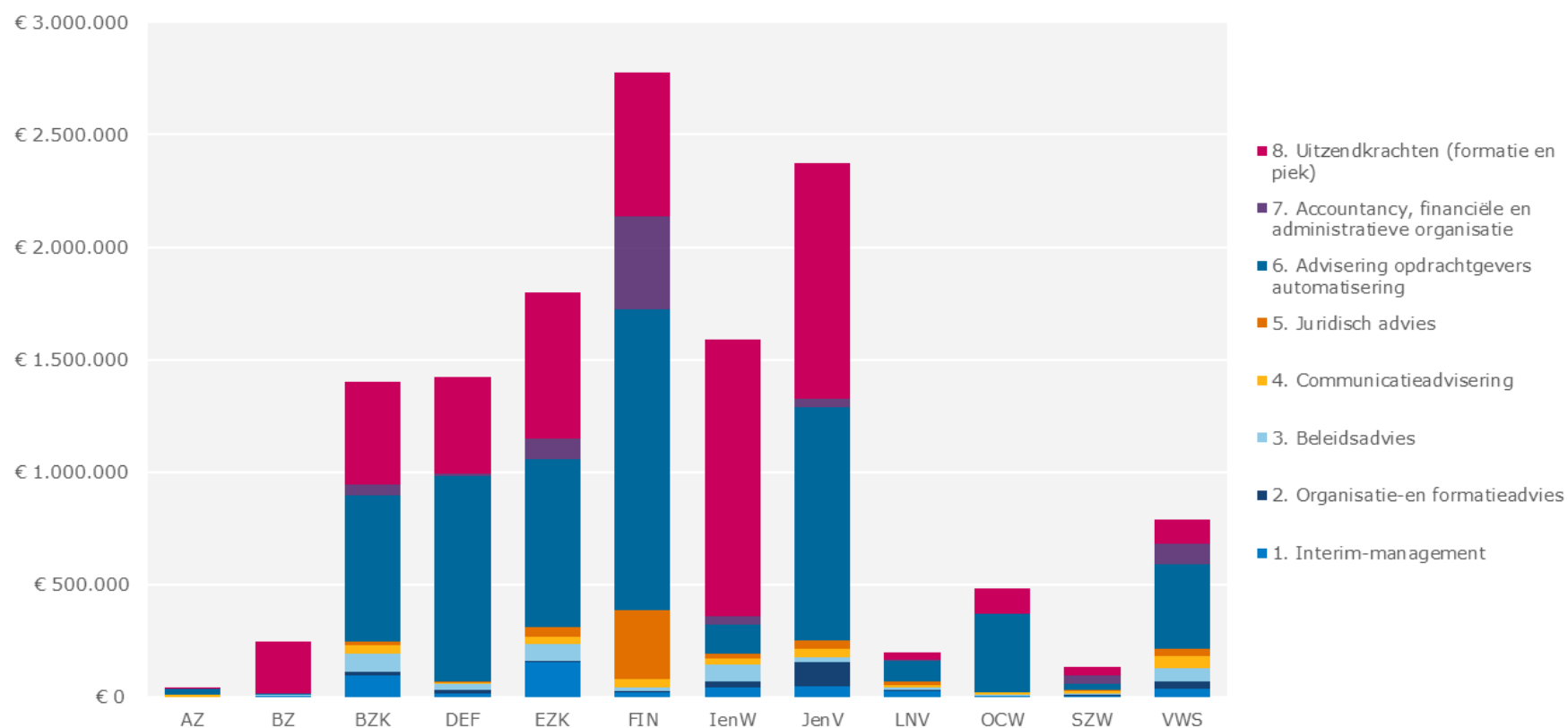
Verdeling uitgaven externe inhuur voor de jaren 2018-2023; per departement per categorie in percentages



Grafiek 3.3.2

In de grafiek 3.3.3 is per *departement* in *euro's* weergegeven bij welke categorieën het meest wordt ingehuurd gemiddeld gezien over de periode 2018-2023. Daarmee wordt het inzichtelijk hoeveel geld ermee is gemoeid.

Verdeling uitgaven externe inhuur voor de jaren 2018-2023; de totale uitgaven per departement per categorie in euro's x 1.000



Grafiek 3.3.3



4. Beschrijving onderzoeksobjecten

In dit hoofdstuk beschrijven we de organisatieonderdelen waar wij nader onderzoek hebben uitgevoerd met de reden waarom juist daar. Bij de keuze lag het accent op overschrijdingen van de Roemernorm van 10%. Ook speelde in sommige gevallen de overschrijding in een bepaalde categorie mee.

4.1 EZ – Kerndepartement, RVO en DICTU

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) werkt samen met zijn partners aan een innovatief én ondernemend Nederland en een sterke, weerbare economie, die iedereen kansen biedt. Ondernemers en bedrijven moeten kunnen rekenen op een stabiel en voorspelbaar ondernemersklimaat. Ze zoeken daarbij steeds de beste balans tussen de belangen van bedrijven, consumenten en de omgeving.

RVO

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is een uitvoeringsorganisatie van de Nederlandse overheid die ondernemers ondersteunt bij het realiseren van hun zakelijke doelstellingen. RVO helpt bedrijven met advies, subsidies, regelingen, en andere vormen van ondersteuning. De organisatie richt zich vooral op het bevorderen van ondernemerschap, duurzaamheid, innovatie en internationalisering in Nederland.

DICTU

Dienst ICT Uitvoering (DICTU) is een uitvoeringsorganisatie van EZ. DICTU is verantwoordelijk voor het leveren van ICT-diensten aan verschillende overheidsinstellingen, met als doel om de digitale processen van de rijksoverheid te ondersteunen en te verbeteren. De organisatie richt zich op het ontwikkelen, beheren en implementeren van IT-oplossingen die de werking van de rijksoverheid efficiënter en effectiever maken.

We hebben drie onderdelen van EZ geselecteerd: het Kerndepartement, RVO en DICTU, omdat bij EZ de hoogste overschrijding van de Roemernorm plaats vindt, zie grafiek 3.1.1. We hebben drie onderdelen onderzocht om een breed beeld te krijgen van het inhuurproces bij EZ. Bij RVO en DICTU wordt veel extern ingehuurd, bij DICTU met name op het gebied van ICT. Bij RVO zijn in 2023 circa 5.300 fte werkzaam, waarvan 1.050 fte aan externe inhuur⁷. Bij DICTU zijn in 2023 circa 1.650 fte werkzaam, waarvan circa 675 fte aan externe inhuur⁸.

4.2 OCW - Dienst Uitvoering Onderwijs

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is een agentschap van het Ministerie van OCW, dat ook voor enkele andere ministeries werkt. Voor het Ministerie van OCW voert DUO een groot aantal onderwijswetten en -regelingen uit. Daarnaast vervult DUO voor het Ministerie van SZW-taken voor de Wet Inburgering, en beheert het twee registers op het gebied van kinderopvang. Voor het Ministerie van Financiën voert DUO werkzaamheden uit op het gebied van examens voor de Wet op het financieel toezicht. Verder voert de organisatie taken uit voor het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), in opdracht van het Ministerie van JenV.

⁷ Intern jaarverslag 2023 RVO

⁸ Intern jaarverslag 2023 DICTU

DUO is geselecteerd, omdat daar relatief veel uitzendkrachten worden ingehuurd vanwege piekbelasting in de uitvoering bij het Klant Contact Centrum (KCC) van de afdeling Onderwijsvolgers (OVG). Bij DUO vindt ook veel inhuur van ICT-ers plaats. Hier hebben we minder op ingezoomd, omdat het onderzoek bij EZ - DICTU daar al een vergelijkbaar beeld over geeft. Bij DUO zijn in 2023 ca. 3.440 fte werkzaam, waarvan 385 fte aan externe inhuur⁹. Bij het KCC werkten in 2023 ca. 200 medewerkers¹⁰.

4.3 JenV - Nationaal Cyber Security Centrum

Het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) is onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het is het centrale informatieknooppunt en expertisecentrum voor cybersecurity in Nederland. Hier komen tactische en operationele kennis en expertise uit de publieke en private sectoren bij elkaar.

Op deze manier ontstaat er meer inzicht in ontwikkelingen, dreigingen en trends en kan er meer ondersteuning worden gegeven bij incidentafhandeling en crisisbesluitvorming op het gebied van digitale veiligheid. Het NCSC is het incident response-team voor de rijksoverheid en de vitale sectoren in Nederland. Daarnaast coördineert het NCSC de operationele aanpak van incidenten met een grote impact voor de Nederlandse samenleving en is het point-of-contact voor andere landen en multinationale organisaties op het gebied van cybersecurity.

Het NCSC is geselecteerd, omdat het een vrij jonge organisatie is die in ontwikkeling is en innoverend bezig is. De organisatie maakt veel gebruik van externe specialistische medewerkers in de ICT-sector.

⁹ Jaarbericht DUO 2023

¹⁰ Cijfers ontvangen van DUO - Control

Bij het NCSC zijn in 2024 347 medewerkers werkzaam, waarvan 113 aan externe inhuur¹¹.

4.4 BZK - Digitaal stelsel voor de omgevingswet

Het Digitaal Stelsel voor de Omgevingswet (DSO) gaat over de ruimte waarin mensen wonen, werken en ontspannen. Deze nieuwe wet voegt oude wetten samen en bevat regels voor wat erbuiten te zien, horen en ruiken is. De wet moet zorgen voor minder regels, een samenhangende benadering van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. Een vergunning aanvragen voor een nieuw plan of idee kan in het nieuwe digitale Omgevingsloket. In dit loket staan alle regels en plannen van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk.

De Omgevingswet is op 1 januari 2024 ingegaan. Het programma Aan de slag met de Omgevingswet verzamelt en publiceert voortdurend gegevens die de gebruiker helpen bij een succesvolle invoering van de wet.

De invoering van de Omgevingswet en het daarbij ontwikkelde digitale stelsel kent reeds een lange geschiedenis. In 2014 werd de Omgevingswet van kracht en de bedoeling was om in 2016 de invoeringswet en het invoeringsbesluit van kracht te laten zijn. De ontwikkeling van het digitaal stelsel voor de omgevingswet (DSO) vergde echter veel meer tijd dan was verwacht waardoor de invoering van de Omgevingswet steeds moest worden uitgesteld. Besloten werd om de wet uiteindelijk op 1 januari 2024 in te laten gaan.

Digitaal stelsel voor de Omgevingswet is geselecteerd, omdat de wet kortgeleden na jaren van vertraging is ingevoerd. Vanwege het (vermoede) tijdelijke karakter werd de Programmadirectie

¹¹ Memo Nota externe inhuur d.d. 12-11-2024

Aan de slag, waar de Omgevingswet onder valt, direct al grotendeels bemenst met ingehuurd personeel.

4.5 Financiën - Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen

De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) is een apart onderdeel van Dienst Toeslagen dat valt onder het ministerie van Financiën. Het is speciaal opgericht om het herstel te verzorgen. De organisatie is zo opgebouwd om volgens een stabiel en zorgvuldig proces ouders te begeleiden bij het herstel. UHT is er voor de gezinnen die zijn gedupeerd door de toeslagenaffaire.

Bij de kinderopvangtoeslag is in het verleden veel niet goed gegaan. De Belastingdienst - Toeslagen heeft daarbij de gevolgen voor en impact op de ouders uit het oog verloren. De kinderopvangtoeslag voor een groot aantal ouders is onterecht stopgezet. Bezwaarprocedures en (hoger)beroepsprocedures hadden lange doorlooptijden. Gezinnen hebben onnodig lang in onzekerheid gezeten, zijn financieel benadeeld en aangetast in hun rechtsgevoel, omdat ouders zijn bestempeld als fraudeur. In 2020 is gestart met herstellen van dat wat niet goed is gegaan bij gedupeerde ouders. Dit wordt gedaan door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT).

Het UHT is geselecteerd vanwege het hoge aantal externen dat wordt ingehuurd om de hersteloperatie zorgvuldig, volledig en zo snel mogelijk af te kunnen wikkelen. Aanvankelijk werd gedacht dit op korte termijn met voornamelijk externen te kunnen afwikkelen, maar dit heeft uiteindelijk meerdere jaren geduurd

vanwege de groeiende omvang van de groep van mogelijk gedupeerden en de complexiteit van het geheel. Bij het UHT zijn in 2023 ca. 2.115 fte werkzaam, waarvan 1.630 fte aan externe inhuur ¹².

4.6 I&W - Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat (RWS) is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. RWS beheert en ontwikkelt de rijkswegen, -vaarwegen en -wateren en zetten in op een duurzame leefomgeving. Samen met anderen werkt RWS aan een land dat beschermd is tegen overstromingen.

*De inhuur van RWS is onderverdeeld in kerntaken (hierna RWS kerntaken) en niet kerntaken¹³. Bij RWS is specifiek gekeken naar de inhuur op kerntaken vanwege het juist **niet** overschrijden van de Roemernorm. Dat roept de vraag op of RWS Kerntaken wellicht anders omgaat met externe inhuur. Bij RWS zijn in 2023 ruim 10.000 fte werkzaam¹⁴.*

Onze bevindingen zullen we in de hoofdstukken hierna niet per organisatieonderdeel uitwerken. We geven een totaalbeeld, waarbij we voorbeelden van specifieke situaties bij een organisatieonderdeel benoemen.

¹² Personele maandrapportage december 2023 UHT HR administratie d.d. 25-1-2024

¹³ Kerntaak: Kerntaken zijn taken die RWS zelf uitvoert. Bij voorkeur met eigen mensen, waar nodig aangevuld met inhuur. Zowel eigen capaciteitsinzet als inhuur wordt gefinancierd uit het interne kosten budget (IK).

Niet-kerntaak: Niet-kerntaken zijn taken die kunnen worden uitbesteed aan de markt. Uitbesteding wordt gefinancierd uit het budget voor Externe Productkosten (EPK)

¹⁴ IenW jaarverslag 2023



5. Oorzaken overschrijding Roemernorm

De rijksoverheid staat voor de uitdaging om flexibel, wendbaar en in staat te zijn, om in te spelen op veranderende maatschappelijke behoeften en ontwikkelingen. Een cruciaal aspect hiervan is het vinden van de juiste (optimale) balans tussen vast personeel en externe inhuur. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste oorzaken van overschrijdingen van de Roemernorm belicht die bij de onderzochte organisatieonderdelen (zie hoofdstuk 2) aan de orde zijn.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag 1.

Centrale onderzoeksvraag 1

Wat zijn de oorzaken van overschrijdingen van de Roemernorm bij de organisatieonderdelen?

5.1 Roemernorm

Op 20 mei 2010 heeft kamerlid Roemer een motie ingediend¹⁵ waarin de regering wordt verzocht om aan 'ministeries een afdwingbare norm op te leggen van 10% voor de inhuur van

¹⁵ Kamerstuk 32 360, Financieel jaarverslag van het Rijk 2009, Nr 5 Motie van het lid Roemer, 20 mei 2010

externen'. Over deze gevraagde norm is met de Tweede Kamer gedebatteerd. In de praktijk wordt deze gehanteerd als een richtinggevende norm waarbij het beleid van 'comply or explain' wordt toegepast hetgeen ook met de Tweede Kamer is gecommuniceerd¹⁶. De richting is om niet meer dan 10% van de totale personeelskosten op departementaal niveau aan externe inhuur te besteden. In de praktijk wordt dit geduid met 'de Roemernorm'.

De departementen rapporteren jaarlijks over de omvang van externe inhuur welke in 8 voorgeschreven inhuurcategorieën moet worden weergegeven. In het geval er een overschrijding boven deze 10% is, geldt het beleid van 'comply or explain'. Er wordt dan in de verantwoording door het betreffende departement uitleg gegeven wat de oorzaak van die overschrijding is.

5.2 Oorzaken overschrijding Roemernorm

Vertegenwoordigers van de onderzochte organisatieonderdelen hebben aangegeven waarom er veelvuldig externen zijn ingehuurd wat heeft geleid tot het overschrijden van de Roemernorm. Bij de genoemde oorzaken nemen we in sommige gevallen de specifieke context bij een onderzocht organisatieonderdeel op ter illustratie.

De genoemde oorzaken zijn:

Piekbelasting

¹⁶ Kamerstuk 31 701, nr 32, brief van de Staatssecretaris BZK, 29 juni 2010

Externen worden ingezet om piekbelasting in processen op te vangen, wanneer de omvang van de reguliere werkzaamheden niet gelijkmatig over het jaar verdeeld is. De departementen kunnen zo snel en gericht (qua aard van de werkzaamheden) inspelen op extra werk zonder vaste contracten aan te gaan als er voor de ingehuurd mensen geen andere werkzaamheden zijn buiten die piekperiode(n).

DUO KCC

Het motto bij DUO was: “tijdelijk werk moet worden uitgevoerd door tijdelijk personeel”. Bij de telefonische klantbediening van DUO is er sprake van te voorziene piekwerkzaamheden. In bekende maanden in het jaar neemt het aantal telefoontjes en verzoeken aanzienlijk toe. DUO kan, door gebruik te maken van uitzendkrachten, flexibel inspelen op die piekwerkzaamheden. Deze uitzendkrachten krijgen een opleiding van ongeveer twee maanden, zodat ze zelfstandig kunnen bijdragen aan de klantbediening. De opleiding is essentieel om hen in staat te stellen de complexe vraagstukken die door klanten worden ingebracht, adequaat te beantwoorden.

Echter, er zijn enkele uitdagingen verbonden aan het structureel inzetten van uitzendkrachten bij KCC. Doordat de inzet van de uitzendkrachten niet continu is, moeten er steeds nieuwe uitzendkrachten worden aangenomen en opgeleid om de piekperiodes op te vangen. Dit leidt tot extra tijdsinvesteringen in de wervings- en opleidingsprocessen, wat zowel tijd als geld kost. Het kost meer om steeds nieuwe uitzendkrachten op te leiden, in vergelijking met een situatie waarin dezelfde

uitzendkrachten gedurende een langere periode kunnen worden ingezet.

Daarnaast blijkt dat uitzendkrachten, die later wel vast in dienst bij het KCC komen, soms vanwege de doorgroei-mogelijkheden doorstromen naar andere functies binnen DUO, wat hen meer werkzekerheid biedt. In plaats van slechts tijdelijk aan de slag te zijn tijdens piekperiodes. Hierdoor moeten uitzendkrachten opnieuw worden geworven, wat opnieuw kan leiden tot hogere kosten en tijdsverlies vanwege het opleidingstraject van nieuwe medewerkers.

Opschalen

Het gebruik van extern personeel maakt het mogelijk om de personeelscapaciteit snel op te schalen. Dit is met name handig wanneer de behoefte van tijdelijke en naar verwachting éénmalig aard is.

UHT en DSO

Zie bij de kopjes “Flexibiliteit bij urgente (politieke) beslissingen (snelheid)” en “Uitlopen projecten”.

Specialistische expertise, nieuwe inzichten en ervaringen

Soms is er behoefte aan noodzakelijke specifieke expertise of kennis die niet of onvoldoende binnen de rijksdienst aanwezig en/of beschikbaar is. Externe professionals (bijvoorbeeld op het gebied van ICT, juridisch advies of verandermanagement)

brengen vaak nieuwe inzichten en ervaringen mee vanuit andere sectoren of organisaties. Dit kan leiden tot innovatieve oplossingen, de kwaliteit van het werk verbeteren en de effectiviteit van de rijksoverheid vergroten. De samenwerking met externe experts kan ook bijdragen aan de ontwikkeling van interne medewerkers door kennisoverdracht.

NCSC

Het NCSC opereert als kennis- en uitvoeringsorganisatie in een nichemarkt waar schaars, hooggespecialiseerd personeel vereist is om de cyberweerbaarheid en -veiligheid te verbeteren. Het NCSC moet door het sterk veranderlijke en dynamische karakter van het Cybersecurity domein nauw optrekken met innovatieve (markt)partijen in het stelsel. Met de implementatie van de NIS2 (Network and Information Security directive)-richtlijn groeit het aantal door het NCSC te bedienen organisaties van zo'n 300 naar 10.000 naar uiteindelijk 2,4 miljoen. Daarnaast bedient het vernieuwde NCSC, met de samenvoeging met twee onderdelen van het ministerie van EZ, alle organisaties in Nederland. Bij een nationale crisis vervult het NCSC de rol van crisis coördinator. Continuïteit van dienstverlening is voor de organisatie essentieel.

Binnen het NCSC bestaat 70% van de vacatures uit schaarse functies en het vervullen hiervan is dan ook niet eenvoudig. Voorbeelden zijn Cybersecurity Adviseurs, IT Architecten, Security Specialisten, Dreigingsanalisten, DevOps Engineers, maar ook CIO Adviseurs en de functie van CISO.

Om adequaat te kunnen reageren is samenwerking tussen publiek en privaat noodzakelijk. De kennis en expertise van privaat is uniek en is alleen daar beschikbaar. Vooraf is vaak niet duidelijk wat er precies aan kennis en expertise nodig is, daar komt het NCSC al doende achter. Daarom wordt er capaciteit van een leverancier 'ingekocht' (mensen/expertises). Op deze manier wordt er met behulp van 'Agile contracting' specifieke capaciteit ingekocht waarbij er ruimte is om tijdens een opdracht inhoudelijk verschillende kanten op te gaan.

Door het NCSC worden medewerkers van specifieke marktpartijen ingehuurd om te komen tot innovatieve technische oplossingen. Het NCSC bevindt zich in een dynamische omgeving en wil aan de voorkant van innovatie en vernieuwing kunnen meedoen. Er moet veel en snel worden geanticipeerd op ontwikkelingen. De rijksoverheid 'alleen' kan dit niet realiseren. Het heeft innovaties in de markt nodig om de taakopdracht adequaat uit te kunnen voeren.

Van de inhuurkrachten die deze functies op dit moment invullen, zal naar verwachting een deel niet in dienst willen treden en zelfstandig willen blijven. Om discontinuïteit van dienstverlening te voorkomen, zal teruggevallen moeten worden op inhuur.

Omdat er geen ruimte in het huidige Organisatie & Formatie (O&F) rapport is om personeel aan te nemen wordt er deels extern ingehuurd. De benodigde functies staan er niet in opgenomen of er is nog onvoldoende

zekerheid dat deze in het nieuwe O&F een vaste plek zullen gaan krijgen. Medewerkers zijn op dit moment ingehuurd op basis van de taken die gedaan moeten worden. Het op korte termijn beëindigen van deze inhuurcontracten zal zorgen voor de nodige problemen; de meeste inhuur is immers op functies waar het NCSC geen mensen voor kan vinden (kennis die wordt ingehuurd zal snel de organisatie verlaten waardoor het NCSC het risico loopt om veel kennis te verliezen).

Daarnaast vraagt de transitie van de organisatie zelf ook om capaciteit voor het uitvoeren van tijdelijke werkzaamheden. Nieuwe dienstverlening moet immers ontwikkeld worden, platforms worden gebouwd en de inrichting van de ondersteunende taakvelden moet worden aangepast. Deze beide factoren zullen voor het NCSC in de loop der tijd verdwijnen als reden om capaciteit in te huren; het voor de reorganisatie op te stellen nieuwe O&F rapport ziet toe op de voor de komende jaren benodigde formatie en de transitie neemt tot 2028 in beslag.

Flexibiliteit bij urgente (politieke) beslissingen (snelheid)

De dynamiek van de rijksoverheid vraagt om flexibiliteit vanwege fluctuerende opdracht pakketten door politieke beslissingen. Soms hebben niet goed te voorziene (politieke) beslissingen grote invloed op het uitvoeringsvermogen van de rijksoverheid die binnen afzienbare tijd invulling moet geven aan die (politieke) beslissingen.

Het gaat dan bijvoorbeeld om crisisregelingen, bijzondere urgentie en nieuwe wetgeving die van het overheidshandelen

(terecht) wordt gevraagd. Dat kan grote impact hebben op de beperkt beschikbare capaciteit binnen de departementen. Extern inhuren stelt de rijksoverheid in staat om relatief snel (tijdelijk) extra capaciteit in te schakelen zonder soms tijdrovende wervingsprocessen (met soms nieuw vast te stellen 'functies') aan te gaan.

UHT

De UHT werd naast een 'kern' van medewerkers van de rijksoverheid, in 2020 aanvankelijk opgezet met vooral externe medewerkers. Het leek in eerste instantie te gaan om een relatief klein aantal mogelijk gedupeerden en het herstelproces moest zo snel mogelijk worden afgewikkeld. Vanwege de toeslagenaffaire was de politieke en bestuurlijke druk groot. Deze tijdelijke oplossing leek in de beginfase passend, totdat gaandeweg bleek dat de situatie veel omvangrijker was dan aanvankelijk was ingeschat. Het aantal mogelijk gedupeerden steeg van enkele duizenden naar enkele tienduizenden en uiteindelijk groeide dit aantal naar ongeveer 70.000.

Daarna werden drie aanvullende regelingen (kind-, ex-toeslagpartner- en nabestaandenregeling) ingevoerd wat ook extra capaciteit vereiste. Daarnaast werden veel bezwaren ingediend door gedupeerden wat de werkdruk verder verhoogde en het proces vertraagde. Het afhandelen van deze bezwaren vergde extra aandacht en zorgvuldigheid.

In eerste instantie koos UHT ervoor om het merendeel van de werkzaamheden door externe medewerkers te laten uitvoeren vanwege het tijdelijke karakter van de maatregel en om belangenverstrengeling te voorkomen. Dit was een maatregel om snel te kunnen schakelen en het herstelproces spoedig te realiseren. Gezien de groeiende omvang en complexiteit van de situatie nam het herstelproces echter meer tijd in beslag dan vooraf was gedacht en werd vanuit de bestuurder(s) besloten om alsnog medewerkers in vaste dienst te nemen.

De 1e toets én integrale beoordeling van alle mensen die zich als mogelijk gedupeerde hebben gemeld, wordt naar verwachting voor het einde van 2025 afgerond.

Krapte arbeidsmarkt specialistische functies

De rijksoverheid kent een grote vraag naar specialistisch en/of tijdelijk inzetbaar personeel, bijvoorbeeld ter voorbereiding op organisatorische transities of voor grote complexe projecten. De werkzaamheden binnen het Rijk worden steeds ICT-intensiever. Dat leidt tot een toenemende (flexibele) vraag naar ICT-capaciteit.

Het werven van specialisten met specifieke kennis of expertise op de arbeidsmarkt is lastig. Geïnterviewden geven aan dat er al jaren een tekort aan (ICT-) specialisten is. Een deel van de specialisten kiest er voor om niet in dienst bij de rijksoverheid te komen, maar laat zich liever inhuren voor (in vergelijking veel) hogere tarieven. De rijksoverheid gebruikt haar Functiegebouw Rijk (FGR) en is gebonden aan CAO-voorwaarden. Daardoor is de 'bewegingsruimte' om een aantrekkelijke werkgever te zijn, beperkt. Andere genoemde redenen om niet in dienst te willen

treden zijn inhoudelijk van aard en hebben te maken met afwisseling in het werk en vrijheid om voor bepaalde werkzaamheden te kunnen kiezen wat specialisten meer diversiteit en uitdaging biedt in hun carrière.

Dit zou volgens een geïnterviewde vaker aan de orde zijn bij senioren (groter netwerk) dan bij junioren en vaker in het westen (meer werk) voorkomen dan in het noorden van het land.

DICTU

DICTU geeft aan dat de digitalisering binnen de rijksoverheid toeneemt, wat leidt tot een groeiend gebruik van externe ICT-professionals. ICT-personeel is noodzakelijk om de gevraagde opdrachten uit te voeren. Het merendeel van de externe inhuur wordt aangewend voor de uitvoering van opdrachten en niet voor de interne organisatie van DICTU zelf. Volgens DICTU is externe inhuur altijd nodig vanwege de krapte op de IT-arbeidsmarkt en de schaarse, specialistische kennis. De rijksoverheid is vaak niet in staat om deze experts in vaste dienst te nemen vanwege het salarisniveau.

Hoewel de norm van 10% externe inhuur als ideaal wordt beschouwd, ziet DICTU dit als niet realistisch. Aan de andere kant wordt de situatie bij DICTU, waarbij ca. 60% van het personeel extern is, ook als niet wenselijk beschouwd. DICTU heeft tientallen opdrachtgevers binnen en buiten de ministeries van EZ/KGG/LVVN en de vraag die zij ontvangen is vaak ongestructureerd. Dit maakt het moeilijk om op tijd in te spelen op de capaciteitsbehoefte, waardoor er een flexibele schil nodig is. Deze schil wordt momenteel ingevuld door externe inhuur, maar in de

toekomst kan dit ook door inkoop en outsourcing van diensten om pieken en dalen in de vraag op te vangen.

De concurrentie tussen verschillende dienstverleners binnen het Rijk vergroot de complexiteit van het beheren van deze situatie. Het is voor DICTU moeilijk om effectief te sturen op de gestelde KPI's in de procesbeschrijving voor inhuur. Dit komt doordat er nauwelijks ruimte is om "nee" te zeggen tegen de aanvragen van opdrachtgevers. Ministeries die hun ICT hebben ondergebracht in agentschappen, zoals EZ/KGG/LVVN met DICTU of BZK met SSC-ICT (ca. 35% externe inhuur), scoren vaak hoog op het gebied van inhuur. Dit is moeilijk te vergelijken met ministeries of uitvoeringsorganisaties, zoals bij Defensie, waar de ICT-organisatie anders is ingericht.

Uitlopen projecten

Oorspronkelijk kortdurende werkzaamheden blijken regelmatig langer te duren dan vooraf was verwacht/ingeschat. Indien dat (eerder) bekend zou zijn, dan zou een andere keuze zijn gemaakt om het project te bemensen. Op basis van de duur, omvang en benodigde kennis en ervaring wordt namelijk nagegaan hoe een project het beste bemenst kan worden. Gedurende het project kan de omslag van inhuur naar eigen personeel niet altijd meer worden gemaakt.

DSO

In 2014 werd de omgevingswet van kracht. De bedoeling was om in 2016 de invoeringswet en het invoeringsbesluit van kracht te laten zijn. De ontwikkeling van het DSO

vergde echter veel meer tijd waardoor de invoering van de omgevingswet steeds moest worden uitgesteld.

De verantwoordelijkheid voor de invoering van het DSO kwam in 2018 bij BZK te liggen die daarvoor een tijdelijke programmadirectie instelde. Aangezien het om een Programma ging, met een tijdelijk karakter en er geen structurele middelen beschikbaar waren werd de uitvoering ervan (grotendeels) bemenst met ingehuurd personeel. Het betrof deels capaciteit en kennis en kunde die uiteindelijk, na het beëindigen van het programma, nodig zouden zijn binnen het lijnmanagement.

Het moment van inwerkingtreding van de wet en het operationeel worden van het platform waren de afgelopen jaren meermaals (zeven keer) uitgesteld. Er waren technische en procesmatige knelpunten bij de ontwikkeling en het beheer van het digitaal stelsel. Daarbij kwam dat de minister voor VRO instemming van de Eerste en Tweede Kamer nodig had om het Koninklijk Besluit te tekenen. Daartoe werden tussendoor rapporten aan de programmaorganisatie opgevraagd om een goed oordeel te kunnen vormen over de voortgang van het programma. Ook stelde de Kamer aanvullende technische en procesmatige eisen die niet eerder in het ontwerp van het DSO voorzien waren. Al deze zaken verlengden de doorloop tijd en vereisten aanvullende inzet van menskracht.

Via privaat rechtelijke bestuurs- en beheerakkoorden hebben de verschillende bestuurslagen op basis van gelijkwaardigheid gewerkt aan de implementatie en

ontwikkeling van het stelsel. Daarvoor was expliciet gekozen naar aanleiding van eerdere ervaringen met decentralisatie operaties, (onder andere jeugdzorg) en om te voorkomen dat een wet en complexe verantwoordelijkheden zouden worden toebedeeld aan bevoegd gezagen voordat zij daar klaar voor zouden zijn. Ook vanuit interbestuurlijk overleg is enkele malen geconcludeerd is dat inwerkingtreding van de wet niet verantwoord was. Er moest continu aanvullend menskracht worden geleverd om uiteindelijk de wet op verantwoorde wijze inwerking te laten treden. Uiteindelijk is de wet op 1 januari 2024 in werking getreden. In aanloop hier naartoe is extra inzet gepleegd om inwerkingtreding zo goed mogelijk te laten verlopen als ook extra capaciteit beschikbaar te hebben om eventuele verstoringen in de beginperiode op te kunnen vangen (kinderziektes).

Een groot gedeelte van deze extra capaciteit (inhuur) betrof interim-management.

Onzekerheid financiering

Indien er geen vaste bekostiging is of wanneer het onzeker is of er überhaupt wel gelden beschikbaar zijn, worden (reguliere) piekwerkzaamheden en projecten vaak met inhuur bemenst als interne medewerkers niet beschikbaar zijn.

DUO KCC

De afspraak is dat het KCC binnen een bepaalde tijd de telefoon moest beantwoorden. Op het moment dat die norm niet kon worden gehaald, werd tijdelijk budget beschikbaar gesteld om de norm te kunnen halen. Elk jaar

was het onzeker of er weer gelden beschikbaar zouden komen, waardoor verambtelijking geen optie was. Dit brengt onzekerheid bij de uitzendkrachten, waardoor ze op zoek gaan naar iets anders en DUO weer mensen moet gaan opleiden. Nu vindt financiering voor KCC plaats vanuit de WAU (programma Werk aan Uitvoering). Deze financiering loopt tot 2031 en is dus nog steeds niet structureel. Door het tijdelijke karakter van de financiering is volledig verambtelijken niet mogelijk en blijft een flexibele schil noodzakelijk om de piek en ziek op te vangen.

Imago rijksoverheid

Medewerkers willen soms niet in vaste dienst treden bij de rijksoverheid, maar wel worden ingehuurd omdat ze de rijksoverheid suf, log, niet flexibel, bureaucratisch en geen aantrekkelijke werkgever vinden.

Explain

Geïnterviewden hebben aangegeven dat in het verleden wel eens te gemakkelijk werd ingehuurd. De explain was vaak voldoende. Daarbij speelde op de achtergrond een rol dat er voldoende financiële middelen beschikbaar waren om de gevraagde opdrachten met behulp van externen uit te voeren. Sinds de opgelegde taakstelling eind 2024 wordt er kritischer nagegaan of er wel extern ingehuurd kan worden.



6. Sturing en beheersing externe inhuur

Het verminderen van externe inhuur bij de rijksoverheid vereist een strategische aanpak die gericht is op het versterken van interne capaciteiten en het optimaliseren van processen. Door te investeren in medewerkers, duidelijke richtlijnen op te stellen en de voortgang te monitoren, kan de rijksoverheid haar afhankelijkheid van externe inhuur effectief verminderen zonder in te boeten op kwaliteit en effectiviteit.

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de centrale onderzoeksvraag 2.

Centrale onderzoeksvraag 2

Hoe vindt binnen de organisatieonderdelen de sturing op en beheersing van het niet overschrijden van de Roemernorm plaats?

6.1 (Rijksbreed) beleid

Motie Roemer

Kamerlid Roemer dient op 20 mei 2010 een motie in: *'constaterende, dat de ministeries gezamenlijk opnieuw meer geld hebben uitgegeven aan de inhuur van externe adviseurs, interim-managers en andere externe medewerkers; van mening, dat de rijksoverheid in tijden van crisis moet snijden waar het vet*

zit; verzoekt de regering de ministeries een afdwingbare norm te leggen van 10% voor de inhuur van externen'.

Zoals in hoofdstuk 5 is toegelicht, wordt deze zogenaamde 'Roemernorm' gehanteerd als een richtinggevende norm waarbij het beleid van 'comply or explain' wordt gehanteerd. Het streven is om niet meer dan 10% van de totale personeelskosten op departementaal niveau aan externe inhuur te besteden. In de opvolgende jaren is er op diverse momenten overleg tussen de Tweede Kamer en bewindspersonen van BZK over het al dan niet hanteren van een vaste norm. Volgens de bewindspersonen van BZK zou een vaste norm de noodzakelijke flexibiliteit voor de rijksoverheid belemmeren en is de norm 'per definitie richtinggevend' waarbij 'achteraf wordt verklaard waarom een norm al dan niet gehaald is'. Er worden in die jaren uiteenlopende maatregelen genomen om de rijksoverheid te versterken en de omvang van externe inhuur te beperken. Het ICT-domein krijgt hierbij speciale aandacht. Voorbeelden van maatregelen zijn verambtelijking van externe medewerkers en het vergoten van (ICT-)pools. Diverse maatregelen zijn ook verder benoemd in het afsluitende hoofdstuk 10 met aanbevelingen.

Rijksbegrotingsvoorschriften

Door DGRB/BZ is het document Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) opgesteld met daarin opgenomen het 'model 3.60'. Volgens dit model moeten de uitgaven voor externe inhuur per categorie, zie bijlage 1, worden verantwoord door de ministeries. In de 'bijlage RBV externe inhuur model 3.60' staan instructies om het model 3.60 in te vullen. In de RBV is ook aangegeven dat ministeries die uitkomen boven de Roemernorm van 10% uitleggen, 'comply or explain', in hun jaarverslag waarom dit noodzakelijk was.

De RBV worden door alle ministeries gehanteerd. Ook wordt er jaarlijks in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk expliciet over de mate van externe inhuur verantwoording afgelegd.

Eigen beleid / voorschriften

Het ministerie van OCW heeft eigen voorschriften opgesteld 'Voorschriften inhuur/uitbesteding/inbesteding OCW (voor rechtmatige inkoop en naleving van wet DBA en moties Roemer en de Pater)' d.d. 23-4-2024.

De ministeries van BZK, EZ, FIN en JenV beschikken niet over eigen voorschriften / of over eigen concrete normen en kaders voor externe inhuur in lijn met de Roemernorm.

6.2 Sturings- en beheersingsmaatregelen

Uit de onderzochte casussen blijkt dat er niet expliciet gestuurd wordt op een 'harde' norm van maximaal 10% (per organisatie-onderdeel). Wel wordt het hiervoor beschreven rijksbrede beleid gehanteerd. Daarbij is er aandacht voor het zo mogelijk beperken van externe inhuur en wordt er bij overschrijding van de Roemernorm, volgens het staand beleid 'comply or explain' een toelichting gegeven in de verantwoording.

Een gezonde en evenwichtige verhouding tussen vast personeel, externe inhuur en inkoop is essentieel voor de effectiviteit en efficiëntie binnen de rijksoverheid. De onderzochte organisatieonderdelen hebben diverse maatregelen getroffen om zo goed mogelijk met deze balans om te gaan.

Hieronder benoemen wij diverse voorbeelden van maatregelen die een of meerdere casus-organisaties hebben genomen.

Meepraten aan de voorkant

Betreft het in een vroege fase van nieuw beleid nagaan van de uitvoeringsconsequenties door middel van een uitvoeringstoets en impactanalyse. Dit helpt om in een vroeg stadium te bepalen of er voldoende interne capaciteit voorhanden is of dat ook externe inhuur noodzakelijk is.

RWS Kerntaken

RWS is onderverdeeld in RWS Kerntaken en RWS niet kerntaken (Programma). Alleen RWS Kerntaken was onderwerp van dit onderzoek.

De bestuursstaf van RWS speelt een actieve rol in het aannemen en uitvoeren van opdrachten. Zij is vanaf het begin betrokken bij het proces en denkt en praat mee met de opdrachtgevers, waardoor zij al in een vroeg stadium kan adviseren over het al dan niet aannemen van een opdracht. RWS zegt soms 'nee' wanneer een programma niet bemenst kan worden.

De primaire opdrachtgevers zijn de beleids-DG's, maar RWS voert ook werkzaamheden uit voor andere ministeries. Voor deze opdrachten ontvangt RWS een bijdrage van de opdrachtgever. Wanneer het gaat om inhuur, wordt dit specifiek als inhuur verantwoord in de administratie.

RWS Kerntaken lijkt qua type werkzaamheden op een kerndepartement, waar ook minder extern wordt ingehuurd dan bij uitvoeringsorganisaties. De aard van de werkzaamheden is over het algemeen bepalend voor de geringe omvang van externe inhuur.

Bij RWS Programma wordt minder gebruik gemaakt van eigen personeel dan bij RWS Kerntaken. Bij het gebruik van extern personeel wordt er in verhouding meer bij de markt belegd (uitbesteden) en minder ingehuurd. Bekostiging vindt plaats vanuit project- / programmabudgetten. Vaak is duidelijk dat er een product en/of resultaat geleverd moet worden.

Het lijkt bij RWS, binnen grenzen, mogelijk om sommige activiteiten op een later moment uit te voeren wat enige speelruimte geeft.

Personeelsplannen

Betreft het gebruik maken van zowel een strategisch als een operationeel personeelsplan. Deze plannen zorgen ervoor dat de personeelsbehoefte en inhuurstrategieën goed zijn afgestemd op de organisatiedoelen.

Bedrijfs- en sourcingstrategie

Betreft ondersteuning van de bedrijfsstrategie door een sourcingstrategie die gericht is op het efficiënt inzetten van zowel vast personeel, externe medewerkers en inkoop. Dit draagt bij aan een optimale inzet van middelen.

Procesbeschrijving en stroomdiagram voor externe inhuur

Een duidelijke procesbeschrijving en stroomdiagram voor het aanpakken van capaciteitsvraagstukken. Het doel hiervan is, er voor zorgen dat het proces rondom externe inhuur transparant en efficiënt verloopt. Vermeld is dat eerst intern wordt gezocht naar oplossing voordat externen worden ingeschakeld.

DUO

Er is een strikt goedkeuringsproces ingesteld voor externe inhuur bij DUO. Elke aanvraag om extern in te mogen huren moet aan de toetscommissie / programboard Externe inhuur worden voorgelegd. Zo kan worden voorkomen dat er willekeur ontstaat. De commissie toetst het verzoek aan financiële en formatieve kaders en toetst tevens of de voorafgaande procedure zorgvuldig is doorlopen. De commissie stelt een bindend advies op voor externe werving.

Managementafspraken/contracten

Er worden jaarlijks managementafspraken/contracten (per directie) opgesteld waarin onder andere aandacht is voor personeel en organisatie.

RVO

Aan de opdrachtgevers wordt jaarlijks gevraagd welke opdrachten ze verwachten uit te zetten bij de RVO. Op basis van die gegevens gaat concern control na hoeveel personeel benodigd is. Onderzocht wordt naar de ambtelijke bezetting die kan worden ingezet, aangevuld met inhuur personeel. Hierbij wordt gelet op de verhouding tussen eigen personeel en inhuur. Het beleid van RVO is om zoveel mogelijk te verambtelijken en daar wordt ook op gestuurd, maar RVO is afhankelijk van de dynamiek in het opdrachtenpakket. Politieke beslissingen beïnvloeden het werkpakket.

Sturing binnen RVO vindt plaats op de gemaakte afspraken in het managementcontract. Hierop wordt gestuurd en verantwoord middels Business Intelligence (BI) Dashboards. De directeur is verantwoordelijk en krijgt advies van een personeels-adviseur en controller.

Portfoliomanagement

Door middel van opdrachtportefeuilles en portfoliomanagement wordt de inzet van interne medewerkers en externen goed gecoördineerd en in lijn gehouden met de strategische doelen van de organisatie.

DICTU

DICTU geeft aan dat zij een kritische benadering hanteert ten aanzien van haar eigen inhuur. Echter, DICTU fungeert niet als de primaire bewaker van inhuur voor de opdrachtgevers, die vaak de voorkeur geven aan het behoud van hun huidige wijze van. DICTU heeft slechts beperkte invloed op de inhuur, aangezien zij zich aan het einde van de keten bevindt en externe inhuur de dominante werkvorm is binnen de IV-voorbereiding. Wanneer er besloten moet worden om de inhuur af te bouwen, moet dit besluit van hogerhand komen. De afbouw wordt dan gezamenlijk met de opdrachtgevers gestuurd.

Toezicht op budgetten

De controle op het beschikbare budget voor zowel intern als extern personeel wordt uitgevoerd door de afdeling Control.

RWS Kerntaken

RWS geeft aan dat strikte sturing wordt toegepast op de inzet van externe inhuur. De dienstonderdelen krijgen een vast inhuurbudget dat wordt opgenomen in de apparaatskosten. Dit betekent dat zij alleen externe medewerkers kunnen inhuren zolang het beschikbare budget hiervoor toereikend is.

RWS hanteert het principe om inhuur zoveel mogelijk te vermijden en waar mogelijk kerntaken zelf uit te voeren. De algemene richtlijn is dan ook 'inhuur nee — tenzij'. Dit in tegenstelling tot de niet kerntaken waarbij het principe van 'markt, tenzij' wordt gehanteerd.

Rapportages en verantwoordingsgesprekken

Er worden regelmatig rapportages over de personele bezetting, zowel intern als extern, opgesteld. Deze rapportages worden besproken in verantwoordingsgesprekken op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

De sturing vindt met name plaats op de capaciteitsbehoefte aan de hand van de ruimte in de formatie en beschikbare budgetten. Hoe zich dat verhoudt tot de Roemernorm wordt pas zichtbaar in rapportages opgesteld door de directie Control en/of FEZ, niet bij het afsluiten van (individuele) contracten.

Beperkingen bij inhuur van externe medewerkers (DUO)

Externe medewerkers mogen niet zelfstandig andere externe medewerkers inhuren, wat helpt om ongecontroleerde inhuur te voorkomen.

Afbouwplan ZZP'ers

Er is een afbouwplan voor de inzet van ZZP'ers, met als doel bij te dragen aan de stapsgewijze vermindering van de afhankelijkheid van zelfstandigen.

Dashboard voor managers

Een dashboard voor managers biedt inzicht in personeelsinformatie, zoals formatie, aflopende contracten, externe inhuur en verzuim. Dit instrument beoogt het maken van weloverwogen beslissingen over personeelsinzet makkelijker te maken.



7. Consequenties strikte toepassing Roemernorm

Het beperken van de externe inhuur is vanzelfsprekend niet zonder consequenties gegeven de werkzaamheden die door externe inhuurkrachten worden uitgevoerd. Bij de rijksoverheid wordt gebruik gemaakt van externe inhuur voor reguliere werkzaamheden, projecten, crisisregelingen en specifieke functies zoals ICT-specialisten, juristen. Ook het strikt toepassen van de Roemernorm bij externe inhuur heeft mogelijke consequenties.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag 3.

Centrale onderzoeksvraag 3

Wat zijn volgens betrokkenen de mogelijke consequenties van een 'strikte' toepassing van de Roemernorm per organisatieonderdeel?

7.1 Mogelijke consequenties

Verlies van flexibiliteit

Een van de belangrijkste voordelen van externe inhuur is de flexibiliteit die het biedt. Het beperken van externe inhuur kan leiden tot een vermindering van de mogelijkheid om snel in te spelen op veranderende omstandigheden of tijdelijke pieken in

werkdruk. Dit kan de reactietijd van de rijksoverheid op urgente vraagstukken negatief beïnvloeden.

UHT

Met alleen eigen vaste medewerkers van de Dienst Toeslagen zou UHT als crisisorganisatie niet snel genoeg hebben kunnen starten. Daarbij, in de huidige fase, kan de hersteloperatie zonder externen, niet binnen de gewenste tijd worden afgerond en zou dit ten koste gaan van de bijdrage aan het herstel van gedupeerde mensen.

Capaciteitsproblemen

Zonder externe inhuur kan de rijksoverheid te maken krijgen met capaciteitsproblemen. Interne medewerkers hebben mogelijk niet altijd de benodigde expertise of tijd om specifieke projecten of taken uit te voeren. Dit kan leiden tot vertragingen in projecten en een verminderde kwaliteit van de dienstverlening.

Verhoogde werkdruk voor interne medewerkers

Een strikte toepassing van de Roemernorm kan resulteren in een verhoogde werkdruk voor interne medewerkers. Zij zullen mogelijk extra taken en verantwoordelijkheden op zich moeten nemen, waar de formatie niet op is gebaseerd, wat kan leiden tot stress, verzuim en een afname van de werktevredenheid. Dit kan ook gevolgen hebben voor de motivatie en de productiviteit van het personeel.

Verlies van kennis en vaardigheden

Externe professionals brengen vaak specifieke kennis en vaardigheden mee die niet altijd aanwezig zijn binnen de interne organisatie. Het stoppen met externe inhuur kan betekenen dat

deze expertise niet meer beschikbaar komt, wat kan leiden tot minder innovatie en/of een vermindering van de kwaliteit van het werk.

NCSC

Het gebied van security is dynamisch en ontwikkelingen gaan snel. NCSC bevindt zich in een dynamische omgeving en wil aan de voorkant van innovatie en vernieuwing kunnen meedoen. Er moet veel en snel worden geanticipeerd op ontwikkelingen. De rijksoverheid heeft innovaties uit de markt nodig om haar taken adequaat uit te kunnen voeren. Zie ook hoofdstuk 5 kopje 'Specialistische expertise, nieuwe inzichten en ervaringen'.

Impact op projecten en beleid

Bij beperkte inhuur van externe expertise, kunnen belangrijke projecten vertraging oplopen of zelfs stil komen te liggen. Dit kan gevolgen hebben voor de uitvoering van beleid en de realisatie van doelstellingen van de rijksoverheid.

DSO

Als er strikt vastgehouden was aan de roemernorm, had de Omgevingswet niet op de geplande datum in werking kunnen treden. Het zicht zou verloren zijn gegaan, omdat de werkzaamheden dan door marktpartijen uitgevoerd hadden moeten worden. Het implementatieproces zou waarschijnlijk ook duurder zijn geworden, doordat externe

partijen ingeschakeld hadden moeten worden die hogere tarieven rekenen.

Nee zeggen tegen opdrachten

In de interviews is alleen bij RWS aangegeven dat er 'nee' is gezegd tegen een opdracht. Door geen nee te zeggen tegen nieuwe opdrachten moet er soms wel worden nagegaan waar er kan worden geschoven met opdrachten en/of welke werkzaamheden uitgesteld kunnen of moeten worden. Bijvoorbeeld onderhoud op applicaties, het uitstellen van legacy's.

DUO

Bij de herinvoering van de basisbeurs bij DUO moest er worden geschoven met werkzaamheden. Hierdoor werd de voortgang van het lifeCycle management vertraagd. Dit zou consequenties gehad kunnen hebben voor de werking en betrouwbaarheid van bestaande systemen en applicaties.

Verschuiving externe inhuur naar vast of uitbesteding

Verschuiving van externe inhuur naar vast personeel:

Een verschuiving van externe inhuur naar vast personeel kan leiden tot een conflict met de actuele taakstelling van 22% op de apparaatsuitgaven¹⁷ volgens het hoofdlijnenakkoord. Het aannemen van vast personeel kan in sommige gevallen zelfs duurder zijn dan het gebruik van externe inhuur. Denk hierbij

¹⁷ Budgettaire bijlage hoofdlijnenakkoord 15 mei 2024

bijvoorbeeld aan de situatie wanneer de vaste medewerker niet gedurende het gehele jaar op het vereiste niveau werk heeft of, na een korte inzet, weer ontslagen moet worden.

Verschuiving externe inhuur naar uitbesteding.

Wanneer externe inhuur wordt vervangen door uitbesteding, kan dit een schijnoplossing zijn. Hoewel er op de korte termijn mogelijk besparingen op de inhuurkosten kunnen zijn, worden deze besparingen mogelijk tenietgedaan door de uitgaven aan uitbesteding. Daardoor kan er sprake alsnog sprake zijn van 'externe' kosten, waarmee de beoogde besparingen mogelijk niet worden gerealiseerd.

Risico continuïteit systemen

Het terugbrengen van het aantal externe ICT-professionals, die niet bereid zijn om in vast dienst te treden, heeft verschillende mogelijke gevolgen voor de organisatie, waaronder:

Ontwikkelen van beleid

Er ontstaan uitdagingen bij het ontwikkelen van beleid rondom de inzet van ICT-personeel, aangezien de flexibele inhuur van externe professionals moeilijker te realiseren is.

LifeCycle Management

Het beheer van de volledige levenscyclus van systemen wordt bemoeilijkt, omdat de continuïteit in expertise mogelijk niet gewaarborgd kan worden zonder de inzet van externe specialisten.

Security en Compliance

Zaken die verband houden met security (beveiliging) en compliance kunnen in gevaar komen, doordat de benodigde

specialistische kennis en de continuïteit in de uitvoering van beveiligingsmaatregelen mogelijk niet gegarandeerd zijn.

Systeemcontinuïteit

Het vermogen om systemen operationeel te houden komt onder druk te staan, wat kan leiden tot continuïteitsrisico's en een afname van de betrouwbaarheid van de ICT-infrastructuur.

Deze mogelijke gevolgen benadrukken de complexiteit van het terugdringen van externe ICT-inhuur zonder adequate vervangende maatregelen voor de benodigde expertise en continuïteit.

Dienstverlening gaat achteruit

Bij telefonische klantafhandeling kan het gebeuren, wanneer benodigde externe inhuur niet voorhanden is, de wachttijden sterk op kunnen gaan lopen. De dienstverlening gaat daardoor achteruit, dit geeft ontevreden klanten.

DUO KCC

KCC heeft te maken met structurele piekperioden. Door in deze perioden gebruik te maken van uitzendkrachten wordt de telefonische wachttijd voor de klanten beperkt gehouden. In de tussenperioden is er onvoldoende werk, waardoor het in dienst nemen van de uitzendkrachten geen efficiënte optie is. Wanneer geen gebruik kan worden gemaakt van uitzendkrachten zal de wachttijd bij KCC sterk oplopen, wat naar verwachting tot veel klachten zal leiden. KCC zal dan niet kunnen voldoen aan de opdracht die is gesteld.



8. Context en relevante ontwikkelingen

De mate en wijze van inhuur van externen is van vele factoren afhankelijk. Dit betreft factoren die een relatie hebben met de context waarin de rijksoverheid haar bijdrage moet leveren, maar ook bijvoorbeeld maatschappelijke en technologische ontwikkelingen zijn van invloed. In dit hoofdstuk worden enkele factoren geschetst die uit het onderzoek naar voren komen en die volgens ons noemenswaardig zijn.

8.1 Toenemende politieke- en maatschappelijke verwachtingen en druk

De snelheid van informatieverspreiding en -uitwisseling over uiteenlopende onderwerpen neemt continue toe. Daarbij zijn ook verwachtingen van richting hetgeen de rijksoverheid moet realiseren toegenomen, zowel vanuit burgers en bedrijven, als vanuit de politiek. Soms wordt er (terecht) vanuit de politiek richting de rijksoverheid geëist dat er zo snel mogelijk actie wordt ondernomen en wordt 'vertraging' niet geduld. Een sprekend voorbeeld hiervan is het zo snel en zo goed mogelijk compenseren van de dupeerde ouders en kinderen van de kinderopvangtoeslagaffaire.

8.2 Snelle ontwikkelingen in het ICT-domein, (schaarse) ICT-arbeidsmarkt en verminderen externe ICT-inhuur

Een aanzienlijk deel van de externe inhuur heeft met ICT-kennis en capaciteit te maken. Juist in het ICT-domein gaan de ontwikkelingen erg snel en neemt de omvang en het belang daarvan steeds meer toe. Dit wordt ook onderkend in de I-strategie Rijk 2021-2025¹⁸. In de I-strategie wordt in Thema 7 'Opbouwen toekomstbestendig I-vakmanschap' aandacht besteed aan het meer aan de rijksoverheid binden van I-professionals in een schaarse arbeidsmarkt. Er wordt geconstateerd dat er enerzijds steeds meer beleid met 'I-implicaties' is, dat er toenemende eisen zijn aan de I-dienstverlening (onder andere AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming), informatiebeveiliging) en dat verwachtingen van burgers en bedrijven steeds hoger zijn. Anderzijds is er een 'vergrijsde' I-populatie, schaarse op specifieke expertise gebieden (onder andere architecten, cybersecurityspecialisten en softwareontwikkelaars) en veroudert kennis snel ten opzichte van de ontwikkelingen.

De aanzienlijke uitgaven voor externe inhuur voor I-personeel worden onderkend ook voor belangrijke sleutelfuncties die de rijksoverheid liever zelf in huis zou willen hebben om zo een betere kennispositie te hebben. Daarmee zou de rijksoverheid beter 'in control' kunnen zijn en waar nodig meer als volwassen opdrachtgever voor I-dienstverlening kunnen optreden, in het geval uitbesteding gewenst is.

In de I-strategie zijn diverse I-speerpunten benoemd om hier invulling aan te geven. Deze zijn gericht op:

¹⁸ I-strategie Rijk 2021-2025, september 2021

1. Inzicht en monitoring; implementeren van Kwaliteitsraamwerk Informatievoorziening (KWIV)-profielen, kennisdeling en meerjarige I-personeelsplanning.
2. Kennisontwikkeling; faciliteren van leeractiviteiten, leerpaden voor I-professionals en samenwerking met hoger onderwijs.
3. Instroom vergroten; via gerichte arbeidsmarktcommunicatie, het binden van starters via stages, traineeschips en samenwerking met hoger onderwijs en het bieden van alternatieven voor externe inhuur.
4. Doorstroom en mobiliteit om kennis behouden én delen binnen de rijksoverheid; gericht op I-professionals en het ontwikkelen van loopbaanpaden.

Specifieke acties en alternatieven om externe inhuur te verminderen zijn:

- Nadrukkelijker alternatieve opties van capaciteit in de rijksbrede pools met elkaar verbinden; I-interim Rijk, Rijks ICT-gilde, I-trainees, CIO-flex, departementale I-pools.
- Een systeem verkennen om externe inhuur te koppelen aan junioren in dienst bij het rijk in een buddy-systeem, zodat de kennis in de organisatie blijft.
- Het gebruik van Detavast-constructies verkennen en stimuleren. Daarbij is de intentie om met een externe inhuurkracht na afloop van de inhuuropdracht een arbeidsovereenkomst te sluiten. Gedurende de opdracht investeert de leverancier in de ontwikkeling van deze externe medewerker, waardoor deze na afloop van de inhuuropdracht op het gewenste kwalificatieniveau van de betreffende functie kan instromen. Detavast-constructies zijn daarom met name interessant voor starters (jonge professionals, zij-instromers) en doorgroeiers in het werkveld.

8.3 Meer samenwerking tussen overheidsorganisaties én met de markt voor het inzetten van (technologische) innovaties

Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen hebben er ook toe geleid dat overheidsorganisaties meer en beter zijn gaan samenwerken aan de digitale transformatie, ook met de markt. Voorbeelden zijn de gezamenlijke plannen en ambities als de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (2020), de Agenda Digitale Overheid (2020), de Nederlandse Cybersecurity Agenda, de Cybersecurity Alliantie en het Strategisch Actieplan Artificiële Intelligentie. Beter samenwerken met de markt, de wetenschap en het bevorderen van innovatie hoort hier ook bij.

Zoals in de I-strategie is aangegeven is het ontwikkelen van nieuwe technologie geen primaire taak van de rijksoverheid. De rijksoverheid is er niet om risicovolle investeringen te doen en te experimenteren met technologie omdat het kán. Het is wel een kerntaak van de rijks om steeds te kijken hoe technologische innovaties op een verantwoorde manier ingezet kunnen worden voor de uitvoering van onze maatschappelijke taken.

De rijksoverheid werkt hier op verschillende manieren aan. Eén van die manieren is om ook externen in te huren die ervaring hebben met het ontwikkelen en/of toepassen van (technologische) innovaties. Andere gebruikte manieren zijn onder andere door samen te werken en te leren van gevestigde bedrijven en startups, in 'communities' en in andere creatieve vormen van samenwerking, om tot innovatieve oplossingen te komen. Dat vraagt soms ook om een andere wijze van aanbesteden en inkopen om de innovatieve en creatieve kracht vanuit de markt (en onderwijsinstellingen) optimaal te kunnen

benutten. Voorbeelden hiervan zijn het Innovatief Partnerschip van PIANOo en de Startup in Residence (SiR)-pilots waarbij startups overheden helpen om met andere ogen naar maatschappelijke vraagstukken te kijken en creatiever en innovatiever te zijn. Het extern inhuren van specifieke experts geeft ook een zekere mate van ruimte om gezamenlijk aan (het toepassen) van nieuwe ontwikkelingen te werken.

Ook kan de rijksoverheid 'stimulerend' optreden om de publieke dienstverlening te innoveren door bijvoorbeeld het vrijgeven van open data (onder voorwaarden), zodat grote en kleine bedrijven zelf zogenaamde 'gov tech' oplossingen kunnen ontwikkelen. Door het geven van bepaalde opdrachten kan de rijksoverheid ook als 'launching customer' fungeren.

Een goede samenwerking met de markt is ook noodzakelijk om voldoende actuele kennis van de stand der techniek te hebben en om gevoel te hebben bij wat er reëel haalbaar en maakbaar is. Daarbij hoort ook een slimme sourcingstrategie waarin keuzes gemaakt worden welke technologie en de technische expertise de rijksoverheid zelf in huis willen hebben en waar we deze van anderen betrekken.

Daarbij is ook samenwerking met universiteiten en bedrijfsleven relevant als het bijvoorbeeld gaat om ontwikkelingen op het gebied van digitale weerbaarheid, ICT-landschap en data & algoritmen.

8.4 Invloed van Wet DBA en opheffen handhavingsmoratorium schijnzelfstandigheid

De Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA) beoogt werknemers en werkgevers meer zekerheid te geven over

de aard van hun arbeidsrelatie en om schijnzelfstandigheid te bestrijden. Ook beoogd deze wet bij te dragen aan het goed functioneren van het sociale zekerheidsstelsel. De Wet DBA is in 2018 in werking getreden maar van echte 'handhaving' was beperkt sprake. In de afgelopen jaren is er meer aandacht geweest voor wanneer er nu wél of niet sprake is van schijnzelfstandigheid. Tot en met 2024 hield de belastingdienst een 'handhavingsmoratorium' aan wat inhield dat er bij schijnzelfstandigheid wel een aanwijzing aan opdrachtgevers wordt gegeven, maar geen naheffingsaanslag of boete wordt opgelegd.

Vanaf 1 januari 2025 geldt dat handhavingsmoratorium niet meer. Gebleken is dat dit voor ZZP'ers en organisaties die met ZZP'ers werken, mede in het kader van externe inhuur, leidt tot andere keuzen in de werkverhoudingen. Soms willen organisaties zelfs geheel geen ZZP'ers meer inhuren en bieden die mensen dan aan om bij de overheidsorganisatie in dienst te komen of bij de broker zelf. Soms kiezen ('echte') ZZP'ers er voor om zelfstandig te blijven en elders als ZZP'er aan de slag te gaan als de organisatie geen ZZP'ers meer wenst in te huren.

8.5 Veranderende opvattingen over werk en werkrelaties

Waar 'vroeger' een vaste baan voor het leven nog heel normaal was, zijn er nu veel mensen die bewust kiezen voor veel meer variatie in hun werk; in de aard van de werkzaamheden en ook bijvoorbeeld in waar en wanneer zij werken. Voor bijvoorbeeld een deel van de ZZP'ers is dat, onafhankelijk van de hoogte van hun vergoeding, een belangrijke overweging om niet in dienst bij één (overheid)organisatie te komen.

8.6 Mate waarin arbeidsvoorwaarden van de rijksoverheid competitief zijn

De mate van externe inhuur is mede afhankelijk van de bereidheid van mensen om voor de rijksoverheid te willen werken. De arbeidsvoorwaarden, in ruime zin van het woord, spelen daarbij mee; rekening houdend met primaire- en secundaire arbeidsvoorwaarden, en ook met de 'werkbeleving' die mensen bij een organisatie hebben.

Uit een benchmarkonderzoek naar ICT-functies in 2023¹⁹ blijkt grofweg dat voor de ICT-medewerkers in salarisschalen 8 tot en met 12 de positie van de rijksoverheid marktconform of soms boven marktconform is. Voor meer specialistische functies vanaf salarisschaal 13 is de positie onder marktconform. Ten aanzien van secundaire arbeidsvoorwaarden blijkt dat de positie van de rijksoverheid ten aanzien van vakantiedagen en pensioen gunstiger is, ten aanzien van opleidingsbudget en onkostenvergoeding vergelijkbaar is en ten aanzien van mobiliteitsvergoeding (leaseauto of vaste vergoeding) minder gunstig is ten opzichte van de markt.

Ook de mogelijkheden die binnen het rijks personeelsbeleid aanwezig zijn én de mate waarin deze benut worden zijn van belang. Zo kan er bijvoorbeeld bij specifieke (specialistische) functionarissen flexibel in worden gespeeld om zo een aantrekkelijk werkgever te zijn. Er zijn binnen het huidige rijks personeelsbeleid diverse mogelijkheden aanwezig om hier tot op zekere hoogte invulling aan te geven. Het FGR (Functiegebouw Rijk) kent een bepaalde indeling en waarderingssystematiek die enerzijds zorgt voor rijksbrede vergelijkbare toepassing en

anderzijds grenzen stelt aan (de flexibiliteit) die voor bepaalde typen benodigde werkzaamheden qua waardering mogelijk is.

8.7 Een meer wendbare overheid die beter opgavegericht werkt

Voorgenoemde ontwikkelingen eisen veel van overheidsorganisaties die steeds beter in staat moeten zijn om op uiteenlopende onderwerpen en soms onvoorziene zaken in te kunnen spelen en passende acties te ondernemen. Op allerlei manieren werkt de rijksoverheid eraan om hier steeds beter in te worden. Eén voorbeeld is de aandacht voor het meer en beter 'opgavegericht werken' waarbij een (maatschappelijke) opgave centraal staat en waar alle verschillende betrokken organisaties, binnen en buiten de rijksoverheid, hun bijdrage leveren. Diverse vraagstukken kunnen namelijk niet meer binnen één of een beperkt aantal overheidsorganisaties worden 'opgelost'.

De mate waarin de rijksoverheid erin slaagt om de hiervoor benodigde flexibiliteit te organiseren, zowel inhoudelijk (aard van werkzaamheden) als qua omvang (capaciteit), kan invloed hebben op de wijze- en omvang van de inhuur van externen.

8.8 Ontwikkelingen: taakstelling overheid

De door het laatste kabinet opgelegde taakstelling van 22% op de rijksoverheid geeft een extra impuls voor de aandacht voor het optimaal inzetten van externe inhuur.

¹⁹ Benchmark ICT functies, Verkorte samenvatting, 6 november 2023



9. Enkele constateringingen

In dit hoofdstuk staan samengevat enkele constateringingen die we gedurende het onderzoek en in de gesprekken met de casus-organisaties hebben opgedaan.

9.1 Op basis van de cijfers

Uitgaven externe inhuur in relatie tot Roemernorm

De uitgaven externe inhuur leiden in relatie tot de Roemernorm tot het volgende beeld. Gemiddelde over de periode 2018-2023.

	Inhuur >10%	Inhuur ≤ 10%
AZ	13%	
BZK	20%	
EZK	27%	
FIN	14%	
IenW	17%	
OCW	16%	
JenV	13%	
VWS	19%	
BZ		9%
DEF		5%
LNV		10%
SZW		6%
Gemiddeld	13%	

Tabel 9.1

ICT-gedreven organisaties en 'crisisregelingen'

Organisatieonderdelen met een relatief hoog percentage aan externe inhuur zijn ICT-gedreven organisaties (bijvoorbeeld DICTU, SSC-ICT, Logius, CommIT/DMO, NCSC) en die met 'crisisregelingen' te maken hebben, zoals herstelacties als gevolg van de toeslagenaffaire, versterkingswerkzaamheden bevestigsschade Groningen en Corona (UHT, NCG, RIVM, CIBG, Programma Directoraat-Generaal Samenleving en COVID-19).

De gemiddelde percentages externe inhuur zijn: UHT (ca. 70%), DICTU (ca. 60%), NCG (ca. 60%), Programma Directoraat-Generaal Samenleving en COVID-19 (ca. 60%), Logius (ca. 50%), SCC-ICT (ca. 35%), CIBG (ca. 35%), CommIT/DMO (ca. 33%), NCSC (ca. 30%) en RIVM (ca. 25%).

Voor zover wij dat hebben kunnen constateren, scoort geen enkele dienstverlenende ICT-gedreven organisatie onder de Roemernorm.

Meeste inhuur bij ICT en Uitvoering

In de periode 2018-2023 valt de meeste externe inhuur in categorie 6. Advisering opdrachtgevers automatisering-ICT met circa 43% en 8. Uitzendkrachten (formatie en piek) met circa 38% van de totale externe inhuur. Bij de eerste vier categorieën tezamen Beleid, de 'dure consultants', wordt 11% ingehuurd. Zie figuur 3.4.1.

Externe inhuur bij kerndepartement beperkter

Bij de kerndepartementen wordt over het algemeen minder extern ingehuurd dan bij de uitvoeringsorganisaties.

9.2 Op basis van gevoerde gesprekken bij de onderzochte organisatieonderdelen

Oorzaken overschrijding Roemernorm

Oorzaken waarom de Roemernorm wordt overschreden zijn gelegen in de behoefte aan: extra capaciteit in reguliere processen of bij tijdelijke projecten, specialistische kennis (onder andere ICT-ers, maar ook juristen (UHT) en schade-experts (NCG)), flexibiliteit en innovatie. Ook wordt soms de uitloop (VRO-omgevingswet) en onvoorzien meerwerk door externe inhuur opgevangen.

Met de inzet van externe inhuur kan de rijksoverheid sneller inspelen op de uitdagingen en ontwikkelingen in de samenleving en op (soms onverwachte) verzoeken vanuit de politiek.

Sturing en beheersing externe inhuur

Bij alle onderzochte casus-organisaties is er aandacht voor sturing en beheersing met betrekking tot externe inhuur. De wijze waarop de mate van inhuur beheerst wordt, verschilt afhankelijk van de situatie. In de meeste gevallen zijn er duidelijke werkprocessen voor ingericht.

In algemene zin is er de afgelopen jaren zeker structureel aandacht voor sturing en beheersing van externe inhuur. Ieder departement verantwoordt zich ook jaarlijks over de mate van externe inhuur. Verder wordt in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk ook jaarlijks over externe inhuur verantwoording afgelegd.

De in de praktijk gehanteerde 'explain'-benadering moedigde zeer kritisch kijken naar externe inhuur niet aan; het adagium 'de klus moet geklaard worden' staat meestal voorop.

In diverse strategische documenten wordt expliciet aandacht aan het verminderen van externe inhuur besteed, zoals in de I-strategie Rijk en in het essay van ABDTOPConsult uit 2024.

Het is een fictie dat overheidsmanagers met het grootste gemak allerlei 'dure consultants' inhuren.

Grote moeite vinden benodigde capaciteit (binnen de overheid)

Zowel in het geval van onvoorziene als bij min of meer te voorziene ontwikkelingen blijkt de rijksoverheid er moeite mee te hebben om snel benodigde capaciteit binnen de rijksoverheid te mobiliseren en beschikbaar te krijgen. Daarnaast is gebleken dat bv in de doelgroep juristen de juristen zelf niet in vaste dienst van de rijksoverheid willen komen en daarom extern moeten worden ingehuurd.

Het in dienst nemen van mensen en reeds voor de overheid werkzame externe mensen, blijkt deels ook regio afhankelijk te zijn; in de oostelijke en noordelijke regio is dat iets makkelijker dan in 'de randstad'.

Een zeker mate van externe inhuur is gewenst

Door de bevroegde casus-organisaties wordt aangegeven dat het in zekere mate werken met externe inhuur gewenst en soms zelfs noodzakelijk is. Ook wordt gewaarschuwd om de gehanteerde 'uurtarieven' van externen niet zomaar te vergelijken met de loonkosten van rijksambtenaren.

Door het benutten van externe inhuur kan de overheid ook ervaring opdoen met nieuwe (technologische)ontwikkelingen en het toepassen daarvan waar nodig. Ook kan de overheid dergelijke ontwikkelingen stimuleren en innovatie aanjagen door

als 'launching customer' op te treden. Veel kennis komt vanuit de markt en onderzoeksinstellingen; als rijksoverheid moet je niet alles zelf in huis willen hebben is aangegeven.

Soms groot verschil in arbeidsvoorwaarden

Uit de casussen blijkt dat er voor bepaalde functies/specialismen een (te) groot verschil zit in de arbeidsvoorwaarden waardoor het niet of zeer moeilijk lukt om gewenste mensen aan te nemen. Dit speelt onder andere bij bepaalde specialistische functies in de ICT.

Dat neemt niet weg dat ook vaak is genoemd dat mensen onder andere vanwege de maatschappelijk relevantie, vanuit een 'externe positie' graag bij de rijksoverheid willen komen werken.

10. Aanbevelingen voor optimaal benutten van externe inhuur

De rijksoverheid staat voor de uitdaging om optimaal om te gaan met externe inhuur. In sommige gevallen, met name op het gebied van ICT, is het gewenst om de afhankelijkheid van externe inhuur te verminderen. Dit hoofdstuk biedt handelingsperspectief om dit te bereiken.

Dit hoofdstuk geeft daarmee antwoord op de centrale onderzoeksvraag 4.

Centrale onderzoeksvraag 4:

Welke aanbevelingen kunnen gegeven worden met betrekking tot externe inhuur in relatie tot de Roemernorm?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag presenteren wij in paragraaf 10.1 onze aanbevelingen, gebaseerd op de ervaringen en inzichten die we uit ons onderzoek hebben opgedaan.

Aanvullend daarop hebben wij in paragraaf 10.2 een samenvatting van de aanbevelingen uit het onderzoek door ABDTOPConsult opgenomen. Dit onderzoek²⁰ is vorig jaar

uitgevoerd en was gericht op de ICT-inhuur bij het Rijk. Per aanbeveling van ABDTOPConsult, die wij onderschrijven, hebben wij aanvullend onze bevindingen beschreven. Die bevindingen zijn gebaseerd op ons eigen onderzoek en enkele andere bronnen. Ons onderzoek had een breder perspectief dan enkel de ICT-inhuur.

Met de toevoeging van paragraaf 10.2 biedt dit hoofdstuk meer informatie dan uitsluitend de beantwoording van de vierde centrale onderzoeksvraag, hetgeen wij relevant vinden.

10.1 Aanbevelingen ADR; thema's met impact

In deze paragraaf presenteren wij onze aanbevelingen voor het optimaal benutten van externe inhuur, gebaseerd op de ervaringen en inzichten die we uit ons eigen onderzoek hebben opgedaan. Zie hiervoor de blauw weergegeven koppen. Daarbij zullen ook punten worden aangesneden die door andere partijen al zijn beschreven.

Minimaliseer benodigde capaciteit

De mate van externe inhuur heeft een directe relatie met de hoeveelheid capaciteit die nodig is om taken te verrichten; weinig benodigde capaciteit geeft doorgaans ook weinig benodigde externe inhuur. Het minimaliseren van benodigde capaciteit is zo een belangrijke sleutel om externe inhuur te verminderen.

(Beleidsmatige) keuzes bij aanvang bepalen grotendeels de benodigde capaciteit

Er kan bijna niet genoeg aandacht en energie gestoken worden in het bij 'aanvang', vanuit verschillende betrokkenen (onder andere de taakorganisaties), doordenken op welke manier bepaalde

²⁰ ABDTOPConsult, Essay 'Grip op ICT-inhuur', 9 april 2024

maatschappelijke opgaven het beste kunnen worden aangepakt. Ook in situaties waarbij sprake is van begrijpelijke en steeds toenemende hoge politieke en maatschappelijke druk. Dit omdat feitelijk in dit eerste stadium de later benodigde capaciteit grotendeels al wordt bepaald.

Nadat (politieke) toezeggingen zijn gedaan en besluiten zijn genomen, blijkt pas een aantal stappen later dat (uitvoerende) managers in een soms onmogelijke positie zijn beland om de benodigde capaciteit te organiseren. Extern inhuren is dan een logische (en onvermijdbare) mogelijkheid om de taken uit te voeren.

Dit zal voor velen als zeer evident klinken. Maar om aan het voorgaande echt invulling te geven, blijkt keer op keer moeilijk, ondanks alle inspanningen en (goede) initiatieven die hiertoe door en binnen de rijksoverheid worden genomen.

Een concreet voorbeeld is het werkende CIO-stelsel Rijk waarmee er ook veel meer en structurele aandacht is voor het continu verbeteren van de (rijks) ICT-architectuur en – infrastructuur. Een ander voorbeeld is het rijksbrede programma WaU (Werk aan Uitvoering) waarbij ook veel aandacht is voor het samenspel tussen beleidsvorming en taakorganisaties/uitvoeringsorganisaties. Het structureel aanpakken van oude ICT-systemen en het continu verbeteren van werkprocessen hoort hier ook bij.

In één keer goed is het snelst en goedkoopst

Een variant op het voorgaande punt is het in één keer goed aanpakken en uitvoeren van processen en het in één keer goed behandelen en helpen van 'burgers'. Gebeurt dit niet, dan is daarna (veel meer) herhalend of herstelwerk nodig.

Een voorbeeld hiervan bij het KCC (Klantcontactcentrum van DUO) is om in één keer goed door te vragen en daardoor vragen van studenten in één keer goed te beantwoorden, zodat er zo min mogelijk 'herhaal verkeer' is. Een ander voorbeeld is het UHT waarbij, in de weerbarstige context waarbinnen gewerkt moest worden, soms keuzes in de uitvoering van werkprocessen zijn gemaakt, die achteraf gezien tot extra werkzaamheden hebben geleid.

Benutten nieuwe technologieën voor werkvermindering

Door hergebruik van data en inzet van AI (artificial intelligence) kunnen processen steeds beter en efficiënter worden ingezet. Sommige organisaties maken al gebruik van AI om sneller, betere antwoorden aan burgers te geven. Nagegaan kan worden op welke wijze hergebruik van data en mogelijk ook de inzet van AI mogen en kunnen worden benut voor werkvermindering.

Vergrijzing en krappe arbeidsmarkt wringt

Ook de vergrijzing en een krimpende arbeidsmarkt maken het noodzakelijk om het werk met zo min mogelijk capaciteit uit te kunnen voeren.

Focus op optimaal benutten van externe inhuur, niet op een absolute norm

Communicerende vaten; streef naar een optimum

Uitgaande van de benodigde capaciteit en het te verrichten werk zijn 'zelf doen', 'externe inhuren' en 'uitbesteden' communicerende vaten. Tot op zekere hoogte kunnen hier verschillende keuzes worden gemaakt. Verschillende 'combinaties' kunnen goed werkbaar en doelmatig zijn.

Een kanttekening hierbij is dat in gevallen waarbij niet goed het gewenste resultaat en/of product aangegeven kan worden, inkoop niet goed mogelijk. In die gevallen biedt externe inhuur, waarbij het veel beter mogelijk is om op gewijzigde omstandigheden of nieuwe wensen in te spelen, uitkomst als de rijksoverheid de werkzaamheden niet door rijksambtenaren laat uitvoeren.

Praktisch: volg doordachte interne processen voor uitvoering van sourcing- en inhuurbeleid bij iedere organisatie

De onderzochte organisaties hebben processen (met betrokkenheid van HR, Control) en besluitvorming (bijvoorbeeld met een programboard) ingericht om steeds bewuste afwegingen te maken als extern inhuren aan de orde is.

Daarbij wordt rekening gehouden met organisatie specifieke criteria. Het volgen van deze processen houdt iedereen scherp.

Externe inhuur kan (zeer) gewenst en doelmatig zijn

Het werken met externe inhuur heeft voordelen; in bepaalde gevallen brengt externe inhuur inzichten en expertise mee die de rijksoverheid niet zelf heeft of niet zelf wil ontwikkelen. Inhuur is dan een noodzakelijke en weloverwogen strategische keuze.

Ook kan voor 'tijdelijke' werkzaamheden, vaak op korte termijn 'tijdelijke' capaciteit worden verkregen. De rijksoverheid hoeft dan niet onnodig mensen in dienst te nemen waarvoor, na afronding van de tijdelijke werkzaamheden, geen andere werk beschikbaar is.

Hoewel voor externen 'per uur' ogenschijnlijk hogere bedragen worden betaald dan voor rijksambtenaren van vergelijkbaar niveau, is het de vraag of externen, alles meegerekend, daadwerkelijk 'duurder' zijn.

Doorgaan met boeien, binden en (nog) beter benutten medewerkers in rijksdienst

Om de afhankelijkheid van externe medewerkers te verminderen is het van belang om te (blijven) investeren in de ontwikkeling van de vaste medewerkers. Daarvoor zijn al diverse instrumenten beschikbaar. De uitdaging daarbij is om waar mogelijk nog beter aan te sluiten bij de wensen van medewerkers als het gaat om flexibel kunnen werken, het stimuleren van interne mobiliteit en het werken in tijdelijke projectteams. Momenteel willen sommige mensen, los van de financiële vergoeding, toch graag als ZZP-er of zelfstandige blijven werken. De rijksoverheid zou hier met al haar voorzieningen, meer creativiteit en flexibiliteit mogelijk goed op in kunnen spelen.

Andere principiële- en beleidsmatige afwegingen maken

De wijze en mate van inzet van externe inhuur is ook afhankelijk van het te voeren HRM-beleid en de inrichting van (de bedrijfsvoering van) het rijk. Daarbij kunnen op onderdelen mogelijk nog andere richtingen gekozen worden.

Optimaal benutten van rijksambtenaren; de beste (rijks)medewerkers verrichten de tijdelijke werkzaamheden?

Bij de rijksoverheid is een vaak gehanteerd adagium 'tijdelijke werkzaamheden worden verricht door tijdelijke (ingehuurde) medewerkers'. Geregeld zijn 'tijdelijke' werkzaamheden juist zeer belangrijk en vragen kennis van de werking van de rijksoverheid. Het adagium zou ook best kunnen zijn: '(belangrijke) tijdelijke werkzaamheden worden bij voorkeur verricht door rijksmedewerkers (en niet door externen)'.

Randvoorwaardelijk daarbij is vanzelfsprekend dat deze rijksmedewerkers daarvoor kunnen worden vrijgemaakt en dat zij de gewenste capaciteit en/of deskundigheid kunnen leveren.

Door het werken met diverse 'pools' (ABDinterim, ABDTOPConsult, ICT-pools, departementale flexpools enzovoort) wordt hier tot op zekere hoogte al invulling aan gegeven. Suggestie is om dit verder uit te breiden en - nog meer dan nu - medewerkers flexibeler in te zetten. Dit zou ook bij kunnen dragen aan de wensen van mensen (ook van hen die nog aarzelen om bij de rijksoverheid in dienst te komen) voor meer afwisseling/keuze en flexibiliteit in hun werk.

Formatiekramp: laat de formele formatie van de organisatie geen spelbreker zijn mede in het licht van arbeidsmarktontwikkelingen

Bij enkele organisatieonderdelen is gebleken dat een organisatie wél in staat was om voor bekende werkzaamheden medewerkers vast aan te nemen, maar dat dit bestuurlijk gezien, niet was toegestaan. Dat had te maken met 'vaste formatie' en gerelateerde (niet toegezegde structurele) financiering; het dubbele slot van formatie en geld. Echter, dit dubbele slot is er in 2018 afgehaald. Maar door sommige departementen wordt het nog wel gehanteerd en wordt langdurig aan externe inhuur vastgehouden. Anderzijds wordt deze sturing op formatie soms wel losgelaten en zijn medewerkers in vaste dienst aangenomen. In deze gevallen is dan met een bredere blik gekeken naar ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en gezien of die medewerkers, na afronding van de tijdelijke werkzaamheden, bij een andere (rijks)organisatie aan de slag zouden kunnen gaan.

Het is de uitdaging voor bestuurders om, mogelijk met wat meer risico en een brede blik, mensen te werven als dat de externe inhuur kan verminderen. Vanzelfsprekend hoort daar goed overleg met onder andere de ondernemingsraden bij om het geheel uitvoerbaar te krijgen.

Een maximaal percentage inhuur is geen doel op zich; de Roemernorm als blijvende aanmoediging blijven gebruiken

Alle departementen hebben aandacht voor het omgaan met externe inhuur. Dat vertaalt zich in het doorlopen van diverse werkprocessen en procedures alvorens capaciteit in te huren. Van een harde sturing (lees: verbod) op externe inhuur boven een bepaald percentage is doorgaans geen sprake. Dit zou in veel gevallen ook direct ten koste gaan van maatschappelijke dienstverlening van die organisatie.

Uit ons onderzoek blijkt dat de (absolute) Roemernorm in het algemeen als gedateerd wordt ervaren, omdat deze de nuance mist die in de praktijk nodig zou zijn. In sommige gevallen wordt 10% in de praktijk al 'te hoog' gevonden en in andere gevallen 'te laag', irrealistisch of zelfs ongewenst. Kern van de zaak blijft dat de rijksoverheid optimaal, op een zo doelmatig mogelijke wijze, met externe inhuur zou moeten omgaan.

Roemernorm als aanmoediging en herkenningspunt

Tegelijkertijd houdt het begrip 'de Roemernorm' de rijksoverheid bij de les. Deze 'norm' is zo bekend dat bijna iedereen weet dat het over de externe inhuur van de rijksoverheid gaat én dat daar verstandig en met terughoudendheid mee omgegaan dient te worden.

Gedifferentieerde normering weinig zinvol. Monitoring én verantwoording, ook over gerealiseerde verbeteringen, wel.

Overwogen kan worden om tot een normering per externe inhuurcategorie te komen. Wij zien daar echter weinig toegevoegde waarde in, omdat situaties vaak verschillen in maatschappelijke urgentie, aard van organisaties, arbeidsmarkt en technologische ontwikkelingen. Daarbij leven we in een

dynamische wereld, waarbij sprake is van continue veranderingen.

Om goed zicht te houden en scherp te blijven op 'het optimaal inzetten van externe inhuur', in samenhang met genoemde relatie met HRM en Inkoop, achten wij het wel zinvol om de ingezette monitoring mét (nog betere en kritischere) verantwoording te blijven doen. De rijksoverheid zou als jaarlijks resultaat gerealiseerde verbeteringen in kunnen presenteren, bijvoorbeeld via DGDOO in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk. Bij dit onderwerp is iedere keer een stap vooruit (in de doelmatigheid) belangrijker dan het behalen van een vooraf afgesproken norm.

10.2 Aanbevelingen ABDTOPConsult en daaraan gerelateerde bevindingen van de ADR

In de afgelopen jaren is op verschillende manieren aandacht gegeven aan de omvang van de externe inhuur. Vaak ging het dan om het terugdringen van de omvang daarvan.

ABDTOPConsult heeft op verzoek van de SG van BZK op 9 april 2024 het essay 'Grip op ICT-inhuur' uitgebracht. Dit essay richtte zich vooral op het ICT-domein. Ook in de I-strategie Rijk 2021-2025 is er expliciete aandacht voor externe inhuur op het ICT-domein. In het essay worden zes handelingsperspectieven (aanbevelingen) genoemd.

Het onderhavige ADR-onderzoek heeft een bredere 'scope' en richt zich op de *gehele* externe inhuur van de rijksdienst.

Zoals eerder geconstateerd zijn de categorieën 6. Advisering opdrachtgevers automatisering (ICT) en 8. Uitzendkrachten (formatie en piek) samen goed voor ongeveer 80% van alle

externe inhuur. Hiervan heeft iets meer dan de helft betrekking op ICT.

Het ICT-domein zelf is voor de rijksoverheid in relatie tot externe inhuur zeer belangrijk, mede gezien alle (technologische) ontwikkelingen en gezien het relatief grote aandeel dat het inneemt bij de totale externe inhuur.

Hierna volgen, kort door ons samengevat, de zes handelingsperspectieven (aanbevelingen) van ABDTOPConsult. Wij nemen deze handelingsperspectieven hier op omdat wij deze herkennen en onderschrijven. Onze bevindingen gebaseerd op eigen onderzoek, andere bronnen en onderzoeken met name op het gebied van ICT-inhuur, hebben we daarbij opgenomen.

ABDTOPConsult: Sturing: SGO en ICBR gaan verstandig om met ministeriële verantwoordelijkheid

Inhuur is nodig en zal nodig blijven. Maar 'we' doen er alles aan om kennis, ervaring en capaciteit niet te vermorsen. SGO en ICBR stappen vaker over de schaduw van de ministeriële verantwoordelijkheid heen. Er wordt gestreefd naar consensus of er wordt gewerkt met een kopgroep van departementen en als dat niet lukt, is het tijd om het 'Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst' in te roepen. DGDOO geeft robuust inhoud aan dit besluit en rust de CIO Rijk toe met aanvullend mandaat om knopen door te hakken.

Bevindingen ADR:

Het lijkt erop dat de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk soms iets te makkelijk als excuus wordt gebruikt om niet door te pakken bij (bedrijfsvoerings)vraagstukken die over grenzen van afzonderlijke departementen heen gaan. Dat gebeurt niet alleen op het niveau van ICBR en SGO, maar ook op andere niveaus komt dit geregeld voor.

Indien een voortvarende aanpak uitblijft, zou het verwijzen naar het 'Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst' eigenlijk minder relevant kunnen zijn. Dit besluit ligt er, het is een kwestie van actie ondernemen. De Directeur-Generaal van DGDOO kan hier gebruik van maken, vanzelfsprekend nadat daarover goede afstemming en overleg heeft plaatsgevonden.

Voor bijvoorbeeld het onderwerp 'externe inhuur' is de minister van BZK niet verantwoordelijk voor de keuzes die andere departementen in concrete situaties maken. Daarover besluiten die departementen en hun organisatieonderdelen zelf. Wél heeft de minister van BZK een verantwoordelijkheid om bij te dragen aan een goed functionerende organisatie van de gehele rijksoverheid. Dit geldt ook ten aanzien van de wijze waarop er in algemene zin door departementen met 'externe inhuur' wordt omgegaan. Daarbij past een monitorende, een (kritisch) stimulerende en zo nodig een interveniërende rol ²¹. Ten aanzien van wat wel of niet onder 'de ministeriële verantwoordelijkheid' valt, blijkt in de praktijk dat dit in feite door de Tweede Kamer wordt bepaald. Immers de Tweede Kamer bepaalt zelf, al dan niet logisch gemotiveerd, welke minister zij waarvoor verantwoordelijk houdt. Mede gezien de (toenemende) onderlinge samenhang en afhankelijkheid van verschillende (maatschappelijke) vraagstukken en onderwerpen, zou er in voorkomende gevallen, in algemene zin meer aandacht naar de samenwerking tussen de betrokken departementen uit mogen gaan, en wat ieder departement vanuit de eigen verantwoordelijkheid aan die vraagstukken kan bijdragen.

ABD TOPConsult: Chefsache: digitale realisatie is bespreekpunt in bestuursraden

²¹ Zie bijvoorbeeld Organisatiebesluit BZK 2023, artikel 11

Dit handelingsperspectief in het essay benadrukt het belang van het beter verbinden van de WAT- en HOE-vraag en de aandacht op het hoogste bestuurlijke niveau hiervoor. Bijvoorbeeld dat er met de betrokkenheid van onder andere CIO's en taakorganisaties naar optimale (bestaande) ICT-oplossingen en –architectuur gekeken wordt en met aandacht voor beschikbare en benodigde mensen. Daarbij hoort ook aandacht voor standaardisatie en hergebruik van technologie. Maatschappelijke en politieke druk kunnen de voornemens om bij aanvang de WAT- en HOE-vraag beter met elkaar te verbinden, in het gedrang brengen. Juist op het hoogste niveau kruisen de politieke wensen en uitvoerings (on)mogelijkheden elkaar.

Bevindingen ADR:

Niet alleen in het ICT-domein maken maatschappelijke en politiek druk een goed doordachte uitvoering lastig. Een vooraf zo goed mogelijk doordachte- en daarmee 'robuuste' taakuitvoering, vormt de basis om activiteiten met minimale inzet van capaciteit en een weloverwogen mate van externe inhuur en uitbesteding mogelijk te maken. De casus van de UHT is er een sprekend voorbeeld van dat - als gevolg van begrijpelijke maatschappelijke en politieke druk - er achteraf gezien suboptimale keuzes zijn gemaakt die verdere gevolgen hebben gehad voor de uitvoering van de taken en de mate waarin externen zijn ingehuurd.

ABD TOPConsult: Samenwerking: interne ICT-dienstverleners verkennen mogelijkheden voor voorkomen overlap en bevorderen specialisatie

Om bij te dragen aan een betere arbeidsmarktpositie van de afzonderlijke ICT-dienstverleners, betere dienstverlening en minder externe inhuur wordt gepleit voor meer onderlinge samenwerking en samenhang in ICT-dienstverlening. Hierbij

wordt ook de suggestie voor een 'I-ABD' gedaan voor het bundelen van krachten van top ICT-experts binnen de rijksoverheid.

Bevindingen ADR:

Vanuit ons onderzoek bij de verschillende organisatieonderdelen blijkt dat een knelpunt bij de ICT-inhuur vooral bij de 'zwaardere' experts ('echte specialisten') ligt. In samenhang met de behoeften van die experts (afwisselend, uitdagend werk) én de voor die groep niet-markconforme (primaire) arbeidsvoorwaarden, zal er meer moeten gebeuren dan uitsluitend 'ICT-top-experts' bij elkaar te brengen, zoals elders nader toegelicht. Hierbij zal de CIO Rijk en DGDOO ook vanuit een strategisch oogpunt moeten inschatten wat voor de rijksoverheid een passende strategie is; in welke mate je als rijksoverheid bepaalde top-experts 'in overheidsdienst' wilt hebben en/of er bewust voor kiezen om deze (vooral) extern in te huren. In de I-strategie is al wel aangegeven dat de rijksoverheid in zekere mate zelf over ICT-experts wil beschikken.

In ander inhuurcategorieën, buiten ICT, zien we een dergelijk behoefte aan een aanzienlijk aantal 'top-experts' niet terug. Dit speelt vooral op het ICT-domein.

ABDTOPConsult: Sourcing: uitvoering werkt bottom up aan een 'best-guess sourcingstrategie' en is zelf verantwoordelijk voor het realiseren van die strategie

De bestuurders van (grote) taakorganisaties kennen hun maatschappelijke opgaven én hun organisatie goed. Aan hen is het vertrouwen gegeven om daartoe verstandige besluiten te nemen. Zij zijn ook het beste in staat om voor hun organisatie een sourcingsstrategie en -plan, met afwegingen tussen zelf

doen, uitbesteden en extern inhuren, te maken. CIO Rijk betrek de taakorganisaties, andere grote inleners en interne dienstverleners bij het opstellen van deze strategie, zodat het wiel niet iedere keer opnieuw uitgevonden hoeft te worden. Externe leveranciers worden ook bij de gedachtenvorming betrokken. Verder wordt samenwerking met HRM en Inkoop gezocht. CIO Rijk faciliteert hierbij tevens door het samenbrengen van relevante organisaties. Als vergezicht wordt 'total workforce management' genoemd.

Bevindingen ADR:

Uit onderzoek bij de verschillende organisatieonderdelen blijkt steeds de unieke 'eigen' (opgedragen) opgaven en context waarin taakorganisaties hun werkzaamheden moeten verrichten die bepalend zijn voor afwegingen over sourcing van de benodigde capaciteit. Er wordt initieel vooral 'binnen de eigen organisatie/'kolom' naar benodigde capaciteit gezocht. Daarbij wordt gezien wat er aan 'eigen mensen' beschikbaar is en wat ervan uit 'pools' en 'rijksbrede SSO's' beschikbaar is, waarna de ontbrekende capaciteit (noodgedwongen) wordt ingehuurd. Op zichzelf is dit een zeer begrijpelijke en logische benadering. De 'comply or explain'-benadering van de Roemernorm hindert deze aanpak niet. Bij de onderzochte organisatieonderdelen wordt de wens om tot een meer 'rijksbrede' aanpak te komen - om met meer 'mensen in dienst van de rijksoverheid' beter wisselende capaciteitsbehoeften in te vullen als eventuele mogelijkheid om externe inhuur te verminderen - nauwelijks genoemd. Op dit punt zou de rijksoverheid haar koers iets bij kunnen stellen, waarbij er meer aandacht is voor het meer en flexibeler beschikbaar krijgen van benodigde capaciteit. Dit zal ook bijdragen aan het beter opgedragen- en grenzeloos samenwerken.

ABDTOPConsult: Integraal: ICBR organiseert samenhang in beleidsontwikkeling tussen HRM, ICT en Inkoop

Gepleit wordt voor een meer geïntegreerde benadering van de beleidsontwikkelingen op het gebied van HRM, ICT en Inkoop. De ICBR organiseert hiertoe dat overleggremia zoals de *ICOP*, *CIO-beraad* en *ICIA* tot een meer geïntegreerde benadering komen. Daarbij worden de 'I-strategie Rijk 2021-2025', *ICOP*- en *ICIA*-agenda's naast elkaar gelegd. Waar deze elkaar raken op ICT-inhuur, worden de taken verdeeld. De ICBR bewaakt en faciliteert de benodigde realisatiekracht langs de vijf lijnen van het 'Programmaplan veranderopgave rijksbrede bedrijfsvoering'. In het bijzonder ziet zij toe op de versterking van centraal opdrachtgeverschap, stroomlijnen van bekostigingswijzen en steviger inzetten op en uitbreiden van de coördinatierol van BZK. Dit gericht op het bevorderen van collectiviteit.

Daarbij wordt aangegeven dat met name door taakorganisaties opgebouwde sourcingsstrategieën het vertrekpunt zouden moeten zijn. Zo kan vanuit concrete problematiek een portfolio van onderwerpen gemaakt worden op de kruispunten van HRM, ICT en Inkoop en aan de slag worden gegaan. Eventuele hindernissen in de bekostiging dienen weggenomen te worden.

Bevindingen ADR:

Op basis van ons onderzoek heeft de ADR niet geconstateerd dat er sprake is van expliciete beleidsvorming gericht op externe inhuur die tot meer samenhang en/of een 'andere' koers leiden. Hoewel er door de rijksoverheid structureel aandacht is voor de mate van externe inhuur (onder andere 'ICT-pools') en daarover ook periodiek wordt gerapporteerd, staat externe inhuur in de praktijk niet bovenaan de bestuurlijke agenda. Het 'uitbreiden van de coördinatierol van BZK', kan in de praktijk bijdragen aan het beter optimaal inzetten van externe inhuur. De coördinatie rol

zal dan meer hands on en in samenwerking met relevante taakorganisaties uitgevoerd moeten worden om op die manier de beoogde samenhang en geïntegreerde benadering beter te faciliteren. De (voorzitter van de) ICBR zou dit slagvaardig moeten kunnen organiseren.

Dat er een duidelijke samenhang is tussen HRM-beleid, ICT (ontwikkelingen en strategie) en Inkoop is onmiskenbaar. Dit geldt in principe ook voor andere domeinen buiten ICT, zoals het vinden van goede financiële specialisten op het domein van 'Accountancy, financiële- en administratieve organisatie'. De urgentie op het ICT-domein is echter wel groter dan op de andere domeinen.

ABDTOPConsult: HRM: recruitment, binden en boeien vliegen we creatief en robuust aan

Er is voorgesteld om op basis van de 'best guess sourcingstrategieën' van *de uitvoerders, grote inleners en interne dienstverleners*, door Rijks *I-arbeidsmarktcommunicatie en werving* rijksbrede campagnes uit te zetten waarbij aandacht wordt gegeven aan de maatschappelijke relevantie van het werk en de aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden. Rijksorganisaties worden belicht als 'the professional place to be'. De organisaties blijven zelf gaan over hun eigen (aanvullende) boodschappen. Ook worden rijksbrede recruitmentteams en het uitbreiden van detavast (detachering-vaste dienst) constructies voorgesteld.

Op het vakgebied informatiebeveiliging en specialistische functies op schaal 14- en soms op schaal 13 niveau, positioneert het Rijk zich onder het marktconforme beloningsniveau. Het gaat met name om specialistische functies. De huidige regels bieden mogelijkheden voor toelagen die beter gecommuniceerd kunnen worden. Minder terughoudendheid vermindert de druk op inhuur.

DGDOO komt met een voorstel hoe hier verantwoord mee om te gaan. De mogelijkheid van uitbreiding van huidige rijksbrede ICT-pools met een sterke focus, die elkaar aanvullen en concurrerend zijn met de markt, is ter besluitvorming van de ICBR.

Op het programma I-vakmanschap (thema 7 uit de I-strategie Rijk) sturen DGDOO en de departementale HRM-organisaties erop om in de praktijk verder invulling te geven aan onder andere het intensiveren van contacten met onderwijs conform het I-partnerschap en op het benutten en delen van ervaringen van uitvoeringsorganisaties, andere grote inleners en interne dienstverleners zoals Rijkswaterstaat, Defensie, Kadaster en Kamer van Koophandel. DGDOO vraagt aan RADIO (Rijksacademie voor Digitalisering en Informatisering) om een opleidingsaanbod te ontwikkelen voor het slimmer werven, binden en blijven boeien van ICT'ers. Meer aandacht geven aan de 'employee journey' en de ontwikkelmogelijkheden van ICT-ers binnen de brede rijksdienst.

Bevindingen ADR:

Uit ons onderzoek bij de verschillende organisatieonderdelen blijkt dat het in algemene zin lastig is om op korte termijn snel veel mensen in dienst te nemen. Inhuren gaat doorgaans veel sneller. Dat neemt niet weg dat het ook in meer voorspelbare situaties toch ook lastig is om geschikte mensen te vinden. Dat geldt met name voor het ICT-domein, vooral voor specialistische functies. Met de nodige inspanning lukt werving van 'normale' (ICT)-functies redelijk goed. Voor zeer specialistische ICT-functies worden de primaire arbeidsvoorwaarden als hardnekkig en onoverkoombaar obstakel gezien. Uit een benchmarkonderzoek naar ICT-functies in 2023²² blijkt dat het beloningsinstrument van arbeidsmarkttoelage zeer beperkt wordt

benut. Enkele organisaties geven aan dat het wél mogelijk is om zeer specialistische ICT-mensen aan te trekken, als aan hen een substantieel beter salaris wordt geboden. Het in dienst hebben van degelijke mensen (bijvoorbeeld op het gebied cybersecurity) kan zich terug betalen. Genoemd wordt dat de huidige, inflexibele, opbouw van het FGR (Functiegebouw Rijk) dit onmogelijk maakt.

Er zijn echter wel diverse regels en mogelijkheden om aan mensen 'toelagen' toe te kennen²³. In hoeverre deze regels en mogelijkheden in de context van externe inhuur kunnen worden benut maakte geen deel uit van ons onderzoek. Het zou goed zijn om dit uit te zoeken en daarmee ook verder invulling te geven aan het door ABDTOPConsult genoemde voorstel voor het beter benutten van bestaande regels en de rol die DGDOO daarbij speelt.

Tevens blijkt dat er door onderzochte organisaties herhaaldelijk veel aandacht wordt besteed om aan externe inhuurkrachten een vaste baan bij de rijksoverheid aan te bieden. Een deel van die mensen gaat daarop in en geeft daarbij vaak als motivatie dat het werken bij de rijksdienst aan de maatschappelijke opgaven ertoe doet.

Ondanks het feit dat de rijksoverheid in meerdere opzichten als een aantrekkelijke werkgever kan worden beschouwd, kiezen sommige extern ingehuurd mensen er bewust voor om extern te blijven, al dan niet in dienst van een externe dienstverlener. Genoemde oorzaken liggen dan in de afwisseling van verschillende werkzaamheden (zeker als (doorgaans meer senior) mensen al een eigen netwerk van opdrachtgevers hebben gevormd), in zelf te bepalen flexibiliteit en in een betere financiële vergoeding.

²² Berenschot, Benchmark ICT functies, Verkorte samenvatting, 6 november 2023, pag. 12

²³ Beleidskader Extra Belonen sector Rijk, BZK januari 2020



11. Verantwoording onderzoek

11.1 Overeengekomen en uitgevoerde werkzaamheden

Werkzaamheden

De opdrachtgever heeft de benodigde kwantitatieve informatie opgeleverd over de personele uitgaven per categorie en per organisatieonderdeel over de periode 2018-2023. Op basis daarvan hebben wij de selectie, in samenspraak met de opdrachtgever, bepaald. Het onderzoek heeft zich gericht op acht organisatieonderdelen waar de Roemernorm in de onderzoeksperiode werd overschreden. Eén geselecteerd organisatieonderdeel is onder de Roemernorm gebleven. De geselecteerde organisatieonderdelen vallen onder zes departementen.

Om alle vier centrale onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden hebben we documentatie bestudeerd en interviews gehouden met diverse betrokkenen. We hebben gesproken met medewerkers van: beleid, FEZ, Control, HR, Risk & Control en verder een met aantal managers en directeurs.

Over externe inhuur bij het Rijk is (recent) veel gezegd en geschreven. Bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag 4 hebben wij, naast onze eigen aanbevelingen over externe inhuur in brede zin, ook de handelingsperspectieven uit het essay van ABDTOPConsult over ICT-inhuur bij het Rijk benoemd, omdat wij deze herkennen en onderschrijven.

Referentiekader

De referentiekaders zijn de Roemernorm (maximaal 10% van de personele uitgaven mag worden besteed aan externe inhuur) en de PDCA-cirkel van Deming. PDCA staat voor Plan-Do-Check-Act, oftewel voor plannen, uitvoeren, controleren en bijsturen. Dit zijn de vier stappen die van toepassing zijn op het realiseren van verbeteringen binnen organisaties. Doordat het een cirkel is, worden de stappen continu herhaalt, waardoor dit uiteindelijk leidt tot continu verbeteren.

11.2 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging

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

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

Met dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat geen assurance werkzaamheden zijn uitgevoerd. Het rapport bevat daarom geen samenvattende conclusie of eindoordeel.

11.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, Directeur-Generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie van het ministerie van BZK, is eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert

te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent, de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.



Ondertekening

Groningen, 9 april 2025

P.A. Doornbos

Projectleider
Auditdienst Rijk



Bijlage: Categorieën externe inhuur

Categorieën externe inhuur²⁴

Uitgaven aan externe inhuur maken deel van uit van het apparaat van een departement en worden verantwoord onder personele kosten binnen het centraal apparaatsartikel. Het rijksbrede totaal aan externe inhuur wordt op verantwoordingsdag inzichtelijk gemaakt in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk.

De uitgaven externe inhuur moeten worden uitgesplitst naar 8. categorieën. Deze zijn beschreven en voorgeschreven in “Model 3.60 Rijksbegrotingsvoorschriften”.

Categorieën

1. Interim–management: Managers ter tijdelijke opvulling van interne vacatures, dan wel verandermanagers die ingezet worden teneinde een organisatieverandering door te voeren;
2. Organisatie- en formatieadvies: Adviseurs betrokken bij organisatiewijzigingen en –veranderingen en bij de uitvoering van functiewaardering;
3. Beleidsadvies Advisering en eventueel explorerend onderzoek dat wordt verricht ten behoeve van nieuw beleid, dan wel bijstelling van bestaand beleid (toekomstgericht). Deze advisering kan daarbij voortbouwen op de conclusies van uitbesteed beleidsonderzoek;
4. Communicatieadvies: Advisering ten aanzien van voorlichting, communicatie, campagnes, en dergelijke;

5. Juridisch advies: Advisering bij de voorbereiding van (specialistische) wet- en regelgeving en juridisch advies over bestaande regelgeving. Onder juridische adviezen worden niet begrepen de uitgaven voor de (wettelijke taken van de) Landsadvocaat bij procesvertegenwoordiging, voor deurwaarders, tolken en dergelijke;
6. Advisering opdrachtgevers over automatiseringsvraagstukken: Advisering van het management bij aankoop en ontwikkeling van automatisering, software, en dergelijke, voorafgaand aan of ter begeleiding van de besluitvorming en aanbesteding van het project;
7. Accountancy, financiën en administratieve organisatie: Ondersteuning van eigen accountantsonderzoeken en financiële deskundigheid, onder andere voor het opstellen van de administratieve organisatie;
8. Uitzendkrachten: Het betreft de opvang van piekwerkzaamheden of opvang van onvoorziene capaciteitsproblemen die tijdelijk voorkomen in reguliere processen. Dit is de som van de uitgaven voor uitzendkrachten, payroll en externe inhuur [BZK/DGOBR heeft aangegeven dat payroll uitgaven vallen onder externe inhuur/uitzendkrachten].

Inhuur van externen die niet kan worden ondergebracht in één van de eerste zeven categorieën, wordt verantwoord onder de categorie 8. Uitzendkrachten (formatie en piek).

²⁴ Model 3.60 Rijksbegrotingsvoorschriften en Bijlage bij model 3.60 Rijksbegrotingsvoorschriften externe inhuur