

Meer Focus op Externe Inhuur

Managementsamenvatting

Den Haag, 20 oktober 2004

Meer Focus op Externe Inhuur

Management samenvatting

1. Inleiding

In het kader van het Actieprogramma Andere Overheid heb ik u namens het kabinet toegezegd een plan van aanpak te presenteren, waarin ik maatregelen uitwerk om ministeries te ondersteunen bij het terugdringen van de externe inhuur.

Hoe kunnen wij een antwoord vinden op een probleem waarvan wij allemaal overtuigd zijn dat het anders moet? De overheid gebruikt haar eigen capaciteit en deskundigheid onvoldoende. De overheid is op onderdelen te afhankelijk van marktpartijen. Dat is zowel door de Staten Generaal als door het Kabinet reeds meermalen gezegd. In dit Plan van Aanpak “Meer Focus op Externe Inhuur” wordt met concrete, toegespitste maatregelen ook werkelijk wat aan dit probleem gedaan.

Het feit dat wij er al zo lang over spreken geeft aan dat hier sprake is van een taai probleem. Een bekende en gebruikelijke manier om voor een dergelijk probleem een oplossing te vinden is door middel van financiële prikkels. Het kabinet heeft daartoe zowel bij het Strategisch Akkoord als bij het Hoofdlijnenakkoord een forse taakstelling op externe inhuur afgesproken. De helft van de uitgaven aan externe inhuur op de apparaatartikelen is als taakstelling ingeboekt. Deze bezuiniging ad € 310 mln. structureel zal worden gerealiseerd. Toch is hiermee het probleem nog niet bij de wortel aangepakt.

De kern van het probleem is te vinden in het antwoord op de vraag: Waarom gaan managers binnen de overheid over tot inhuren van externen? In dit Plan van Aanpak wordt vanuit deze optiek naar het oplossen van het probleem gekeken.

Voorafgaand aan de “waarom vraag”, is helderheid nodig over drie andere vragen: Wat is externe inhuur? Wanneer vinden wij externe inhuur een probleem? Wanneer kan de overheid niet zonder externe inhuur?

Het antwoord op deze drie vragen is noodzakelijk. We moeten immers met z'n allen over hetzelfde praten. Op basis daarvan kunnen we realistische maatregelen treffen. Daarbij dienen niet alleen maatregelen te worden getroffen bij problematische inhuur. Ook inhuur die vanuit het oogpunt van doelmatigheid acceptabel is, moet efficiënter verlopen.

2. Wat is externe inhuur?

Externe inhuur is een containerbegrip. Het begrip dekt een veelvoud van activiteiten en werkzaamheden die niet door ambtenaren in vaste dienst worden uitgevoerd. De definitie van externe inhuur in het kader van dit plan van aanpak luidt:

“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.”

Dit is een hele mond vol. Een definitie is echter noodzakelijk omdat in het dagelijkse spraakgebruik onder externe inhuur ook allerlei andere zaken worden begrepen. Ter voorkoming van misverstanden moet tevens duidelijk zijn dat externe inhuur niet hetzelfde is als “uitbesteding van werkzaamheden”, of het verstrekken van subsidies. Bij het ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken, incl. ICT, waaronder (spoor)wegen, netwerken, hard- en software, is dus geen sprake van externe inhuur. Evenmin is sprake van externe inhuur bij facilitaire dienstverlening voor personeel en gebouwen, waaronder catering, bewaking en beveiliging, kinderopvang, scholing, opleiding, onderhoud gebouwen, arbodienstverlening e.d. Tot slot is er ook geen sprake van externe inhuur bij het laten uitvoeren van beleidsonderzoek, inclusief beleidsevaluatie en langdurige monitoronderzoeken. Bij al deze vormen van inkoop van dienstverlening is sprake van “uitbesteding van werkzaamheden”.

3. Wanneer vinden wij externe inhuur een probleem?

De externe inhuur die het meest bediscussieerd wordt, betreft de inzet van externe adviseurs in het primaire (beleids)proces bij het Rijk. Deze inhuur vinden wij dus duidelijk een probleem. Wij vinden met elkaar dat de overheid voor deze werkzaamheden eigen mensen en eigen deskundigheid moet kunnen inzetten. Het gaat hier om inhuur voor interim-management, organisatie- en formatie adviezen, communicatieadvies en beleidsadvies.

Maatregelen tot een scherpere afweging en beperking van inhuur zullen dus vooral hierop moeten worden ingezet.

4. Wanneer kan de overheid niet zonder externe inhuur?

Externe inhuur die als minder problematisch wordt ervaren, betreft inhuur voor accountancy en financiële deskundigheid, juridische adviezen en advisering ten aanzien van automatiseringsvraagstukken. Dit betreft immers allemaal specialistische en vakmatige kennis die het rijk wel grotendeels, maar redelijkerwijs niet volledig in huis wil hebben. Ter ondersteuning van de beleidsuitvoering wordt hiervoor in voorkomende specifieke situaties een beroep gedaan op extern beschikbare deskundigheid.

Voorts is inhuur noodzakelijk voor het kunnen uitvoeren van werkzaamheden bij het voorkomen van piekbelastingen of bij onvoorzienbare capaciteitsproblemen die tijdelijk voorkomen in reguliere processen, bijvoorbeeld ter vervanging bij ziekte. Bij dit laatste moet gedacht worden aan inhuur van uitzendkrachten (secretarissen, helpdesk medewerkers, administratieve krachten op allerlei niveau's, etc).

Ondermeer de diverse uitvoeringsinstanties kunnen alleen doelmatig opereren als zij bij piekbelastingen een beroep op detachings- en uitzendbureau's kunnen doen. Dit geldt voor de bemensing van de belastingtelefoon, voor het verstrekken van de jaarlijkse huursubsidie, voor de diverse subsidieregelingen die jaarlijks worden aangevraagd en verstrekt, etc. Wij weten allemaal dat bij deze soorten tijdelijke inhuur bij uitstek geldt, dat deze zorgt voor een flexibele en efficiënte uitvoeringscapaciteit naast een hoogwaardige vaste ambtelijke kernbezetting. Kortweg kan gesteld worden dat externe inhuur niet als problematisch wordt ervaren als zonder meer duidelijk is dat een scherpe afweging over nut en noodzaak tot inhuur heeft plaatsgevonden. Sterker nog: in bovengenoemde situaties kan de overheid niet zonder externe inhuur. In deze situaties kunnen echter nog altijd maatregelen worden ingezet tot een nog efficiënter en doelmatiger inhuurproces.

Tot slot kan de overheid niet zonder externe inhuur wanneer die noodzakelijk is op grond van een wettelijke verplichting (tolken en procesvertegenwoordiging e.d.).

5. Relatieve omvang van de verschillende soorten inhuur

Sinds 1998 zijn cijfers beschikbaar over het budgettaire beslag van extern personeel op de apparaatuitgaven. Deze cijfers worden door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties jaarlijks verzameld bij de ministeries in zijn rol van coördinerend minister ten behoeve van het beheer van personele formaties. Deze cijfers worden gepubliceerd in het Sociaal Jaarverslag Rijk, om daarmee inzicht te geven in de ontwikkelingen van intern en extern personeel. De taakstelling uit Strategisch Akkoord en Hoofdlijnenakkoord is op grond van deze cijfers bepaald en over de ministeries verdeeld, met als basis de realisatie van het jaar 2002.

In deze cijfers wordt een iets andere indeling gehanteerd dan hierboven is geformuleerd. Er worden ook uitgaven meegeteld die onder "uitbesteding van werkzaamheden" vallen. Uitgaven voor ICT zijn bijvoorbeeld tussen 1998 en 2003 als "extern personeel voor informatievoorziening of automatisering" deels wel en deels niet in deze tellingen meegenomen. Ook uitgaven voor scholing, beleidsonderzoek en stagiaires staan genoemd.

Zoals al eerder door u is geconstateerd (motie TK 2002-2003, 28 600 VII, nr. 30 en brief B.Z.K. 03-01 d.d. 6 februari 2003) hebben deze cijfers bovendien nog andere beperkingen. Ze geven geen inzicht in de totale omvang van de inhuur omdat eventuele uitgaven op programma artikelen niet in deze telling zit. Aanpassing van de administratieve systemen van ieder ministerie om een gedetailleerde uitsplitsing te maken van verschillende categorieën inhuur per begrotingsartikel is echter een te kostbare zaak gebleken.

Door de maatregelen die thans worden getroffen, zal relevante informatie over de 4 beleidsgevoelige soorten inhuur: interim-management, organisatie- en formatieadviezen, communicatieadvies en beleidsadvies op een andere wijze worden verzameld, waardoor er zicht is op de volledige omvang van deze inhuur. Daarbij zal onder andere gebruik worden gemaakt van de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties reeds aangekondigde inkoopscan (TK 2002-2003, 2800 VII, nr. 42), die in het kader van het project Professioneel Inkopen en Aanbesteden door de minister van Economische Zaken is ontwikkeld.

Ondanks de beperkingen, geven de cijfers uit de Sociaal Jaarverslagen wel inzicht in de relatieve omvang van de bovengenoemde verschillende soorten inhuur op de apparaatuitgaven. De betreffende gegevens zijn daarvoor geschoond voor alles wat met stagiaires of met uitbesteding van werkzaamheden te maken heeft. Tussen 1998 en 2003 schommelen de uitgaven voor externe inhuur op apparaatuitgaven tussen € 154 mln. (in 1998) en € 375 mln. (in 2002). Het aandeel organisatie- en formatieadvies in deze uitgaven varieert tussen 8% en 13%. Voor interim management blijft het aandeel tussen 3% en 4%, met een uitschieter in 2003 van 7%, voor communicatieadvies blijft het aandeel in alle jaren lager dan 5%. Er zijn geen aparte gegevens voor de categorie "beleidsadvies".

De relatieve omvang van inhuur van uitzendkrachten is groot. Tussen 1998 en 2002 daalt het aandeel van 70% naar 47%. In 2003 stijgt het aandeel weer naar 57%. Het aandeel van financiële dienstverlening en accountancy varieert tussen 4% en 10%. Het relatieve aandeel voor juridische dienstverlening blijft lager dan 10%, er zijn geen aparte gegevens voor de categorie "Advies over automatiseringsvraagstukken".

Met ingang van 2005 zal de vraagstelling t.b.v. het Sociaal Jaarverslag worden aangepast aan de hierboven gehanteerde definitie voor externe inhuur en aan de nieuwe indeling in categorieën.

6. Uitgangspunt voor inhuren van externen: Nee, tenzij

Uitgangspunt voor een andere overheid is: zo min mogelijk externe inhuur, alleen dan wanneer er binnen de overheid geen andere optie te realiseren is, dan wel wanneer er expliciete behoefte is aan een onafhankelijk (dat wil zeggen niet-ambtelijk) oordeel. Het is dus "Nee, tenzij".

7. Invalshoeken

In dit Plan van Aanpak worden drie invalshoeken gehanteerd om maatregelen op het gebied van inhuur te treffen: professioneel opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap en efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering.

Professioneel opdrachtgeverschap redeneert primair vanuit de kwalitatieve vraag hoe de te behalen resultaten inhoudelijk zo doeltreffend en effectief mogelijk kunnen worden bereikt.

Goed werkgeverschap gaat uit van de doelstelling dat zo veel mogelijk inzet van eigen medewerkers nagestreefd wordt, om kennis binnen de organisatie te houden en om kwalitatief goede en goed gemotiveerde ambtenaren te verkrijgen en te behouden.

Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering gaat primair uit van de overweging dat de inzet van middelen altijd zodanig doelmatig en efficiënt moet zijn dat doelstellingen en resultaat verplichtingen gehaald worden tegen zo laag mogelijke kosten en (ruim) binnen de termijn die ervoor staat.

Bij de in te zetten maatregelen dient een goed evenwicht gevonden te worden tussen deze drie invalshoeken. Voor een juiste afweging van nut en noodzaak van externe inhuur is bovendien de koppeling met de soort primair proces van belang (beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering, toezicht en bedrijfsvoering). Grofweg kan gesteld worden dat hoe beleidsgevoeliger het primaire proces en de soort inhuur, des te meer aandacht vergt de invalshoek professioneel opdrachtgeverschap. Na een scherpe afweging vanuit professioneel opdrachtgeverschap hoe de op te leveren resultaten het beste bereikt kunnen worden, vereist goed werkgeverschap vervolgens dat hiervoor in principe eigen mensen worden ingezet. Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering is tot slot aanvullend hierop: inzet van mensen en middelen, intern of extern, moet zo efficiënt mogelijk geschieden. Vanuit deze insteek worden de verschillende maatregelen getroffen.

8. Maatregelen

Bij het opstellen van dit Plan van Aanpak zijn alle mogelijke maatregelen om de inzet van externe inhuur terug te dringen, dan wel goedkoper te maken, geïnventariseerd. Vervolgens zijn ze beoordeeld op de mogelijkheid tot (snelle) implementatie en op mogelijk besparingspotentieel. Dit heeft geleid tot onderstaande concrete acties, die de komende drie jaar zullen worden uitgevoerd. Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij al bestaande initiatieven, als daarvan een versnelling in de uitvoering of versterking van het succes wordt verwacht. Voorkomen moet worden dat een vergroting van de bureaucratistische last, of een uitbreiding van de personele capaciteit moet plaatsvinden. Naast het treffen van een aantal interdepartementale maatregelen die kaderstellend zijn, zal ieder ministerie daarom die maatregelen toepassen die het beste passen binnen de departementale context.

Over de resultaten hiervan zal jaarlijks in het kader van de begrotingscyclus door ieder ministerie aan de Staten Generaal gerapporteerd worden. De in te zetten acties zijn immers niet vrijblijvend.

8.1. Maatregelen op het gebied van professioneel opdrachtgeverschap

Vanuit het oogpunt van professioneel opdrachtgeverschap worden maatregelen getroffen ter rationalisatie van het afwegingsproces en het beter benutten van de beschikbare kennis.

Het afwegingsproces om wel of niet tot externe inhuur over te gaan vergt aanscherping, meer inhoudelijke invulling, en meer interdepartementale standaardisering. Hoewel alle ministeries richtlijnen hebben voor inhuur, passend binnen de voorschriften voor Europese aanbesteding, ontbreken eenduidige besluitvormingsprocedures en handleidingen voor scherpe inhoudelijke afweging. De volgende maatregelen zullen door alle ministeries worden ingevoerd:

- Met ingang van 1 januari 2005 zal voor een periode van 2 jaar de beslissingsbevoegdheid tot inhuur van interim-management, organisatie- en formatie adviezen, communicatieadvies en beleidsadvies niet meer op het niveau van de individuele manager liggen, maar dit zal voor de kerndepartementen voortaan op het niveau van Directeur-Generaal worden belegd, en bij de regionaal verspreide buitendiensten op het meest geëigende niveau in de organisatie t.b.v. adequate besluitvorming. Rapportage richting de minister over de volledige omvang van deze vier categorieën inhuur, zal jaarlijks plaatsvinden in het kader van de reguliere planning en controlcyclus.
- Het bevorderen van de toepassing van scherpe afwegingscriteria en de rationalisatie van het afwegingsproces vergt een verandering in gedrag. Om dit aan te moedigen wordt interdepartementaal een gedragscode opgesteld en bij ieder ministerie ingevoerd. Daarnaast zal het beschikbaar stellen van een "Toolkit Eerste hulp bij opdrachtgeverschap" behulpzaam zijn, waarin handleidingen voor een inhoudelijke afweging voor inhuur worden opgenomen en voorschriften voor gebruikmaking van de binnen ieder ministerie beschikbare expertise op het gebied van juridische en inkoopkennis en onderhandelingsvaardigheid.
- Ieder ministerie zal overgaan tot het inrichten van "departementale toetspunten" voor externe inhuur, d.w.z. het aanwijzen van functionarissen die belast zijn met toetsing, die opereren binnen de gebruikelijke departementale planning en controlcyclus. Dit wordt gedaan om de noodzakelijke gedragsverandering extra kracht bij te zetten. Zijn de afwegingscriteria voldoende expliciet toegepast? Worden de in de "toolkit" opgenomen modellen voor contracten, opdracht formuleringen, etc. consequent toegepast? Is er naar andere oplossingen dan externe inhuur gezocht? Deze "toetspunten" krijgen de bevoegdheid hierover adviezen uit te brengen aan de beslissingsbevoegde.

Het beschikbaar stellen en delen van kennis binnen de overheid kan op verschillende manieren georganiseerd worden, waarbij interdepartementale samenwerking en aansluiting bij al bestaande initiatieven en acties voorop staat:

- Er wordt een interdepartementale databank opgezet met door de ministeries verstrekte opdrachten aan externen, de geleverde resultaten en de daarbij behorende evaluatieverslagen, gekoppeld aan het via intranet toegankelijk maken van een beknopt overzicht van lopende opdrachten en (raam)contracten.
- De beschikbare inhoudelijke informatie uit monitoronderzoeken, beleidsevaluaties en beleidsonderzoeken en van adviezen, afkomstig van adviesorganen en van kenniscentra, zal via het rijksintranet interdepartementaal op een vraaggerichte wijze toegankelijk worden gemaakt. Dit wordt verder uitgewerkt in het kader van het project "verbetering kennisinfrastructuur Rijk", een ander onderdeel van het Actieprogramma Andere Overheid.

8.2. Maatregelen op het gebied van goed werkgeverschap

Vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap zijn maatregelen voor het beter benutten van eigen personeel belangrijk. Externe inhuur is immers in feite het alternatief voor het inzetten van eigen personeel. Het oplossen van mogelijke capaciteitsproblemen moet plaatsvinden op het niveau van de gehele organisatie en niet op het niveau van de individuele manager. De

volgende maatregelen zullen per ministerie worden getroffen, passend binnen de departementale context:

- Het beter gebruik maken van (inter)departementale pools. Dit past bij het principe “geen inhuur, tenzij” en wordt opgenomen in de op te stellen gedragscode. Bij sommige ministeries bestaan departementale pools voor interim management, projectmanagement, ICT ondersteuning e.d. Ook bestaan er verschillende interdepartementale pools, zoals de EDP auditpool. Bovendien is de Interim pool van ABD managers van start gegaan.
- Uitbreiding van dit instrument naar andere specialismen, bijvoorbeeld formatieadvies. In het kader van de ontwikkeling van shared services zal op korte termijn formatieadvies interdepartementaal worden gebundeld.
- De mogelijkheden tot interdepartementale uitwisseling van personeel voor allerlei kortdurende werkzaamheden (beleidsvisaties, interim management, uitwisseling van expertise) op basis van detachering of interim functievervulling, zullen beter benut worden, onder andere door hier in de management development activiteiten meer aandacht aan te schenken.

8.3. Maatregelen op het gebied van efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering

Vanuit efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering zijn veel maatregelen mogelijk op het gebied van stroomlijning en standaardisering van het inhuur proces. Voor de uitvoering van deze acties zal worden aangesloten bij de al lopende initiatieven vanuit het PIA project.

- Interdepartementaal wordt het verwervingsproces meer gestandaardiseerd. Daartoe wordt gebruik gemaakt van de ervaringen die de Raad van Organisatie-Adviesbureaus hiermee heeft opgedaan. Momenteel is er nauwelijks sprake van gebruik van uniforme kaders voor de formele en inhoudelijke (verwervings)vereisten waaraan het bedrijfsleven moet voldoen dat externe expertise aan de overheid levert. Dit laatste zorgt voor een grote administratieve last voor het bedrijfsleven. Meer standaardisering zal zowel tot kostenbesparing voor het rijk als voor het bedrijfsleven leiden.
- Per ministerie worden raamcontracten voor externe inhuur aanbesteed, waar dit op basis van volume mogelijk is. Veel ministeries hebben dit middel al toegepast.
- Per ministerie wordt het volledige proces van werven van uitzendkrachten t/m facturering, door middel van slimme automatisering gestroomlijnd. Dit kan op basis van afgesloten raamcontracten en met behulp van een in te zetten softwarepakket. Deze maatregel is bij het ministerie van VROM al toegepast en heeft daar geleid tot een kosten besparing van 20% op deze uitgaven. Andere ministeries zijn begonnen met het stroomlijnen van andere onderdelen van het inkoopproces (bijvoorbeeld kantoorartikelen) en zullen later uitbreiden naar het inhuurproces.

9. Tot slot

In de planning van de te nemen maatregelen ligt de prioriteit bij: a) Het tijdelijk, n.l. voor een periode van 2 jaar, op een meer adequaat niveau brengen van de beslissingsbevoegdheid tot het inhuren van interim-management, organisatie- en formatieadvies, communicatieadvies en beleidsadvies, b) Het jaarlijks via de reguliere planning en controlcyclus rapporteren aan de minister over de volledige omvang van deze vier categorieën inhuur, c) Het opstellen van een interdepartementale gedragscode en een set van handleidingen en hulpmiddelen voor opdrachtgevers. d) Het instellen van “departementale toetspunten” e) Het inrichten van een interdepartementale databank van verstrekte opdrachten en evaluaties.

De tot nu toe bestaande onduidelijkheid wanneer het om externe inhuur gaat, wordt met de geschetste aanpak omgebogen naar concreetheid. Helderheid waar we het over hebben en specifieke en realiseerbare maatregelen om er wat aan te doen. Dat leidt tot een aanpak bij de wortel van het probleem. Door een concentratie van maatregelen op de soorten inhuur waar het werkelijk om draait: interim-management, beleidsadvies, communicatieadvies en organisatie- en formatieadvies, worden concrete acties mogelijk. Dat is echter niet het enige. Op deze manier kan het gehele inhuurproces, ook van andere vormen van deskundigheid, efficiënter en doelmatiger worden. Daarmee bereiken we daadwerkelijke besparingen, zonder extra bureaucratie. Daardoor krijgen we ook op dit onderwerp een selectievere overheid, die op andere wijze stuurt en beter presteert.