

Meer Focus op Externe Inhuur

Plan van aanpak

Den Haag, 20 oktober 2004

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
1.1.	Doel van dit document	3
1.2.	Aanleiding en achtergrond van het project Meer Focus op Externe Inhuur	3
1.3.	Resultaat van het project Meer Focus op Externe Inhuur	4
1.4.	Leeswijzer	5
2.	Probleemanalyse	6
2.1.	Inleiding: drie invalshoeken	6
2.2.	Wat is externe inhuur?	7
2.3.	Soorten externe inhuur	7
2.4.	Overwegingen voor inhuur	10
2.5.	Soorten primair proces	10
2.6.	Wanneer krijgt welke invalshoek prioriteit?	11
3.	Afwegingscriteria	13
3.1.	Inleiding: noodzaak van afwegingskader	13
3.2.	Soorten afwegingscriteria	13
3.3.	Toepassing van afwegingscriteria	17
4.	Alternatieven	18
4.1.	Inleiding: twee typen alternatieven	18
4.2.	Delen van kennis	18
4.3.	Personele inzet	20
4.4.	Toepasbaarheid van alternatieven voor het primaire proces	21
5.	Maatregelen	23
5.1.	Inleiding: noodzaak van maatregelen	23
5.2.	Maatregelen op het gebied van professioneel opdrachtgeverschap	23
5.3.	Maatregelen op het gebied van goed werkgeverschap	24
5.4.	Maatregelen op het gebied van efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering	24
5.5.	Toepasbaarheid en van de maatregelen	25
6.	Aanpak van het project	32
6.1.	Projectopdracht	32
6.2.	Projectorganisatie	32

1 Inleiding

1.1 Doel van dit document

Dit Plan van Aanpak heeft tot doel mijn toezegging aan de Tweede Kamer gestand te doen die ik namens het kabinet in het kader van het Actieprogramma Andere Overheid heb gedaan. In dit Plan wordt op hoofdlijnen geschetst hoe de invulling van de taakstelling op inhuur van externen uit Strategisch Akkoord (SA) en Hoofdlijnenakkoord (HA) zal plaatsvinden. Door interdepartementale samenwerking en afstemming zijn in dit plan concrete maatregelen ter terugdringing van externe inhuur opgenomen, die tot meetbare resultaten leiden. Na vaststelling van dit Plan van Aanpak in het PSG beraad, is dit door de Secretarissen-Generaal aan mij aangeboden als onderdeel van het door hen opgestelde 12 puntenplan. Het kabinet kan zich vinden in de te nemen maatregelen en ik verheug me dit Plan thans namens het kabinet aan de Staten Generaal te kunnen aanbieden.

1.2 Aanleiding en achtergrond van het project Meer Focus op Externe Inhuur

In het HA is een taakstellende vermindering van de kosten van inhuur van externen door ministeries opgenomen. Ieder ministerie levert een gelijk percentage in van de in het verleden gedane uitgaven aan inhuur externen. In de begrotingscyclus van 2003 en 2004 is deze taakstelling in de begroting van ieder ministerie verwerkt. Deze taakstelling zal gehaald worden.

Ik heb aangegeven inhoudelijk meer betrokken te willen zijn bij de realisatie van deze taakstelling. In het Actieprogramma 'Andere Overheid' heb ik aangekondigd dat medio 2004 een plan van aanpak aan de Tweede Kamer wordt gepresenteerd waarin maatregelen worden uitgewerkt ter ondersteuning van de ministeries bij het terugdringen van de externe inhuur. Om mij hierbij te ondersteunen hebben de SG's in hun 12 puntenplan eveneens een punt "Meer focus in externe inhuur" opgenomen, waarin ze aangeven voorstellen te willen doen voor een meer doelmatige inhuur van externen.

Vanuit de Staten Generaal bestaat al langer belangstelling voor dit onderwerp. Regelmatig is in het verleden aan de minister van BZK informatie gevraagd over de omvang van advisering en dienstverlening door externe adviseurs. De meest recente correspondentie daarover is tijdens de begrotingsbehandeling voor het jaar 2003 uitgewisseld. (TK 2002-2003, 28 600 VII, nr. 30 en nr. 42 en brief B.Z.K. 03-01 d.d. 6 februari 2003).

In het kader van het Sociaal Jaarverslag Rijk worden jaarlijks gegevens verzameld over uitgaven aan extern personeel op de apparaatartikelen. De vraag van de leden van de Tweede Kamer naar de omvang van externe inhuur kan daarmee beantwoord worden, voor zover het gaat om uitgaven op de apparaatartikelen. Toch blijkt dit het onbehagen over de inzet van externen niet weg te nemen. Aan de waarde van de cijfers wordt getwijfeld, omdat er tot nog toe geen eenduidige definitie is gehanteerd van het begrip externe inhuur. Ze geven bovendien 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 een te kostbare zaak gebleken.

Door de maatregelen die thans worden getroffen, zal relevante informatie over inhuur op een andere wijze worden verzameld. Daarbij zal onder andere gebruik worden gemaakt van de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties reeds aangekondigde inkoopscan, (TK 2002-2003, 28 600 VII, nr. 42) die in het kader van het project Professioneel Inkopen en Aanbesteden door de minister van Economische Zaken is ontwikkeld.

Dit Plan van Aanpak gaat natuurlijk verder dan dat, want cijfers geven niet aan wat er aan het probleem gedaan wordt. Cijfers zijn geen acties. Dit Plan van Aanpak zal hierin in ieder geval verandering in brengen, omdat concrete maatregelen worden getroffen.

1.3 Resultaat van het project Meer Focus op Externe Inhuur

Er wordt een definitie geformuleerd en een afbakening gegeven van wat onder externe inhuur wordt verstaan. Volgens het kabinet komt deze afbakening tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer om de inhuur van externen kritisch te kunnen volgen. Daarmee is voor ons allen helder waar we over praten.

Op basis daarvan zullen rijksbreed gecoördineerde acties worden ondernomen.

Deze zijn in de eerste plaats gericht op een rationalisatie van het afwegingsproces omtrent externe inhuur, en op een meer doeltreffende en effectieve inzet van eigen capaciteit en middelen om de afgesproken resultaten te behalen. Daardoor wordt inhuur van externen beperkt.

Dat is echter niet genoeg. In die situaties waarin externe inhuur de beste oplossing is om de beoogde resultaten te behalen worden maatregelen genomen die gericht zijn op een meer doelmatige en efficiënte inhuur van externen

Dit betekent:

- helderheid over het begrip externe inhuur,
- afbakening van soorten inhuur,
- meer focus op de omstandigheden waaronder inhuur wel of niet opportuun is,
- een strengere afweging bij bepaalde categorieën inhuur,
- het treffen van voorzieningen die alternatieven voor inhuur toegankelijk maken,
- het goedkoper inhuren d.m.v. bundeling van inhuurkracht,
- een efficiëntere administratieve afwikkeling van het inhuurproces.

Een efficiëntere administratieve afwikkeling van het inhuurproces betekent ook vermindering van administratieve lasten voor de bedrijven die externe expertise aan de rijksoverheid leveren. Stroomlijning in procedures, in vormvereisten en andere criteria vermindert de tijdsbesteding die thans gemoeid is met de verschillende aanbesteding- en offerteprocedures en draagt daarmee bij aan een kostenvermindering voor het bedrijfsleven.

Het **eindresultaat** van het project brengt helderheid in wat onder het begrip externe inhuur wordt begrepen, ondersteunt de realisatie van de taakstelling, omvat de implementatie van maatregelen, waaronder verscherping van het afwegingsproces en het inzetten van alternatieven en zorgt daarmee voor structurele aandacht voor de inhuur van externen. Het resultaat zal worden vastgelegd in een interdepartementaal afgesproken gedragscode voor inhuur van externen met een toetsingskader met heldere afwegingscriteria. Naast de implementatie van interdepartementale maatregelen waaraan alle ministeries meedoen, zal daadwerkelijke realisatie van overige maatregelen per ministerie worden uitgevoerd, passend binnen de departementale context.

Over de implementatie van deze maatregelen zal door ieder ministerie jaarlijks gerapporteerd worden in het kader van de begrotingscyclus. Over de voortgang van de implementatie van interdepartementale maatregelen zal in de begrotingsstukken van Hoofdstuk VII gerapporteerd worden.

Bij de effectuering van de maatregelen wordt ervan uitgegaan dat de tijd die voor het project beschikbaar is, beperkt is tot deze kabinetsperiode.

Het project beoogt niet de financiële taakstelling te realiseren. Deze al ingeboekt in de departementale begrotingen en zal dus, onder de verantwoordelijkheid van de verschillende ministers, gehaald worden. Het project beoogt wel maatregelen ter ondersteuning van de realisatie van de taakstelling aan de ministeries aan te reiken. Maatregelen die niet vrijblijvend zijn en die het probleem structureel aanpakken.

Het project vertoont duidelijke overeenkomsten met de doelstellingen van een ander project in het kader van het Actieprogramma Andere Overheid, n.l. het project Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA). Naast een vergelijkbare werkwijze is er ook sprake van mogelijke samenwerking op diverse inhoudelijke terreinen. In overleg met PIA en de daarbinnen verantwoordelijke projectleiders wordt afgestemd hoe tijdens de uitvoering van het Plan van Aanpak wordt samengewerkt.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 1: Inleiding:

Doelstelling, aanleiding en resultaat van het project Meer focus op externe inhuur, opbouw van het document (leeswijzer).

Hoofdstuk 2: Probleemdefinitie en -analyse

Waarover hebben wij het, welke soorten inhuur zijn er, vanuit welke invalshoeken wordt naar inhuur gekeken en wat is de motivatie voor inhuur? Bij welke soorten inhuur is het noodzakelijk dat maatregelen tot rationalisatie in de afweging tot inhuur worden doorgevoerd?

Hoofdstuk 3: Afwegingscriteria

Korte beschrijving van huidige wijze van afwegen bij ministeries. Soorten afwegingscriteria vanuit de benoemde invalshoeken professioneel opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap en efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering en toepassing hiervan.

Hoofdstuk 4: Alternatieven

Welke alternatieven zijn beschikbaar in plaats van inhuur? Hoe kunnen we kennis behouden en kennis delen? Hoe kunnen we de personele capaciteit flexibeler inzetten? (Inter)departementale pools voor interim-management en voor inzet bij beleidsprojecten, voor specifieke werkzaamheden zoals de juridische functie en ICT functie. Flexibilisering van de inzet van vaste medewerkers. Onder welke condities kunnen deze alternatieven succesvol worden toegepast?

Hoofdstuk 5: Maatregelen

Het uitwerken van de te treffen maatregelen vanuit professioneel opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap en efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering.

Welke maatregelen zijn inzetbaar voor het toepassen van afwegingscriteria, inzetten van alternatieven, het goedkoper maken van het inhuurproces?

Welke ministeries hebben al maatregelen doorgevoerd en kunnen tot voorbeeld dienen voor anderen? Welke maatregelen kunnen het beste toegepast worden, gegeven de door anderen reeds opgedane ervaringen en de te verwachte resultaten die dit gaat opleveren?

Hoofdstuk 6: Aanpak van het project

De beschrijving van de projectopdracht en projectorganisatie voor de periode t/m 2006.

2 Probleemanalyse

2.1 Inleiding: drie invalshoeken

Over externe inhuur wordt sinds een jaar of 10 regelmatig gesproken tussen de leden van de Staten Generaal en de bewindslieden die dit onderwerp in hun portefeuille hebben. Laatstelijk is de Staten Generaal hierover een beleidsnotitie toegezonden in 2001 (EK 2000-2001 Nr. 409a). Het feit dat wij er al zo lang over spreken geeft aan dat hier sprake is van een taai probleem. Het kabinet wil thans graag heldere antwoorden geven op de vragen hoe er duidelijkheid kan worden verkregen over de inzet van externen, hoe de afweging plaatsvindt, wat de omvang van de inhuur is en wat er moet worden gedaan om inhuur terug te dringen. De aanpak van het probleem van externe inhuur kent volgens het kabinet drie invalshoeken, die hier onder kort beschreven worden.

Professioneel opdrachtgeverschap:

Centrale kwalitatieve vraag is: hoe kunnen de te behalen (beleids)resultaten inhoudelijk zo doeltreffend en effectief mogelijk worden bereikt. Bij professioneel opdrachtgeverschap staan vragen centraal als: - wat is de opdracht precies, - hoe kan de uitvoering van deze opdracht het beste worden aangepakt, - welke deskundigheid is nodig en welke inzet van middelen leidt tot het beste inhoudelijke resultaat, - waar is kennis te halen?

Bij ieder nieuw te ontwikkelen beleid, uitvoeringsprobleem, organisatieverandering, e.d. komen deze vragen aan de orde. Dit leidt automatisch tot de vraag: kan dit binnen de eigen organisatie worden opgelost of is voor deze opdracht externe deskundigheid nodig? Uiteraard worden deze vragen in het kader van VBTB voor een groot deel beantwoord bij het formuleren van het antwoord op de zogenaamde "wat" vragen. Toch is professioneel opdrachtgeverschap zo belangrijk voor het onderwerp externe inhuur dat dit hier nogmaals herhaald wordt.

Goed werkgeverschap:

Goed werkgeverschap vraagt zoveel mogelijk inzet van eigen medewerkers. Onafhankelijk van de inhoudelijke aard van de opdracht zou hiervan altijd sprake moeten zijn, om kwalitatief goede en goed gemotiveerde ambtenaren te verkrijgen en te behouden. In dit perspectief moet inhuur van externen zo veel mogelijk worden teruggedrongen, om groeimogelijkheden in de kwaliteit en competentie van het ambtelijk apparaat te creëren. Alleen als er expliciet is vastgesteld dat ambtelijke inzet niet aan de orde is of als er expliciet behoefte is aan een niet ambtelijk oordeel, zou tot inzet van externen moeten worden overgegaan.

Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering:

Inzet van middelen moet altijd zodanig doelmatig en efficiënt zijn. Doelstellingen en resultaatverplichtingen moeten gehaald worden tegen zo laag mogelijke kosten en (ruim) binnen de termijn die ervoor staat.

Dit leidt tot een goede bedrijfsmatige en professionele aanpak van het gehele proces van inzet, inkoop en inhuur: flexibele inzet van personeel, slimmer en goedkoper inkopen, stroomlijnen van procedures, correcte vastlegging in administraties, zo laag mogelijke administratieve lasten, standaardisatie van werkwijzen en monitoren of taakstellingsdoelstellingen worden gehaald. Deze invalshoek wordt tot nu toe het meeste gehanteerd, vanuit de budgettaire afweging of er (financiële) middelen beschikbaar zijn en of deze rechtmatig kunnen worden aangewend.

Ook vanuit de taakstelling die in SA en HA is afgesproken, is er een sterke tendens om de nadruk vooral te leggen op de invalshoek van efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering. Bij de op te leveren eindresultaten van het project dient echter een goed evenwicht gevonden te worden tussen de drie invalshoeken. Daarbij zal, afhankelijk van de soort inhuur en soort primair proces, goed werkgeverschap en efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering vaak aanvullend blijken te zijn op het uitgangspunt professioneel opdrachtgeverschap.

2.2 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. Omdat het om een containerbegrip gaat is omvang en inzet vaak onduidelijk. Binnen de administraties van ieder ministerie wordt geen eenduidige definitie gehanteerd, waardoor ook onderlinge vergelijkingen niet goed mogelijk zijn. Vaak wordt in eerste instantie gedacht aan externe, betaalde adviseurs en managers op het vlak van organisatie, automatisering en communicatie. Echter ook uitzendkrachten die op administratieve klussen worden ingezet bij vervanging wegens ziekte of bij piekbelasting kunnen tot het begrip worden gerekend.

Tot nu toe wordt in het kader van het Sociaal Jaarverslag Rijk, dat ieder jaar door het ministerie van BZK wordt opgesteld, gerapporteerd over inzet van extern personeel op de apparaatartikelen (het personeel- en materieel budget). Deze cijfers worden verzameld om daarmee inzicht te geven in de ontwikkelingen van intern en extern personeel. De taakstelling uit SA en HA is op grond van deze cijfers bepaald en over de ministeries verdeeld, met als basis de realisatie van het jaar 2002.

In de cijfers wordt onderscheid gemaakt tussen extern personeel t.b.v. informatievoorziening en automatisering, scholing en studie van eigen personeel, organisatie- en formatieadviezen, financiën, administratie, administratieve organisatie, beleidsonderzoek, interim-management, voorlichting, juridische adviezen, uitzendkrachten op formatieplaatsen en niet op formatieplaatsen, stagiaires en practicanten en overig niet-ambtelijk personeel.

Externe inhuur is uitdrukkelijk niet hetzelfde als "uitbesteding". Bij externe inhuur vindt nog altijd sturing door de opdrachtgever plaats op de daadwerkelijke inzet van specifieke personen, die een eindresultaat moeten leveren. Bij uitbesteding wordt een opdracht geplaatst, waarbij resultaatsafspraken worden gemaakt zonder dat er door de opdrachtgever op inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd.

Externe inhuur is uitdrukkelijk ook niet hetzelfde als verstrekken van subsidies. Bij het verstrekken van subsidies wordt wel het doel vastgesteld en wordt een verantwoording vereist, maar daarbij is geen sprake van een opdrachtgever - opdrachtnemer relatie.

De definitie voor externe inhuur die in het kader van dit plan van aanpak en in het kader van de op te stellen gedragscode wordt gehanteerd luidt:

Definitie: 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.

2.3 Soorten externe inhuur

De externe inhuur waarover in de dialoog tussen Staten Generaal en kabinet het meest gesproken wordt, betreft de inzet van externe adviseurs in het primaire (beleids)proces bij het Rijk. Dat hierover regelmatig gesproken wordt heeft alles te maken met de steeds weer terugkerende vraag welke overwegingen tot inhuur leiden en of de afweging wel systematisch en volledig heeft plaatsgevonden. Het betreft voornamelijk de volgende categorieën inhuur:

- 1) Interim management,
- 2) Organisatie- en formatieadvies,
- 3) Beleidsadvies.
- 4) Communicatieadvisering

Er komt daarnaast nog een aantal categorieën externe inhuur voor, waarop een beroep wordt gedaan als er ondersteuning nodig is bij (beleids)uitvoering of bij de uitvoering van bedrijfsprocessen. Deze inhuur is niet beleidsgevoelig. Het is daarbij evident dat, uit het oogpunt van professioneel opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap of efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering, het niet wenselijk is om hiervoor zelf de volledige capaciteit beschikbaar te hebben. Het betreft veelal werkzaamheden die de rijksoverheid niet volledig

moet willen doen of niet volledig kan doen. Dit omdat het hier specialistische en vakmatige kennis betreft die het rijk redelijkerwijs niet volledig in huis beschikbaar wil hebben. Het gaat om de volgende categorieën inhuur:

- 5) Juridisch advies,
- 6) Advisering over automatiseringsvraagstukken.
- 7) Accountancy, financiën en administratieve organisatie.

Tot slot is er nog een categorie externe inhuur, die wel valt onder de definitie, maar waarvan onomstreden is dat hiervoor wordt ingehuurd, omdat het gaat om opvang van piekwerkzaamheden of opvang van onvoorziene capaciteitsproblemen die tijdelijk voorkomen in reguliere processen:

- 8) Bedrijfsvoeringwerkzaamheden door uitzendkrachten.

In het Sociaal Jaarverslag Rijk zijn sinds 1998 cijfers beschikbaar over het budgettaire beslag van verschillende categorieën inhuur op de apparaatuitgaven. Tussen 1998 en 2003 schommelen de uitgaven voor bovengenoemde soorten externe inhuur 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%.

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%.

Daarbij past de kanttekening dat er geen aparte gegevens zijn voor de categorie "beleidsadvies" en "advisering over automatiseringsvraagstukken".

Werkzaamheden die in de discussie over externe inhuur tot nu toe genoemd worden, maar die uitdrukkelijk niet verder worden meegenomen, betreffen inhuur van deskundigheid op grond van een wettelijke verplichting. Hierbij moet gedacht worden aan de inzet van deurwaarders, verplichte procesvertegenwoordiging door de Landsadvocaat, reïntegratiebedrijven, tolken, e.d.

Werkzaamheden die in de discussie over externe inhuur tot nu toe regelmatig betrokken zijn, maar die uitdrukkelijk **niet** binnen de opgestelde definitie vallen, betreffen vormen van uitbesteding van werkzaamheden: facilitaire dienstverlening, het ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken, inclusief ICT en het verrichten van beleidsonderzoek. In het vervolg van dit plan van aanpak worden deze drie categorieën dan ook niet meer meegenomen, evenmin als mogelijke andere werkzaamheden die door de overheid worden uitbesteed.

Het feit dat deze uitgaven niet binnen de definitie van externe inhuur vallen, wil niet zeggen dat daarmee geen maatregelen getroffen hoeven te worden om kritisch naar deze uitgaven te kijken. Echter, maatregelen om bijvoorbeeld uitgaven voor ICT inhuur terug te dringen moeten binnen het geheel van "ICT" worden opgepakt, niet geïsoleerd onder het kopje "inhuur". Binnen het Programma Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA) zijn hier al aanzetten voor. Ook ten aanzien van beleidsonderzoek geldt bijvoorbeeld dat er door de invoering van VBTB veel meer beleidsevaluatie plaatsvindt dan voorheen. Hiervoor zijn meer opdrachten verstrekt aan externe partijen. Het fundamenteel overwegen van de wijze waarop beleidsevaluatie plaatsvindt, kan leiden tot besparingen. Uitgezocht zal worden hoe beleidsevaluatie interdepartementaal of via adviesraden of kenniscentra kan worden uitgevoerd. Daarbij verdient o.a. het toepassen van het middel van intercollegiale beleidsvisitatie meer aandacht. De vraag of beleidsevaluatie door een onafhankelijke partij moet worden uitgevoerd, moet worden aangevuld met de vraag wanneer een partij onafhankelijk genoeg is. Ook zal onderzocht worden of het aanbesteden van beleidsevaluatie in raamcontracten mogelijk is en daarmee tot kostenbesparing kan leiden. Dit valt echter buiten het bestek van dit plan van aanpak.

Beleidsgevoelige externe inhuur

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. Communicatieadvisering
Advisering ten aanzien van voorlichting, communicatie, campagnes, e.d. Onder deze categorie valt niet de uitbesteding van werkzaamheden aan drukkers, filmmakers, tentoonstellingen, e.d.

(Beleids)ondersteunende externe inhuur

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 e.d.
6. Advisering van opdrachtgevers over automatiseringsvraagstukken
Advisering van het management bij aankoop en ontwikkeling van automatisering, software, e.d., voorafgaand aan of ter begeleiding van de besluitvorming en aanbesteding van het project. De uitgaven voor aankoop en installatie van hardware, software (inclusief maatwerk), netwerken, automatiseringsopleidingen, e.d. vallen niet onder deze categorie.
7. Accountancy, financiën en administratieve organisatie
Ondersteuning van eigen accountantsonderzoeken en financiële deskundigheid, o.a. voor het opstellen van de administratieve organisatie.

Inhuur ter ondersteuning van de bedrijfsvoering

8. Uitzendkrachten, zowel op formatieplaatsen als bij piekwerkzaamheden.
Secretariële medewerkers, administratieve krachten, medewerkers voor de helpdesk IT en overige helpdesk medewerkers, telefonistes, managementassistenten, medewerkers voor de boekhouding, e.d. via uitzendkracht- of detacheringsovereenkomsten. Inzet hiervan hangt vooral af van ziekteverzuim en van het aanbod van werkzaamheden. Hieronder vallen ook tijdelijke krachten bij uitvoeringsorganisaties. Bij veel uitvoeringsorganisaties wordt met tijdelijke krachten gewerkt om piekbelastingen op te vangen of om flexibel te kunnen reageren op vraagfluctuaties.

Uitbesteding, géén externe inhuur

Facilitaire dienstverlening ten aanzien van personeel en gebouwen.

Zogenoemde algemeen verzorgende functies (bewaking, beveiliging, catering, groenvoorziening, verhuizingen, afvalverwerking, onderhoud gebouwen e.d.), maar ook voorzieningen ten behoeve van het personeel, zoals kinderopvang, scholing, opleidingen en studie, Arbo-dienstverlening e.d.

Het ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken, incl. ICT.

(spoor)wegen, gebouwen, netwerken, technische installaties, hardware, software (inclusief maatwerk) e.d.

Beleidsonderzoek

Onderzoek dat wordt verricht naar de effecten van bestaand beleid. Dit betreft beleidsevaluatie, monitoring, wetenschappelijk onderzoek, statistisch onderzoek, enz.

2.4 Overwegingen voor inhuur

Het is in het algemeen het beslissingsrecht van de individuele manager om wel of niet in te huren. De manager wordt uiteindelijk beoordeeld op het bereiken van resultaat binnen zijn vastgestelde budget, binnen een gegeven periode, meestal het begrotingsjaar. Keuzes die hij daarbinnen maakt bij het inzetten van mensen en middelen is zijn vrije ruimte binnen het concept van integraal management. Dat is tevens de hele insteek van VBTB, we willen sturen op resultaten en we willen af van input sturing. Binnen een gegeven periode is voor een individuele manager de inzet van voldoende personele capaciteit met voldoende deskundigheid vaak de grootste bottleneck. In dat licht is het verklaarbaar, maar niet zonder meer acceptabel, dat managers regelmatig externe capaciteit inhuren. 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.

Over de overwegingen en motieven bij externe inhuur is uitgebreid aan de Staten Generaal gerapporteerd in de hierboven in par. 2.1 genoemde notitie. De meest voorkomende bedrijfsmatige redenen zijn: onvoldoende capaciteit en/of deskundigheid en/of specialisme in eigen huis, flexibiliteit, betere mogelijkheid voor kostenbeheersing en voor sturen op prestaties en opbrengsten, de mogelijkheid tot concentratie op kerntaken. Daarnaast zijn er meer inhoudelijke overwegingen: de wens om een kritisch oordeel "van buiten" te krijgen, om een contra expertise op eigen werk te laten uitvoeren, om een onafhankelijk of extern oordeel te verkrijgen over een bepaalde kwestie, of om objectiviteit bij behandeling van problemen te krijgen.

Zijn de overwegingen die worden genoemd om tot inhuur over te gaan wel in iedere situatie de juiste? In welke mate wordt voldaan aan professioneel opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap en efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering?

Wil een antwoord op deze vragen mogelijk zijn, dan dient niet alleen een onderscheid te worden gemaakt naar de concrete werkzaamheden waarvoor de inhuur wordt ingezet, maar dient ook in beschouwing te worden genomen welke soort werkzaamheden worden uitgevoerd binnen de organisatie eenheid waar een besluit tot inhuur wordt genomen.

2.5 Soorten primair proces

Voor het aanbrengen van focus op het onderwerp externe inhuur is het ook noodzakelijk te kijken naar de aard van het proces waarvoor inhuur wordt overwogen. Voor de verschillende processen gelden wellicht andere afwegingscriteria. Grofweg worden binnen de rijksoverheid 3 soorten "primair proces" onderscheiden: beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en toezicht. Ter ondersteuning hiervan vindt bedrijfsvoering plaats.

Beleidsontwikkeling is de kerntaak van de beleidskernen van de ministeries. Op basis van afspraken in Regeerakkoord en daaronder liggende documenten wordt per ministerie de beleidsontwikkeling ter hand genomen. Vaak moeten beleidsprioriteiten onder tijdsdruk worden opgepakt en is de capaciteit zeker in het beginstadium niet hierop toegesneden. In de politieke afwegingen is het aanbrengen van posterioriteiten vaak wat minder urgent. Flexibiliteit in het inzetten van personeel ten behoeve van beleidsontwikkeling vergt dus extra maatregelen.

Beleidsuitvoering wordt vaak "op afstand" van de kernministeries ter hand genomen. Politieke afweging heeft reeds plaatsgevonden, wetgeving of regelgeving wordt doorgevoerd binnen de daarvoor geldende termijnen; projecten worden uitgevoerd. Dit brengt voor de uitvoeringsorganisaties regelmatig piekbelastingen mee gedurende verschillende periodes van het jaar. Voorbeelden zijn de belastingdienst en rijkswaterstaat, maar ook subsidie verstrekende organisaties. Soms doen zich calamiteiten voor, zoals bij de varkenspest, waardoor binnen heel korte termijn uitvoeringswerkzaamheden ter hand moeten worden genomen.

Toezicht wordt uitgevoerd door verschillende inspecties, meestal ook op afstand van de kernministeries geplaatst. Door aandacht van de pers voor calamiteiten en door verschuivingen in beleid verandert de uitvoering en het onderwerp van inspectie regelmatig van aard, daarmee is het onderwerp en de aard van de inspectierol vaak politiek bepaald. De roep om volledig onafhankelijke “beleidsdoorlichtingsonderzoeken” neemt toe, met name nadat zich een calamiteit heeft voorgedaan. Op basis van deze onderzoeken wordt beleidsadvies geformuleerd.

Ondersteunend aan alle drie de boven benoemde primaire processen vindt uiteraard **Bedrijfsvoering** plaats. Efficiënte bedrijfsvoering kent een eigen dynamiek, die meestal niet gekoppeld is aan een politiek inhoudelijke afweging, maar die vooral vanuit bedrijfsmatig oogpunt goed geregeld moet zijn. Expertise op het terrein van bedrijfsvoering (financiën, inkoop, ICT dienstverlening, accountancy, facilitaire dienstverlening, e.d.) is vooral in tijden van economische hoogconjunctuur regelmatig schaars aanwezig binnen de rijksoverheid. Veel van de processen lenen zich ook voor volledige uitbesteding.

2.6 Wanneer krijgt welke invalshoek prioriteit?

In paragraaf 2.1 zijn drie invalshoeken genoemd die een rol spelen bij de vraag hoe inhuur van externen beoordeeld moet worden: professioneel opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap en efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering.

Een afweging van een besluit tot externe inhuur op doeltreffendheid en effectiviteit (professioneel opdrachtgeverschap) en op efficiency en doelmatigheid moet natuurlijk altijd plaatsvinden, ongeacht voor welk probleem externe inhuur wellicht een oplossing biedt.

Afhankelijk van de soort werkzaamheden waarom het gaat, dient echter een nuancering in de afweging plaats te vinden. Welke invalshoek moet primair en welke moet secundair worden toegepast.

Bij de (beleids)ondersteunende categorieën externe inhuur (categorie 5 t/m 7) en bij de inhuur voor bedrijfsvoering (categorie 8) is het evident dat de invalshoek “efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering” een doorslaggevende rol speelt, ongeacht het primaire proces dat wordt uitgevoerd door de inhurende organisatie. Voor deze categorieën inhuur zijn de keuzes in de afweging vanuit de andere twee invalshoeken immers al gemaakt en hierover bestaat een breed gedragen overeenstemming.

Vanuit de invalshoek van professioneel opdrachtgeverschap is de kwalitatieve afweging immers veelal dat het werkzaamheden betreft waarbij de specifieke deskundigheid niet in huis beschikbaar is. Voor de inhuur t.b.v. bedrijfsvoering speelt bovendien dat de uitvoering van het bedrijfsproces zal stagneren als er niet snel voor voldoende capaciteit wordt gezorgd.

Vanuit de doelstellingen van goed werkgeverschap betreft het hier categorieën inhuur waarvan expliciet vaststaat dat het onmogelijk is om hiervoor volledige capaciteit beschikbaar te hebben. Daarom zal bij de verdere ontwikkeling van maatregelen voor deze categorieën inhuur kostenbesparing het belangrijkste doel zijn.

Bij de beleidsgevoelige categorieën inhuur (categorie 1 t/m 4), is het evident dat de invalshoek “efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering” juist niet primair de doorslaggevende rol speelt. De vraag naar nut en noodzaak van de externe inhuur kent hierbij uitdrukkelijk meer dimensies. Voor een juiste afweging is bovendien de koppeling met de soort primair proces van belang. Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering is aanvullend op een van beide andere invalshoeken. In de onderstaande matrix wordt aangegeven voor welke soort inhuur, binnen welk primair proces, welke invalshoek prioriteit moet krijgen.

Grofweg kan gesteld worden dat hoe beleidsgevoeliger het primaire proces en de soort inhuur, hoe belangrijker de invalshoek professioneel opdrachtgeverschap is. De afweging over nut en noodzaak moet dan immers extra zorgvuldig genomen worden.

Overzicht van de belangrijkste invalshoek per soort inhuur en per primair proces

Soort inhuur	Beleidsontwikkeling	Uitvoering	Toezicht	Bedrijfsvoering
1. <i>Interim-management</i>	Professioneel opdrachtg.schap	Goed werkgeverschap	Goed werkgeverschap	Goed werkgeverschap
2. <i>Organisatie- en formatieadvies</i>	Goed werkgeverschap	Goed werkgeverschap	Goed werkgeverschap	Goed werkgeverschap
3. <i>Beleidsadvies</i>	Professioneel opdrachtg.schap	Goed werkgeverschap	Professioneel opdrachtg.schap	Goed werkgeverschap
4. <i>Communicatie advisering</i>	Professioneel opdrachtg.schap	Goed werkgeverschap	Professioneel opdrachtg.schap	Efficiëncy en doelmatigheid
5. <i>Juridisch advies</i>	Professioneel opdrachtg.schap	Efficiëncy en doelmatigheid	Goed werkgeverschap	Efficiëncy en doelmatigheid
6. <i>Advisering Automatiseringsvraagstukken</i>	Goed werkgeverschap	Professioneel opdrachtg.schap	Goed werkgeverschap	Professioneel opdrachtg.schap
7. <i>Accountancy, admin. organisatie, financiën</i>	Efficiëncy en doelmatigheid	Efficiëncy en doelmatigheid	Efficiëncy en doelmatigheid	Efficiëncy en doelmatigheid
8. <i>Uitzendkrachten t.b.v. bedrijfsvoering</i>	Efficiëncy en doelmatigheid	Efficiëncy en doelmatigheid	Efficiëncy en doelmatigheid	Efficiëncy en doelmatigheid

Deze tabel wordt in hoofdstuk 3 verder uitgewerkt, als daar wordt ingegaan op de soorten afwegingscriteria die moeten worden toegepast vanuit de drie invalshoeken professioneel opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap en efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering. Voor de verschillende soorten inhuur is het vinden van een goede balans tussen de drie verschillende invalshoeken belangrijk omdat dit zicht geeft op het soort maatregelen dat kan worden toegepast om inhuur te beperken dan wel goedkoper in te zetten.

3 Afwegingscriteria

3.1 Inleiding: noodzaak van afwegingskader

In hoofdstuk 2 is een definitie gegeven van externe inhuur, is een indeling gemaakt in soorten externe inhuur en is een korte schets gegeven van drie invalshoeken waarmee naar het onderwerp externe inhuur gekeken kan worden. Deze invalshoeken zijn: professioneel opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap en efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering. Het relatieve onderlinge belang van iedere invalshoek wisselt, afhankelijk van het primaire proces waarvoor inhuur plaatsvindt. Dit heeft gevolgen voor het afwegingsproces om wel of niet tot externe inhuur over te gaan en als consequentie daarvan, ook voor de te treffen maatregelen.

Afwegingskader

Het afwegingskader wel of geen inhuur vergt aanscherping. Niet alleen vanwege het realiseren van de afgesproken taakstelling door de ministeries. Ook omdat interdepartementale afspraken over heldere en duidelijk toe te passen afwegingscriteria houvast bieden. Houvast voor de integraal manager binnen de overheidsorganisatie, die een afweging over inhuur moet maken. Met een interdepartementaal afwegingskader wordt bevorderd dat er sprake is van een structurele toepassing van de rationalisatie in het afwegingsproces. Door een concernbrede aanpak wordt bovendien voorkomen dat telkens weer ergens het wiel opnieuw moet worden uitgevonden. De meeste managers krijgen immers slechts op incidentele basis te maken met de rol van opdrachtgever ten opzichte van externe opdrachtnemers. Dit afwegingskader kan als hulpmiddel door managers worden toegepast.

Huidige praktijk

In de praktijk zijn bij de meeste ministeries degenen die budgetverantwoordelijkheid hebben, bevoegd om beslissingen tot inhuur te nemen. Dit zijn over het algemeen de directeuren en directeuren-generaal. Soms is daarbij in het mandaatbesluit dat bij dergelijke functies hoort, sprake van bevoegdheden tot aan een bepaalde financiële grens. Recent is bij een aantal ministeries deze financiële grens voor directeuren verlaagd en is de bevoegdheid voor hogere bedragen bij de directeuren-generaal belegd of bij de bestuursraad. De voorbereidingen voor het nemen van de beslissing worden uiteraard getroffen door beleidsmedewerkers, die lang niet altijd veel ervaring hebben met inhuur.

Verschillende ministeries kennen verder een bureau (of een commissie) dat inhuur toetst op een aantal (formele) vereisten. Dit betreft vooral de vraag of verschillende stappen in het afwegingsproces doorlopen zijn. Ieder ministerie heeft hiervoor eigen richtlijnen, die meestal ingaan op budgetbewaking en het volgen van de juiste (aanbesteding)procedures. Voor zover afwegingscriteria getoetst worden, kijkt men naar de punten: deskundigheid is niet in huis, eigen capaciteit is onvoldoende, uitbesteden is effectiever, onafhankelijk is gewenst en tijdsdruk. Interdepartementale uniforme inhoudelijke richtlijnen ontbreken.

Er ontbreken ook kaders voor vormvereisten waaraan de aanbestedingsvragen en offerteaanvragen zouden moeten voldoen, ook al wordt gewerkt binnen de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Dit betekent dat bij iedere aanbesteding weer nieuwe formele en inhoudelijke eisen aan de externe partijen worden gesteld, hetgeen een aanzienlijke administratieve last, inclusief bijkomende kosten, betekent voor de bedrijven die aan offerte- en aanbestedingsprocedures meedoen, maar ook voor de aanbestedende ministeries.

Hieronder wordt nader ingegaan op verschillende afwegingscriteria. Daarbij wordt opnieuw de indeling in de invalshoeken: professioneel opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap en efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering gebruikt.

3.2 Soorten afwegingscriteria

Professioneel opdrachtgeverschap:

Professioneel opdrachtgeverschap richt zich op de beantwoording van de kwalitatief inhoudelijke vraag: wat is het probleem en wat is een effectieve en doeltreffende oplossing? Deze invalshoek is bij uitstek gekoppeld aan de soort primair proces. Het opstellen van algemeen

bruikbare afwegingscriteria hiervoor, kan daarom alleen tot op een bepaald abstractieniveau geschieden. In de praktijk blijkt bovendien dat de beantwoording van de inhoudelijke vraag naar de aard van het op te lossen probleem vaak niet gemakkelijk is.

In feite begint daarom iedere afweging van de noodzakelijkheid van inhuur, met een onderzoek naar de noodzakelijkheid van de oplossing van het probleem. Deze afwegingsvragen worden natuurlijk in het kader van de begrotingsvoorbereiding opgepakt bij het opstellen van het jaarplan. Toch lijkt het nuttig om in het kader van dit Plan van Aanpak nader op deze punten in te gaan, vanwege de directe relatie met de afweging of wel of geen externe capaciteit moet worden ingehuurd. Bij het inzoomen op afwegingscriteria vanuit deze invalshoek wordt hieronder ingegaan op criteria die van belang zijn voor de beleidsgevoelige en beleidsondersteunende categorieën inhuur. Immers, voor de bedrijfsmatige inhuur is al eerder gesteld dat hiervoor de invalshoek efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering van primair belang is.

De eerste stap in het afwegingsproces betreft het verzamelen van alle beschikbare kennis. De tweede stap in het afwegingsproces betreft de vraag naar de doelstelling van de adviesvraag en de inhoud en diepgang van de vraagstelling.

Op basis van deze eerste twee stappen kan bepaald worden of er vanuit de inhoudelijke afweging redenen zijn om gebruik te maken van interne deskundigheid of om toch externe expertise in te schakelen.

De derde stap in het afwegingsproces betreft het selecteren en contracteren van een (externe) partij die de werkzaamheden gaat uitvoeren. Hierbij gaat het er natuurlijk om de partij te vinden die het beste in staat is de opdracht uit te voeren tegen een zo aantrekkelijk mogelijk prijs. Het gaat er bovendien om een partij te vinden in wie het vertrouwen bestaat dat de gevraagde kwaliteit geleverd zal worden en met wie een goede relatie kan worden opgebouwd tijdens het uitvoeren van de opdracht.

Aan de ene kant betekent dit dat hoe meer helderheid bestaat ten aanzien van de afwegingscriteria in de eerste twee stappen, hoe makkelijker het is om een offerteaanvraag op te stellen. Aan de andere kant betekent dit dat hoe meer ervaring men zelf heeft of weet te verzamelen over potentiële geschikte partijen, hoe makkelijker het is om te weten welke partijen het beste benaderd kunnen worden voor het uitbrengen van een offerte.

Het gaat hierbij in feite niet meer om echte afwegingscriteria, maar om het beantwoorden van deels praktische vragen. Het antwoord op deze vragen is meestal al vastgelegd in interne procedures. Ook de concrete invulling van het opdrachtgeverschap tijdens het uitvoeren van de opdracht hoort hierbij goed opgepakt te worden.

Goed werkgeverschap:

Goed werkgeverschap richt zich op de doelstelling dat zo veel mogelijk inzet van eigen medewerkers moet worden nagestreefd, mede ook om kwalitatief goede en goed gemotiveerde ambtenaren te verkrijgen en te behouden. Impliciet wordt hiermee zowel door de ambtelijke als politieke top vertrouwen in de kwaliteit en competentie van het ambtelijke apparaat uitgesproken. Bij de afweging of er wel of niet tot inhuur van externen moet worden overgegaan, kan vooral deze impliciete "vertrouwensnotie", oorzaak zijn van misverstanden. Wanneer er een groot (maatschappelijk of politiek) belang speelt dat buitenstaanders de wetenschappelijke of methodologische of politieke onafhankelijkheid van de resultaten van de advisering niet ter discussie kunnen stellen, ligt het voor de hand dat de werkzaamheden worden uitgevoerd door deskundigen die niet vast in loondienst zijn van de rijksoverheid. Dit heeft echter niets te maken met vertrouwen in kwaliteiten of competenties van ambtenaren. Wel is het van belang dat de beslissing hierover zorgvuldig genomen wordt.

Ook bij het inzoomen op afwegingscriteria vanuit deze invalshoek wordt hieronder ingegaan op criteria die van belang zijn door de beleidsgevoelige en beleidsondersteunende categorieën inhuur. Het gaat daarbij om vragen die te maken hebben met beschikbare interne capaciteit, betrouwbaarheid van de opdracht en verkrijgen van intern of extern draagvlak door middel van het inzetten van de juiste mensen. Het antwoord op deze vragen beïnvloedt het antwoord op de vragen in het kader van professioneel opdrachtgeverschap. In samenhang kan de beslissing tot wel of geen inhuur daardoor anders uitpakken.

Voor de inhuur t.b.v. bedrijfsvoering, blijft ter afweging nog de vraag te stellen: Wat is een verantwoorde verhouding tussen intern en extern personeel?

De beantwoording van deze vraag hangt samen met het soort primair proces dat wordt uitgevoerd door de inhurende organisatie. De meeste uitvoeringsorganisaties hanteren intern wel

een norm, maar die is naar buiten toe niet bekend. Helderheid hierover per organisatie zou misverstanden kunnen voorkomen. Omvang van inhuur kan dan tijdens een begrotingsjaar worden afgezet tegen het vooraf vastgestelde verhoudingscijfer.

Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering:

Vanuit deze invalshoek wordt gestreefd naar een zodanig doelmatige en efficiënte inzet van middelen dat doelstellingen en resultaatverplichtingen gehaald worden tegen zo laag mogelijke kosten en (ruim) binnen de gegeven termijn. Om deze doelstelling meer in het algemeen te bereiken, zijn bij alle ministeries diverse (financiële) procedures, regels en voorschriften van kracht. Bekendste voorbeeld is de begrotingscyclus. Voor inhuur van externen gelden daarbij tevens eisen aan de rechtmatigheid, zoals inkoopprocedures, aanbestedingsvoorschriften, algemene leveringsvoorwaarden (ARVODI), e.d.

In de praktijk worden deze doelstellingen gecombineerd in voorschriften waaraan managers zich dienen te houden, maar die vaak als bureaucratisch worden ervaren. Dit heeft te maken met het feit dat het proces en de workflow omtrent het naleven van de voorschriften omslachtig of ondoorzichtig verloopt. Recent is bij diverse ministeries een ontwikkeling op gang gekomen die de professionalisering van het inkoop en inhuur proces nastreeft (het interdepartementale PIA project). Deze stroomlijning en deels standaardisatie van het inkoop en inhuur proces leidt tot efficiencywinsten.

Vragen die vanuit deze invalshoek gesteld moeten worden ten behoeve van een goede afweging, maar zeker ook ten behoeve van een verbetering in het gehele inhuurproces, betreffen alle categorieën inhuur en richten zich vooral op de vraag naar efficiency.

Deze afwegingscriteria, maar deels ook procesaanpassingen op basis waarvan een verbetering in het afwegingproces mogelijk is, vergen een integrale aanpak van het proces van externe inhuur, met oog voor een juiste balans.

Bij de onderstaande beschrijving in de kaders is het uitdrukkelijk niet de bedoeling dat dit meteen gezien wordt als het nieuwe afwegingskader dat uniform door alle ministeries gebruikt moet gaan worden. De beschrijving is wel zo volledig mogelijk.

Professioneel opdrachtgeverschap:

Stap 1: Verzamelen van beschikbare kennis

- Zijn de gegevens of het advies dat gezocht wordt al ergens beschikbaar en toegankelijk?
- Is er eerder onderzoek naar het probleem gedaan of is er advies over verstrekt?
- Wat is er in openbare bronnen, in archieven of dossiers over het onderwerp te vinden?
- Maakt het gevraagde advies al onderdeel uit van de plannen van andere dienstonderdelen of van andere ministeries en kan daarbij worden aangesloten?

Professioneel opdrachtgeverschap:

Stap 2: Vragen naar doelstelling, inhoud en diepgang

- Gaat het om wel om een adviesvraag of gaat het om het maken van een (politieke) keuze?
- Is het advies wel te geven, met andere woorden is de vraagstelling wel realistisch?
- Wat is de toegevoegde waarde van het advies of het inzetten van interimmanagement?
- Hoe diepgaand moet het advies zijn, kan het probleem worden opgelost met bureaustudie in eigen of openbare archieven en dossiers of vergt het een uitgebreide externe materiaalverzameling?
- Kan worden aangesloten bij lopende periodieke onderzoeken of monitors?
- Is er voldoende zicht op het object van advies, het soort taken waarvoor interimmanagement nodig is, het tijdvak of de periode die het betreft en de soort vraagstelling, zodat duidelijk is welke soort expertise nodig is?

Goed werkgeverschap:**Vragen naar capaciteit, vertrouwelijkheid en draagvlak:**

- Is er voldoende adviescapaciteit of specialisme in huis beschikbaar?
- Is er voldoende doorlooptijd beschikbaar voor het behalen van resultaten of kunnen mensen intern volledig worden vrijgemaakt voor de klus?
- Is er sprake van vertrouwelijke informatie of van informatie die beter niet bij buitenstaanders aanwezig raakt?
- Is de interim opdracht of adviesaanvraag bedoeld als leertraject voor de eigen organisatie?
- Moet er met behulp van de interim opdracht of het advies intern grotere betrokkenheid worden gecreëerd met het onderwerp en de op te leveren resultaten?
- Moet de organisatie nog langere tijd kunnen terugvallen op de met het advies behaalde resultaten?
- Zijn er specifieke adviesvaardigheden, of gespecialiseerde faciliteiten, of apparatuur noodzakelijk (databases, statistische analyseprogrammatuur, interviewruimtes)?
- Hoe groot is het belang dat de (wetenschappelijke en/of methodologische en/of politieke) onafhankelijkheid van de resultaten door buitenstaanders niet ter discussie wordt gesteld? Kan dit worden opgevangen door inzetten van medewerkers van andere rijksoverheidsorganisaties?

Professioneel opdrachtgeverschap:**Stap 3: selecteren en contracteren van een (externe) partij**

- Welke aanbestedingsvorm moet gevolgd worden, afhankelijk van de waarde van de opdracht en het al dan niet bestaan van raamcontracten?
- Hoe moet de offerte aanvraag worden opgesteld?
- Hoe moeten de partijen, bij wie een offerte wordt aangevraagd, op inhoudelijke en op kwaliteitscriteria (inhoudelijke expertise, ervaring met bepaalde adviesmodellen e.d.) worden bepaald?
- Op welke wijze is de voortgangsbewaking van de werkzaamheden geregeld en hoe vindt de slotevaluatie plaats?
- Op welke wijze is geregeld dat van de ervaringen t.a.v. voortgang en evaluatie structureel leereffecten (ook voor andere opdrachtgevers en opdrachtnemers) worden gegenereerd?
- Op welke wijze is geregeld dat er een database beschikbaar is en gevuld wordt met resultaten van de advisering?

Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering:**Vraag naar efficiënte inzet van middelen:**

- Is er sprake van een unieke opdracht en een eenmalige noodzaak voor specialistische deskundigheid of kan gesproken worden van een regelmatig terugkerende vraag naar extra capaciteit?
- Kan worden aangesloten bij andere lopende adviseringsopdrachten?
- Kan er een bundeling worden aangebracht in de vraag naar specifieke expertise door verschillende opdrachtgevers?
- Is geregeld dat de opdrachtgever bij het geven van opdrachten en afsluiten van contracten standaard gebruik maakt van de verschillende expertises binnen de eigen organisatie, zoals juridische kennis, inkoopkennis, onderhandelingsvaardigheid?
- Worden er regelmatig nieuwe prijsonderhandelingen gestart met de belangrijkste opdrachtnemers (op basis van grootste omzet)?

Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering:**Vraag naar efficiënte inrichting van het inhuurproces:**

- Is er sprake van een actief contractbeheer waardoor er inzicht is in lopende contracten en contractcondities?
- Kunnen er standaardisaties worden aangebracht in het verwervingsproces, zoals het afsluiten van raamcontracten?
- Kunnen er standaardisaties worden aangebracht in het administratieve proces van aanbesteden, offerte aanvragen, contract afsluiten, contractbeheer, uren schrijven, facturering, etc?
- Worden er systematisch ervaringen bijgehouden met opdrachtnemers op basis van contract- en resultaatbeoordelingen?
- Wordt er periodiek departementaal breed geëvalueerd op basis van de ervaringen die met verschillende opdrachtnemers zijn opgedaan?
- Worden ervaringen periodiek met de belangrijkste opdrachtnemers gedeeld?

3.3 Toepassing van afwegingscriteria

Het bovengeschetste scala aan afwegingscriteria, aangevuld met deels praktische punten die moeten worden toegepast om een goede afweging te kunnen maken, levert een veelomvattende lijst op. Toepassing daarvan is afhankelijk van de soort inhuur en de soort primair proces waarvoor wordt ingehuurd. Het afwegingskader dat op deze lijst gebaseerd kan worden moet tenslotte simpel en makkelijk te hanteren zijn, maar moet ook toetsbaar zijn. Niemand is gebaat bij nieuwe voorschriften die niet hanteerbaar en niet toetsbaar zijn. Bij het uitwerken hiervan zal hieraan derhalve zorgvuldig aandacht worden besteed, inclusief het punt dat criteria niet alleen intern, maar ook extern aan het bedrijfsleven moeten kunnen worden uitgelegd.

Al eerder is in par. 2.6 gesteld dat afwegingsvragen vanuit professioneel opdrachtgeverschap aan belang winnen bij beleidsgevoelige inhuur en wanneer sprake is van inhuur voor het primaire proces beleidsontwikkeling of -toetsing. Omgekeerd winnen afwegingen vanuit goed werkgeverschap aan belang wanneer de beleidsgevoeligheid minder is. Bij categorieën waar nauwelijks sprake is van beleidsgevoeligheid en bij inhuur voor niet beleidsgevoelige primaire processen, zijn afwegingen vanuit efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering het belangrijkste. Dit komt omdat alle eventuele afwegingen vanuit professioneel opdrachtgeverschap en vanuit goed werkgeverschap reeds gemaakt zijn. Hierover bestaat geen discussie meer. Men kan zich concentreren op een zo efficiënt mogelijk inhuur proces.

Alleen de vraag naar een juiste verhouding tussen intern en extern personeel bij bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties staat nog open. Ook hiervoor zou per organisatie duidelijkheid moeten komen, omdat nu de vraag naar de omvang van externe inhuur weliswaar deels beantwoord wordt in cijfers, maar niet beantwoord kan worden in termen van "is dit te groot of is dit te klein". Er bestaat nog geen kader om dit te beoordelen. Dit kan bij het beoordelen van realisatiecijfers of van begrotingen tot misverstanden aanleiding zijn. Zeker bij het verdelen van in te boeken taakstellingen kan dit tot willekeur leiden. Bovendien leidt dit tot een negatieve houding ten aanzien van het zichtbaar maken van cijfers, omdat er nu maar één mechanisme voor de beoordeling bestaat: grote omvang in absolute zin leidt tot grote taakstellingen. Wanneer een organisatie bewust gekozen heeft voor een kleine vaste ambtelijke kernbezetting en de fluctuerende werkzaamheden wil opvangen door inhuur van flexibele krachten, kan dit tot grote problemen leiden.

De uitdaging bij de te nemen maatregelen bestaat er in om de discussie over de verschillende afwegingen zo goed mogelijk aan te scherpen, de noodzakelijke keuzen daarin te maken en vervolgens de discussie inhoudelijk zo ver mogelijk af te sluiten. Hoe meer duidelijkheid en uniformiteit er komt over de te maken keuzes, hoe rationeler het afwegingsproces inzake inhuur zal verlopen.

4 Alternatieven

4.1 Inleiding: twee typen alternatieven

Dit hoofdstuk schetst mogelijke alternatieven voor externe inhuur. Grofweg kunnen deze worden ingedeeld in twee typen: delen van kennis en inzet van eigen personeel. Het delen van kennis in brede zin is relevant vanuit het oogpunt van professioneel opdrachtgeverschap. Immers een van de eerste stappen voor het oplossen van een probleem of het starten van een opdracht is onderzoeken welke kennis en informatie met betrekking tot het onderwerp al voorhanden is en welke kennis of informatie er nog nodig is.

Inzet van eigen personeel maakt onderdeel uit van de doelstelling van goed werkgeverschap. De manager dient zich voorafgaand aan het inhuren van extern personeel eerst te oriënteren op de beschikbaarheid van eigen voor de werkzaamheden gekwalificeerd personeel.

Beide typen alternatieven worden in het vervolg op hoofdlijnen beschreven, als mede een aantal van de condities/voorwaarden die nodig zijn om de beschreven alternatieven toegankelijker te maken. Eén alternatief, de (inter)departementale pool, wordt nader uitgewerkt. Bij een groot aantal ministeries zijn pools beschikbaar. De overige alternatieven zullen nader worden uitgewerkt bij de verdere uitwerking van het plan van aanpak.

4.2 Delen van kennis

Bij het Rijk is kennis zeer verspreid voorhanden. Alleen al vanuit efficiency en effectiviteitspunt is het belangrijk om deze kennis te verzamelen, te delen, er voordeel mee te doen en de kennis ook toe te passen. In het 12-punten plan van de SG's wordt dit ook onderkend. In dit plan is de noodzaak tot een verkenning opgenomen van de mogelijkheden voor betere benutting van de bestaande externe adviesraden, van de Planbureaus en andere vergelijkbare interne en externe kenniscentra van het Rijk. Een en ander zal leiden tot het professionaliseren van de overheid.

Professioneel opdrachtgeverschap houdt onder meer in dat voordat een opdracht uitgevoerd gaat worden, eerst kritisch wordt gekeken naar het nut en de noodzaak van de opdracht, naar ervaringen met dergelijke werkzaamheden in het verleden en naar het feit of de opdracht SMART geformuleerd is. SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden. Een SMART geformuleerde opdracht stelt de opdrachtgever in staat te sturen op inhoud en op proces. Daarmee kan hij de opdracht binnen de daarvoor gestelde tijd, met de daarvoor gestelde middelen uitvoeren en daarmee komen tot een (kwalitatief) goed en meetbaar resultaat. In het verlengde daarvan dient gekeken te worden welke kennis voorhanden is binnen of buiten de eigen organisatie en welke kennis nog nodig is om de werkzaamheden uit te voeren. Het beschikbaar stellen en het delen van kennis binnen de overheid kan in sommige gevallen inhuur van externen overbodig maken.

Als in dit stuk over kennis wordt gesproken, wordt zowel bedoeld op data (gegevens die puur op zichzelf staan), als op informatie (gegevens waaraan betekenis is gegeven, vergelijkbare gegevens), als op kennis (informatie die geïnterpreteerd is), als ook op ervaring.

Kennis is onder te verdelen in 2 soorten: Gestolde kennis is vastgelegd op papier en niet te vergeten als digitale informatie. Kennisdragers zijn o.a. documenten, procesbeschrijvingen, boeken, digitale databanken e.d.. Kennisflow is verankerd in personen, deze kennis ontwikkelt zich en wordt gedeeld in persoonlijk contact. In dit verband wordt ook wel gesproken over 'kennissen'.

Deze indeling is ook toepasbaar op het delen van kennis als alternatief voor externe inhuur.

Gestolde kennis:

- Algemeen toegankelijke informatie en kennis in bestaande archieven en databanken al dan niet op het world wide web, **externe kennisbanken**.
- Reeds verzamelde kennis en informatie door en voor de overheid, door externe en interne onderzoeks- en adviesbureaus, **interne kennisbanken**.

Kennisflow:

- Specialistische kennis (bijvoorbeeld juridische, financiële expertise). Dit is kennis in de hoofden van mensen en is in sommige gevallen schaars. Om het delen van deze kennis mogelijk te maken dienen de kennis en de kennisgebieden van de experts in kaart gebracht te worden. Dit kan ondersteund worden door een toegankelijk en intelligent systeem dat mensen in staat stelt om hun vragen te stellen en experts aanmoedigt om regelmatig na te gaan of er vragen zijn waarop zij het antwoord kunnen geven. De vragen en antwoorden worden vervolgens opgeslagen in het systeem zodat een zelfde vraag door een andere ambtenaar op een snelle manier vanuit de databank beantwoord kan worden. Deze vorm duiden we als **'ask the owner'**.
- Omdat kennis en ervaring altijd in ontwikkeling is, o.a. door het delen van kennis en het gezamenlijk interpreteren van kennis, is het van belang dat experts met elkaar in contact komen en blijven. Dit kan gefaciliteerd worden door een netwerk/platform van beroepsgenoten. Een dergelijk platform kan gebruikt worden om zowel virtueel (via het web) als reëel (persoonlijk contact) met elkaar kennis te delen en mede daardoor te behouden voor de organisatie. Een opdrachtgever kan hier zijn voordeel mee doen, medewerkers weten elkaar te vinden en zijn op de hoogte van de laatste ontwikkelingen. Een dergelijke werkwijze bespaart tijd. Een populaire term voor deze vorm van kennis delen is **'community's of practice'**.
- Het uitvoeren van werkzaamheden kan ook bijvoorbeeld uitgevoerd worden met behulp van een zgn. **'aannemersmodel'**. Dit model is interessant wanneer delen van de opdracht intern uitgevoerd kunnen worden. Op deze manier maak je als organisatie optimaal gebruik van de sterke kanten van organisatieonderdelen en hoeft het spreekwoordelijke wiel niet meerdere malen opnieuw uitgevonden te worden. In dit model gaat het om het intern uitvoeren, dan wel intern aanbesteden van (delen) van een opdracht. Het intelligente systeem waarover bij 'ask the owner' al is gesproken kan ook voor het vinden van het juiste interne organisatieonderdeel ingezet worden.

Conditie

Het optimaal delen van kennis is afhankelijk van een aantal randvoorwaarden. Onderstaand worden een aantal cruciale randvoorwaarden genoemd.

Kennisdelen heeft een cultuuraspect. Het zoeken van bestaande kennis, maar ook het delen van opgedane kennis, moet worden opgenomen in het dagelijks werk. Het moet onderdeel uitmaken van ieder plan van aanpak en van de werkinstructies. Om dit te bewerkstelligen, zullen de managers hierop moeten sturen en de medewerkers hierop aanspreken.

Om binnen de overheid op een efficiënte en doelmatige wijze om te gaan met voorhanden zijnde kennis, is het raadzaam om informatiemakelaars aan te wijzen. Deze informatiemakelaars dienen een rol te spelen in het koppelen van vraag en aanbod van kennis en kennis (functioneel netwerken).

Daarnaast zal consequent moeten worden doorgewerkt aan reeds bestaande ontwikkelingen zodat de kennissystemen toegankelijk worden gemaakt en dat de data beschikbaar worden gesteld voor elkaar. Binnen de huidige stand van de informatietechnologie is op dit gebied veel mogelijk. Dit betekent het koppelen van kennisbanken, een intelligent zoekstelsel ontwikkelen en toepassen en de experts in de gelegenheid stellen via een elektronische "marktplaats" hun kennis beschikbaar te stellen.

De kennis vergarende en/of bezittende organisaties moeten de opdracht krijgen in voorkomende gevallen werkzaamheden, waaronder onderzoek, uit te voeren voor andere overheidsorganisaties.

4.3 Personele inzet

Goed werkgeverschap heeft een organisatie- en een medewerkercomponent. Enerzijds maakt goed werkgeverschap het mogelijk om de organisatiedoelstellingen met inzet van het bestaande menselijk kapitaal te bereiken. Inzet van eigen personeel waarborgt de continuïteit en het gebruik van kennis en expertise voor de overheid in het algemeen. De inzet van eigen personeel draagt substantieel bij aan de kwaliteit van de werkzaamheden, o.a. omdat eigen personeel beter dan wie ook weet hoe de overheid functioneert. Bovendien kan de inzet van eigen personeel een bijdrage leveren aan het uniformeren en standaardiseren van werkprocessen en op die manier een bijdrage leveren aan de concerngedachte die de laatste tijd opgang doet.

Anderzijds draagt goed werkgeverschap bij aan het verkrijgen en behouden van kwalitatief goede en gemotiveerde ambtenaren. In de top 3 van arbeidswensen van personeel staat: 'voldoende uitdaging'. Het inzetten van personeel bij advieswerkzaamheden, en bijvoorbeeld bij interimopdrachten, draagt hieraan bij.

Vanuit het oogpunt voor goed werkgeverschap zou gekeken moeten worden naar de mogelijkheden om als alternatief voor de beleidsgevoelige categorie inhuur (1 t/m 4) intern personeel in te zetten.

Eén van de afwegingen die een manager immers maakt bij het aanvaarden en gaan uitvoeren van een opdracht is de inzet van personeel. In eerste instantie: welke deskundigheid en welke competenties zijn nodig voor de uitvoering van de opdracht. In tweede instantie: heb ik (directie) of hebben wij (ministerie of Rijk) deze deskundigheid en competenties in huis en tijdig beschikbaar. Het behoeft geen betoog dat inzet van eigen (overheids)personeel het inhuren van extern personeel overbodig maakt, bovendien is het inzetten van eigen personeel meestal goedkoper.

Bij de overheid zijn verschillende mogelijkheden om eigen personeel in te zetten als alternatief voor externe inhuur:

- Er zijn aanzetten tot het creëren van voorwaarden tot het flexibeler inzetten van zittend personeel door het veralgemeniseren van functieomschrijvingen en het aanstellen van personeel bij een grote organisatie eenheid (het Rijk i.p.v. een dienstonderdeel).
- Bij verschillende ministeries zijn **pools** opgericht. Deze pools voorzien in de groeiende behoefte om goed gekwalificeerd personeel op een effectieve manier voor de organisatie in brede zin in te zetten. Niet alleen departementale pools voorzien hierin, ook interdepartementale pools, zoals Stichting Intermin, de EDP Auditpool en de (nog op te richten) ABD-pool.
- **Interne inhuur.** Het eigen personeel kan op basis van verschillende overwegingen (tijdelijk) tewerk worden gesteld bij een ander organisatieonderdeel. Het kan medewerkers betreffen die aan hun loopbaan (willen) werken (vrijwillige mobiliteit). Het kan ook medewerkers betreffen die als gevolg van organisatorische veranderingen beschikbaar komen (onvrijwillige mobiliteit). Interne inhuur elders kan d.m.v. een IF-contract of een detacheringovereenkomst geregeld worden.
- **Beleidsvisië** is een bestaand instrument. Het is een vorm van collegiale consultatie ten behoeve van de kwaliteit van de werkzaamheden die door ambtenaren worden uitgevoerd. Ook hiervoor geldt dat dit intern vorm gegeven kan worden, waardoor externe inhuur niet nodig is.
- Daarnaast bestaat de mogelijkheid om **trainees en stagiaires** in te zetten.
- Wanneer blijkt dat bepaalde kennis en kunde niet aanwezig is binnen de organisatie, maar wel structureel nodig is, kan natuurlijk ook nieuw personeel aangesteld worden, hetgeen een goedkopere oplossing kan zijn dan externe inhuur.

Conditie

Aan het inzetten van eigen personeel, al dan niet door gebruik te maken van een (inter)departementale pool is een aantal randvoorwaarden verbonden. In het onderstaande wordt een aantal van deze randvoorwaarden genoemd:

De werkzaamheden moeten projectmatig aangepakt worden. Hiervoor moet het aantal mensen dat nodig is voor de uitvoering van de werkzaamheden in kaart worden gebracht, inclusief gegevens over in welke rol, met welke kennis en vaardigheden en op welk moment. Wanneer de opdracht SMART is geformuleerd is hier vaak wel antwoord op te geven.

Aanvullend moeten de managers inzicht hebben in de kwaliteit en de wensen van hun eigen medewerkers. Zij moeten bewust (willen) omgaan met die competenties, kwaliteiten en wensen van hun eigen personeel. Bovendien moeten zij hun eigen personeel ook beschikbaar willen stellen voor projecten buiten het eigen organisatieonderdeel, waarbij de expertise van die medewerkers nodig is. Hierbij is het van belang dat deze ambtenaren in voorkomende gevallen volledig worden vrijgesteld voor een project.

Commitment bij de ambtelijke leiding is essentieel bij de voorgestelde werkwijze. Enerzijds voor de projectmatige en flexibele aanpak van de werkzaamheden en anderzijds voor de inzet van eigen personeel op een manier dat zij een inhoudelijke toegevoegde waarde vertegenwoordigen voor het departement.

Met betrekking tot de financiering van eigen medewerkers/pools worden twee modellen gehanteerd. Decentrale kostendoorberekening en centrale financiering hebben beide voor- en nadelen. Beide financieringsmogelijkheden zijn bij de huidige pools 'in gebruik'. Een mix waarbij centrale financiering wordt voorgesteld voor corporate beleidsprojecten en decentrale financiering voor de meer going concern taken is ook mogelijk.

De pool

De (inter)departementale pool is in opmars. Een pool is bij uitstek een instrument dat goed werkgeverschap ondersteunt. Een pool organiseert de inzet van personele capaciteit, zowel kwalitatief als kwantitatief, ten behoeve van de beleidsprioriteiten. De dienstverlening van de al bestaande pools is divers: interim-management, project- en programmamanagement, organisatieadvies, ICT-projecten, financiële deskundigheid, audit dienstverlening, coachen en mediation.

De bestaande pools zijn in het leven geroepen om te voorzien in de behoefte aan flexibele en optimale inzet van eigen personeel en daarmee van expertise binnen een ministerie. Het wordt meer en meer van belang geacht dat de organisatie werkzaamheden projectmatig aanpakt, waardoor te allen tijde gehoor gegeven kan worden aan de beleidsprioriteiten die de politieke top stelt.

Daarnaast dragen pools, als belangrijk neven effect, bij aan het terugdringen van externe inhuur en aan verspreiding van kennis en expertise binnen de organisatie en daarmee aan ontkokering.

Voor de medewerkers geldt dat de pool bijdraagt aan hun persoonlijke ontwikkeling en het vergroten van hun vaardigheden op het terrein waarop de pool zich beweegt.

Over het algemeen is het zo dat de poolmedewerkers middels een uitgebreide procedure (inclusief een assessment) worden geselecteerd. Bij aanvang van werkzaamheden voor de pool worden de medewerkers ingezet op het niveau van hun ervaring op dat moment. De medewerkers krijgen gedurende een aantal jaar (gemiddeld 3) de kans om te groeien in het werk en kunnen steeds 'zwaarder' projectwerk aan. Bij uitstroom is een interessante carrièrestap niet uitgesloten. De pool ontwikkelt allround inzetbare, generalistische medewerkers, binnen het vakgebied van de pool.

4.4 Toepasbaarheid alternatieven voor het primaire proces

Om inzicht te geven in de toegankelijkheid van alternatieven in het primaire proces worden in de onderstaande tabel de alternatieven aan de vier in paragraaf 2.5 beschreven processen gekoppeld. Hierbij is gekeken naar de aard van de werkzaamheden.

Toegankelijkheid van alternatieven voor primair proces

Primair proces	Kennis delen	Inzet personeel
Beleidsontwikkeling	Interne kennisbank Externe kennisbank Ask the owner Community of practice Aannemersmodel	Pool Interne inhuur Beleidsvisitatie Trainees en stagiaires
Beleidsuitvoering	Externe kennisbank Interne kennisbank Ask the owner	Interne inhuur Pool Trainees en stagiaires
Toezicht	Interne kennisbank Ask the owner Community of practice	Interne inhuur Pool
(bedrijfsvoering)	Externe kennisbank Interne kennisbank Ask the owner Aannemersmodel	Interne inhuur Pool

In het algemeen geldt dat gebruik van bestaande kennis bij alle werkzaamheden in meer of mindere mate wenselijk, mogelijk, zo niet noodzakelijk is. In de tabel zijn de meest voor de hand liggende alternatieven opgenomen. Daarnaast is het bij de vier onderdelen van het primaire proces mogelijk om eigen personeel in te zetten.

De werkzaamheden bij beleidsontwikkeling zijn in principe tijdelijk van aard. Nieuwe werkzaamheden van dezelfde aard volgen elkaar steeds op. Uitgangspunt voor dergelijke activiteiten is een basis personele bezetting. Maar de tijdelijkheid, intensiteit en diversiteit aan onderwerpen maakt het mogelijk om incidenteel eigen personeel van andere organisatieonderdelen in te zetten. Alle genoemde vormen van inzet van eigen personeel behoort tot de mogelijkheden.

De werkzaamheden van beleidsuitvoering zijn over het algemeen repeterend van aard. Bij jaarlijks terugkerende pieken (zoals bij de belastingdienst en bij bijvoorbeeld IVOP) en in bijzondere situaties is tijdelijke (extra) capaciteit noodzakelijk. In deze capaciteit kan onder meer worden voorzien door inzet eigen personeel.

Bij toezicht betreft het ook vooral repeterend werk. In het geval van een maatschappelijke calamiteit of ramp wordt het een politiek issue en vraagt het om onafhankelijkheid. Tegelijkertijd is er bij de verwerking van de nasleep van een ramp meer capaciteit nodig. Externe inhuur is bij de beleidsdoorlichting naar aanleiding van een ramp, in het kader van onafhankelijkheid, niet uit te sluiten. Inzet van eigen personeel kan (een deel van) het capaciteitsprobleem oplossen.

Bedrijfsvoering is ook repeterend werk, waarbij tijdelijke (extra) capaciteit nodig zal zijn ten behoeve van bijvoorbeeld doorlichting en het doorvoeren van voorgestelde adviezen en oplossingen. Voor deze werkzaamheden kan in voorkomende gevallen een beroep gedaan worden op het eigen personeel.

Aanvullend op de boven beschreven inzet van eigen personeel, kan ook bij vervanging tijdens bijv. ziekte of verlof gedacht worden aan inzet van eigen personeel. Met name interne inhuur en in langdurige gevallen kan ook inzet van de pool hierin een rol vervullen.

De geschetste alternatieven, in relatie tot het primaire proces, zullen bij de uitvoering van het Plan van Aanpak nader uitgewerkt worden. De insteek hiervan zal met name gericht zijn op de toepasbaarheid van de alternatieven:

- 1) hoe de managers gefaciliteerd kunnen worden de alternatieven in te zetten
- 2) hoe ze aangemoedigd kunnen worden de alternatieven ook daadwerkelijk in te zetten.

5 Maatregelen

5.1 Inleiding: noodzaak van maatregelen

Zoals al in het Inleidend hoofdstuk is gemeld, hebben alle ministeries in hun begrotingen van 2003 en 2004 de taakstellingen op de kosten van inhuur externen verwerkt, conform het Strategisch Akkoord en het Hoofdlijnenakkoord. Volgens het SA moet er € 105 mln. worden bezuinigd op de inhuur van externen, in het HA is daar bovenop een bezuiniging afgesproken van € 155 mln. in 2004, oplopend tot € 205 mln. in 2005. De totale bezuiniging op externe inhuur is dus € 310 mln. structureel. Volgens het HA is deze taakstelling te realiseren door fors lagere tarieven.

Uit de hoofdstukken 2 t/m 4 valt te concluderen dat fors lagere tarieven niet de enige mogelijkheid is om de taakstellingen te realiseren. In dit hoofdstuk worden concreet te treffen maatregelen beschreven, vanuit de drie eerder genoemde invalshoeken professioneel opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap en efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering.

Ingegaan wordt op welke maatregelen inzetbaar zijn voor het toepassen van afwegingscriteria, inzetten van alternatieven, en het goedkoper maken van het inhuurproces. Doel hiervan is niet alleen het faciliteren van de realisatie van de al ingeboekte besparing van € 310 mln., maar ook het opzetten van een structureel toepasbaar kader voor een verantwoorde beperking van externe inhuur, onder meer door een rationalisatie van het afwegingsproces. Bijkomend voordeel van maatregelen tot standaardisatie van het inhuurproces is bovendien, naast kostenbesparing aan de kant van de rijksoverheid, de mogelijkheid tot kostenbesparing aan de kant van het bedrijfsleven. Standaardisatie betekent immers ook een vermindering van de administratieve last die de aanbesteding- en offerte procedures met zich meebrengt.

Na een korte opsomming van alle mogelijke maatregelen, worden deze verder besproken op basis van toepasbaarheid per categorie inhuur en per soort primair proces en aan de hand van de departementale ervaringen die al met de maatregelen zijn opgedaan.

5.2 Maatregelen op het gebied van professioneel opdrachtgeverschap

Maatregelen op het gebied van professioneel opdrachtgeverschap betreffen de vraag naar nut en noodzaak van de inhuur vanuit het kwalitatieve en inhoudelijke oogpunt.

1. 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.
2. Het opstellen van een interdepartementaal door overheidsmanagers te gebruiken gedragscode voor de inhuur van externen.
3. Het opzetten en breed toegankelijk maken van een "Toolkit E.H.B.O" (Eerste Hulp Bij Opdrachtgeverschap). In deze "toolkit" moet, naast de gedragscode, een checklist worden opgenomen voor managers, hun medewerkers en ondersteunende staf, waaraan de afweging om tot inhuur over te gaan en de verder te volgen procedure kan worden getoetst. Bovendien kan de "toolkit" diverse modellen bevatten: een overzicht van inhoudelijke afwegingscriteria, een model voor aan externe bureau's te stellen formele en inhoudelijke (aanbestedings)eisen, modellen voor de insteek van de voortgangsgesprekken en van evaluatiegesprekken tussen opdrachtnemer en opdrachtgever, etc.
4. Het departementaal inrichten van een toetspunt, een "bureau externe inhuur",

passend binnen de binnen het ministerie geldende planning en controlcyclus, waarin getoetst wordt of alle noodzakelijke stappen in het afwegingsproces gevolgd zijn, inclusief het aanpassen van bijbehorende procedures. Deze toetspunten krijgen de bevoegdheid hierover adviezen uit te brengen aan de functionaris met beslisbevoegdheid.

5. Het opzetten van een interdepartementaal (deels virtueel) expertisecentrum of kenniscentrum ter versterking van het opdrachtgeverschap van de overheid.
6. Het aanbieden van vaardigheidstrainingen aan (nieuwe) managers over “professioneel opdrachtgeverschap”.
7. Het via intranet interdepartementaal breed toegankelijk maken van een beknopt overzicht van lopende opdrachten en lopende (raam)contracten (zie maatregel 20).
8. Het via intranet breed toegankelijk maken van een interdepartementale databank met de door de rijksoverheid verstrekte opdrachten aan externen, de opgeleverde resultaten en de daarbij behorende evaluatieverslagen van afgesloten opdrachten. Dit bij voorkeur gedifferentieerd naar de soort inhuur, voor de categorieën *Interim-management*, *Organisatie- en formatie-adviezen*, *Beleidsadvies*, en *Communicatie advisering* (zie maatregel 20).
9. Het via intranet op een vraaggerichte wijze toegankelijk maken van “kennisbanken”, o.a. van de voor de overheid werkende adviesorganen en -colleges, van het CBS, SCP en van relevante ZBO's. Dit wordt verder uitgewerkt in het kader van het project “verbetering kennisinfrastructuur Rijk”, een ander onderdeel van het Actieprogramma Andere Overheid.

5.3 Maatregelen op het gebied van goed werkgeverschap

Maatregelen op het gebied van goed werkgeverschap betreffen het inzetten van capaciteit vanuit het eigen personeelsbestand in plaats van inhuur.

10. Het opzetten van departementale pools van organisatieadviesdiensten, van beleidsadvisering, van ICT advisering e.d. en voor interim management en projectmanagement. Het meer gebruik maken van al bestaande (inter)departementale pools op deze terreinen, eventueel door uitbreiding van de pool capaciteit.
11. Het interdepartementaal inrichten van pools voor specifieke specialismen, zoals specifiek juridisch advies, (bijvoorbeeld aanbestedingsjuristen), formatieadvies, financiële dienstverlening, en HR-specialisaties.
12. Het via de Algemene Bestuursdienst opzetten van een interdepartementale pool voor zwaar interim management of projectmanagement.
13. Het via intranet opzetten van een “marktplaats” voor onderlinge uitruil van vraag en aanbod van specifieke expertise voor uitvoeringsinstanties en agentschappen, die op basis van kostenvergoeding aan elkaar geleverd wordt.
14. Het flexibeler maken van beschikbare capaciteit door een meer projectmatige aanpak van beleidsontwikkeling. Het terugdringen van specifieke functieomschrijvingen en van aanstellingen van medewerkers bij specifieke afdelingen, waardoor medewerkers breder kunnen worden ingezet (binnen directies i.p.v. afdelingen).
15. Het systematisch vastleggen van vaardigheden en competenties van medewerkers waardoor meer inzicht is in de intern beschikbare expertise.
16. Het bevorderen van departementale uitwisseling van medewerkers door middel van detachingscontracten en interim functievervulling.

5.4 Maatregelen op het gebied van efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering

Bij alle inhuur speelt de vraag naar een zo laag mogelijke prijs passend bij de noodzakelijk in te huren kwaliteit. Het gaat hier niet alleen om de inspanning van goed onderhandelen met een externe partij om de uurprijs en de totale prijs zo laag mogelijk te bedingen, het betreft ook kostenbesparingen door het inhuurproces zo efficiënt mogelijk te organiseren.

17. Het professionaliseren van het inhuurproces door middel van gebruikmaking van binnen het ministerie beschikbare vaste capaciteit van juridische, inkoop en onder-Actieprogramma Andere Overheid, Meer Focus op Externe Inhuur, Plan van Aanpak bijl 2

- handelingsexpertise.
18. Het gebruik maken van raamcontracten waar dit op basis van het volume mogelijk is en deze periodiek (bijvoorbeeld iedere 3 jaar) aanbesteden. Het op basis van deze raamcontracten inrichten van een geautomatiseerde tool t.b.v. het stroomlijnen van het inzetproces van met name uitzendkrachten, van de urenverklaringen en de daarop gebaseerde facturering, bijvoorbeeld d.m.v. Flexchange.
 19. Het opzetten en consequent toepassen van modellen voor aanbestedingsprocedures, voor contracten, opdrachtformuleringen etc. Het interdepartementaal standaardiseren van de te volgen procedures voor de richtlijn diensten, het opstellen van een (inter) departementale standaard voor formele vereisten aan de verschillende in te huren branches.
 20. Het systematisch inrichten en bijhouden van een contractbeheersysteem en het opzetten van een systeem voor contractevaluatie, zowel op kwaliteitsaspecten als op prijs (zie verder maatregelen 7 en 8).
 21. Het interdepartementaal stroomlijnen van de manier waarop externe inhuur in de (financiële) administratie wordt vastgelegd, zodat er een basis is voor eenduidige managementinformatie hierover en waardoor het signaleren van trends mogelijk wordt.

5.5 Toepasbaarheid van de maatregelen

Voordat tot interdepartementaal brede implementatie wordt overgegaan van het scala van maatregelen zoals hierboven geschetst, moeten deze worden beoordeeld op concrete toepasbaarheid per categorie inhuur en/of aard van het primair proces en op de mogelijke ervaringen die al met de maatregelen zijn opgedaan. Dit laatste is van belang zodat een departement bij implementatie van een maatregel kan profiteren van de ervaringen die er al elders mee zijn opgedaan.

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, wanneer daarvan een versnelling in de uitvoering of versterking van het succes wordt verwacht. Voorkomen moet worden dat een vergroting van de bureaucratie, 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. In de planning van de te nemen maatregelen ligt de prioriteit bij

- het m.i.v. 1 januari 2005 voor een periode van twee jaar op een meer adequaat niveau brengen van de beslissingsbevoegdheid voor het inhuren van interim-management, organisatie- en formatieadvies, communicatieadvies en beleidsadvies, nl. voor de kerndepartementen op het niveau van DG, en voor de regionaal verspreide buitendiensten op het meest geëigende niveau,
- het jaarlijks via de reguliere planning en controlcyclus rapporteren aan de minister over de omvang van deze vier categorieën inhuur,
- het opstellen van een interdepartementale gedragscode en een set van handleidingen en hulpmiddelen voor opdrachtgevers,
- het instellen van departementale toetspunten, en
- het inrichten van een interdepartementale databank van verstrekte opdrachten en evaluaties.

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.

a) Gedragsmaatregelen in het kader van professioneel opdrachtgeverschap.

Het bevorderen van de toepassing van scherpe afwegingscriteria en de rationalisatie van het afwegingsproces vergt een verandering in gedrag. Om dit aan te moedigen zal het afspreken van een interdepartementale gedragscode en het beschikbaar maken van een toolkit "Eerste hulp bij opdrachtgeverschap" behulpzaam zijn. Voor de inhuur van interim-management, organisatie- en formatieadvies, beleidsadvies en communicatieadvies zal bovendien de beslissingsbevoegdheid op een hiërarchisch zo hoog mogelijk niveau in het ministerie worden belegd. Binnen ieder ministerie zal bovendien, als onderdeel van de gedragscode, meer gebruik worden gemaakt van de beschikbare expertise op het gebied van juridische en inkoopkennis en onderhandelingsvaardigheid. Deze maatregelen zullen interdepartementaal worden opgepakt en door alle ministeries worden ingevoerd.

b) Inrichten van een departementaal “toetspunt”

Ieder ministerie zal overgaan tot het inrichten van een departementaal toetspunt voor externe inhuur, passend binnen de eigen 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 functionaris met beslisbevoegdheid.

c) Beschikbaar maken en delen van kennis

Ten eerste wordt een interdepartementale databank opgezet met opdrachten aan externen, resultaten en de daarbij behorende evaluatieverslagen, gekoppeld aan het via intranet toegankelijk maken van een beknopt overzicht van lopende opdrachten en (raam)contracten. Ook dit zal interdepartementaal worden uitgevoerd. Dit is een maatregel die kan aansluiten bij al bestaande initiatieven en acties. In het kader van het project Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA) is er al een interdepartementaal contractenregister opgezet van alle inkoop opdrachten die Europees zijn aanbesteed.

Ten tweede zal de schaarse (specialistische) kennis van specifieke medewerkers (bijvoorbeeld juridische specialisaties) breder toegankelijk worden gemaakt door middel van een via het rijksintranet in te richten elektronische marktplaats voor uitwisseling van expertise, waardoor vraag en aanbod makkelijker op elkaar kan worden afgestemd. In eerste instantie zal deze marktplaats worden ingericht voor uitvoeringsorganisaties. Voor baten-lasten diensten is onderlinge “verkoop” en “inkoop” van specialisten immers wederzijds profijtelijk. Hiertoe is al een actie in gang gezet.

Tot slot zal de binnen de overheid aanwezige informatie en kennis uit monitoronderzoeken, beleidsevaluaties en beleidsonderzoeken en van adviezen, afkomstig van adviesorganen en van kenniscentra, met behulp van rijksintranet toegankelijker worden gemaakt op een vraaggerichte wijze. Ook hierbij wordt aangesloten op al bestaande initiatieven, nl het project “verbetering kennisinfrastructuur Rijk”, een ander onderdeel van het Actieprogramma Andere Overheid.

d) Inzetten van eigen personeel

Voor het inzetten van eigen personeel bestaan al diverse instrumenten die effectiever ingezet kunnen worden of kunnen worden uitgebreid. Bij sommige ministeries bestaan departementale pools voor projectmanagement, interim management, ICT ondersteuning e.d. Ook bestaan er verschillende interdepartementale pools, o.a. Stichting Intermin en de EDP auditpool. Bovendien is een interim pool van ABD managers van start gegaan. Het beter gebruik maken van (inter)departementale pools, en de uitbreiding van dit instrument naar andere specialismen (specifieke juridische kennis, formatieadvies, e.d.), kan leiden tot een relatief aanzienlijke vermindering van de vraag naar externe inhuur.

Verder moeten de mogelijkheden tot interdepartementale uitwisseling van personeel voor allerlei werkzaamheden (beleidsevaluaties, en -visaties, interim management, uitwisseling van expertise) op basis van detachering of interim functievervulling beter benut worden.

Deze maatregelen zullen per ministerie worden doorgevoerd, passend binnen de departementale context.

e) Stroomlijning en standaardisering van het inhuur proces.

Het meer standaardiseren van het verwervingsproces zal interdepartementaal worden doorgevoerd. 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 tijdens het verwervingsproces. Meer standaardisering zou hierbij zowel tot kostenbesparing voor het rijk als voor het bedrijfsleven kunnen leiden.

Ten tweede wordt per ministerie gekeken naar de mogelijkheden van het aanbesteden van raamcontracten waar dit op basis van volume mogelijk is. Veel ministeries hebben dit middel al toegepast.

Tot slot wordt gekeken naar de mogelijkheid om het volledige proces van werven van uitzendkrachten t/m facturering, te stroomlijnen en elektronisch af te handelen, op basis van afgesloten raamcontracten en met behulp van een softwarepakket, een “inkooptool”. Deze maatregel is al bij een ministerie toegepast en heeft daar geleid tot een kosten besparing van 20% op deze uitgaven.

Voor de uitvoering van deze acties zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de al lopende

initiatieven vanuit het PIA project.

Professioneel opdrachtgeverschap, gedragsmaatregelen (1 t/m 6)

Het tijdelijk voor een periode van twee jaar op een meer adequaat niveau brengen van de beslissingsbevoegdheid voor het inhuren van interim-management, organisatie- en formatieadvies, communicatieadvies en beleidsadvies, n.l. voor de kerndepartementen op het niveau van DG, en voor de regionaal verspreide buitendiensten op het meest geëigende niveau, is een maatregel die bedoeld is om de afweging inzake inhuur voor deze beleidsgevoelige categorieën inhuur op het niveau in de organisatie te laten plaatsvinden waar extra gekeken kan worden naar de verschillende aspecten van professioneel opdrachtgeverschap en goed werkgeverschap, gecombineerd met een goede afweging t.a.v. de politieke gevoeligheid van de te maken keuze. Uitgangspunt bij deze afweging is dat alleen inhuur plaatsvindt als er een expliciete behoefte is aan een onafhankelijk (niet ambtelijk) oordeel, en dat anders voor deze categorieën niet wordt ingehuurd. Van de jaarlijks rapportage in het kader van de reguliere planning en controlcyclus richting de minister over de volledige omvang van deze vier categorieën inhuur, wordt verwacht dat dit ook zal leiden tot verscherping van de afweging.

Het opstellen van een interdepartementaal door overheidsmanagers te gebruiken gedragscode, het opzetten en breed toegankelijk maken van een "Toolkit E.H.B.O" (Eerste Hulp Bij Opdrachtgeverschap), het opzetten van een expertisecentrum en het aanbieden van vaardigheidstrainingen aan (nieuwe) managers over "professioneel opdrachtgeverschap", zijn maatregelen die pogen het gedrag te beïnvloeden van iedereen die bij de overheid betrokken is bij de opdrachtgeversrol.

Deze instrumenten zijn breed toepasbaar voor alle categorieën inhuur, dus het effect kan groot zijn. Bovendien is er interdepartementaal op dit gebied nog niets beschikbaar.

Professioneel opdrachtgeverschap kan bevorderd worden door een toolkit aan te bieden en een (eenvoudige) gedragscode op te leggen. (in de trant van: gebruik de toolkit voor alle opdrachten boven € 25.000,- en maak – verplicht – gebruik van binnen de organisatie aanwezige juridische en inkoopkennis en onderhandelingsexpertise voor alle opdrachten boven € 50.000,-). In de toolkit zitten instrumenten waarmee de manager rationeel (of rationeler) leert afwegen en managen. Het blijft wel het beslissingsrecht van de individuele manager/budgethouder om wel of niet in te huren. Harde meetbare criteria hiervoor, die verplichtend zijn voor de opdrachtgevers, zijn niet werkbaar. De manager wordt uiteindelijk afgerekend op het bereiken van resultaat binnen zijn vastgestelde budget. Hij wordt niet afgerekend op keuzes die hij daarbinnen heeft gemaakt bij het inzetten van mensen en middelen (dat is zijn vrije ruimte binnen het concept van integraal management en dat is tevens de hele insteek van VBTB).

Het inrichten van een "bureau externe inhuur" waarin getoetst wordt of alle noodzakelijke stappen in het afwegingsproces gevolgd zijn, is een maatregel waarvoor ook de bijbehorende procedures moeten worden aangepast. Bij VWS is recent een dergelijk bureau ingesteld, waarlangs alle voorgenomen opdrachten boven € 25.000,- moeten worden geleid. Getoetst wordt of afwegingscriteria zijn toegepast, of inzet van alternatieve middelen is gecheckt en of aan andere procedurele voorwaarden wordt voldaan. Voor het bemensen van een dergelijk bureau moeterschikking van capaciteit plaatsvinden en de planning & control cyclus moet erop worden aangepast.

Een expertise centrum kan, analoog aan bijvoorbeeld het Kenniscentrum Aanbesteden waartoe onlang is besloten, hulp bieden bij het formuleren van de opdracht, bij de in te nemen houding richting opdrachtnemer en andere zaken waaraan door opdrachtgevers behoefte is. Ook het verzamelen en verspreiden van "best practices" kan door dit expertisecentrum worden opgepakt.

De effecten van de gedragscode, toolkit, toetspunt inhuur en expertisecentrum zijn niet rechtstreeks meetbaar te maken in financiële effecten. Periodiek kan er kwalitatief onderzoek worden gedaan naar het gebruik van de tools, in de verwachting dat de afwegingscriteria die managers in de praktijk hanteren steeds explicieter worden. Door feedback te geven aan de managers kan hier een soort collectief "norm"-gevoel op ontwikkeld worden. Wat hiervan uiteindelijk gekwantificeerd kan worden is het aantal gevallen waarin een budgethouder gekozen heeft voor externe inhuur. Aan die gegevens kan op zich geen waardeoordeel van "goed" of "verkeerd" gehecht worden. Bij meerjarige metingen kunnen wel trends worden waargenomen waaruit blijkt dat door het bewustwordingsproces voor bepaalde werkzaamheden (analoog aan de indeling in categorieën inhuur) steeds meer gewerkt wordt met internen en steeds minder met externen (het omgekeerde kan natuurlijk ook voorkomen). Een interdepartementaal expertisecentrum kan worden ingericht bij een van de grotere ministeries; het gaat hierbij niet om inkoopexpertise, maar om een personele ondersteuning als aanvulling op de toolkit.

Deze maatregelen worden gezien als randvoorwaardelijk voor andere potentiële maatregelen, omdat de gedragscomponent van groot belang is bij de succesvolle toepassing van deze andere maatregelen.

Professioneel opdrachtgeverschap, maatregelen om kennis te delen (7 t/m 9)

Het opzetten van een interdepartementale databank met opdrachten, resultaten en de daarbij behorende evaluatieverslagen. Het via intranet toegankelijk maken van een beknopt overzicht van lopende opdrachten en (raam)contracten en het toegankelijk maken van "kennisbanken". Dit zijn maatregelen die kunnen aansluiten bij al bestaande initiatieven en acties.

Deze acties betreffen ondermeer: a) In het kader van het project PIA is er een interdepartementaal contractenregister opgezet van alle inkoop opdrachten die Europees zijn aanbesteed, b) Daarnaast is bij het ministerie van BZK een databank van alle beleidsonderzoeksopdrachten ingericht. Hieruit is duidelijk geworden dat door het opzetten van een voor iedereen toegankelijke databank van beleidsonderzoeken, dubbele opdrachten kunnen worden voorkomen. c) Bij de meeste departementen is nu al voor het tweede jaar een inkoopscan uitgevoerd (breder dan alleen inhuur). d) In het kader van het 12 puntenplan en het Actieprogramma Andere Overheid wordt gekeken naar herinrichting van het adviesstelsel en de kennisfunctie in brede zin.

Goed werkgeverschap, maatregelen voor het inzetten van pools (10 t/m 12)

Het opzetten en meer gebruikmaken van al bestaande (inter)departementale pools voor een breed scala van adviesdiensten, interim management en projectmanagement en het interdepartementaal inrichten van pools voor specifieke specialismen, zoals juridisch advies en formatieadvies, zijn maatregelen die tot reductie van externe inhuur kunnen leiden. Een deel van deze maatregelen worden door een paar ministeries al toegepast. Ten aanzien van de inzet van pools hebben bijvoorbeeld LNV, VROM en VWS verschillende pools opgericht waarbij een beroep kan worden gedaan op projectmanagement, interim-management, organisatieadvies, e.d.

Daarnaast bestaan er pools voor specifieke expertise, zoals een pool voor ICT bij zowel Financiën als LNV. Buiza heeft een pool voor het uitvoeren van kortdurende werkzaamheden op buitenlandse posten. Zowel LNV, VROM als VWS hebben het voornemen om de bestaande pools uit te breiden, omdat dit een goed middel is om flexibel in te springen op een wisselende vraag. Ook zijn er plannen om meer te gaan samenwerken met andere ministeries en met de interdepartementale pool Intermin.

Het middel van departementale pools voor interim-management, organisatieadvies en projectmanagement kan door alle ministeries worden ingezet. Dit laatste vergt een grote organisatorische verandering in de wijze waarop gewerkt wordt binnen een ministerie. Personeel, werkzaam bij andere directies, moet in dienst worden genomen van de pool op basis van een streng assessment. Personeelsbudgetten die zijn toebedeeld aan organisatieonderdelen moeten deels worden gereallokeerd ten behoeve van de financiering van de pool. De instelling van een pool is budgetneutraal, ook t.a.v. overheadkosten.

Daarnaast zitten er mogelijkheden tot uitbreiding van de inzet van pools in het oprichten van interdepartementale pools voor specifieke expertise zoals juridisch advies en formatieadvies en voor specifieke deskundigheid op het gebied van HRM dienstverlening. Op de bestaande en succesvolle EDP Auditpool wordt door alle ministeries een beroep gedaan.

De al langer bestaande plannen om binnen de ABD een interdepartementaal opererende Interim Pool op te richten voor het leveren van expertise vanuit de ABD doelgroep zullen dit jaar geconcretiseerd worden. Een kwartiermaker hiervoor is aangesteld en de eerste opdrachten zijn reeds in uitvoering.

Goed werkgeverschap, maatregel voor het opzetten van een marktplaats (13)

Het via intranet opzetten van een "marktplaats" voor onderlinge uitruil van vraag en aanbod van specifieke expertise voor uitvoeringsinstanties en agentschappen, die op basis van kostenvergoeding aan elkaar geleverd wordt, wordt momenteel opgepakt binnen het Programma Andere Overheid in een samenwerking tussen de ministeries van AZ, Financiën en BZK en een paar uitvoeringsorganisaties. Uitvoeringsorganisaties hebben regelmatig behoefte aan specifieke expertise op het terrein van de zogenaamde PIOFACH functies (personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting). Deze expertise hoeft echter niet altijd op fulltime basis beschikbaar te zijn binnen iedere organisatie afzonderlijk. Een voorbeeld van kennis die via de marktplaats kan worden uitgewisseld is praktische kennis over agentschapvorming, maar ook over functie omschrijvingen, kostendoorberekening systematiek etc. Omdat agentschappen werken op basis van doorberekening van kosten, is uitleen van personeel met specifieke deskundigheid voor zowel de uitlenende als de inlenende organisatie profijtelijk. De kosten van het maken van de site kunnen worden opgevangen binnen reguliere budgetten.

Goed werkgeverschap, maatregelen voor flexibeler inzet van capaciteit (14 t/m 16)

Een meer projectmatige aanpak van beleidsontwikkeling, het opstellen van meer algemene functieomschrijvingen, het systematisch vastleggen van vaardigheden en competenties van medewerkers waardoor meer inzicht is in de intern beschikbare expertise en het bevorderen van departementale uitwisseling van medewerkers door middel van detachingscontracten en interim functievervulling zijn allemaal maatregelen waarmee de beschikbare capaciteit flexibeler kan worden gemaakt en waardoor medewerkers breder kunnen worden ingezet. Doordat dit een meer projectmatige aanpak van werkzaamheden vergt, wordt daardoor ook vaak een andere instelling van medewerkers en management gevraagd. De mogelijkheden hiertoe zijn formeel gezien reeds lang aanwezig, commitment binnen de organisatie om deze mogelijkheden ook daadwerkelijk toe te passen is een voorwaarde voor het gebruik ervan. Bij sommige ministeries, zoals bij EZ en VROM, is reeds een aanvang gemaakt met het systematisch vastleggen van de vaardigheden en competenties van medewerkers, deels op vrijwillige basis. Voor een interdepartementale toepassing van een dergelijk systeem kan het beste aangesloten worden bij de ontwikkeling van het gezamenlijke Shared Service Centrum HRM, P-direkt, dat vanaf 1 januari 2006 zal worden ingevoerd. Dat zal zijn gebaseerd op een bundeling van de personeelsadministratie, waaraan de systematiek van kenniskaarten gekoppeld kan worden.

Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering, maatregel tot inzetten van specifieke kennis t.b.v. inhuren (17)

Het professionaliseren van het inhuurproces door middel van gebruikmaking van binnen het ministerie beschikbare vaste capaciteit van juridische, inkoop en onderhandelingsexpertise is een maatregel die sterk lijkt op de inrichting van een departementale pool van deskundigen. In het kader van het PIA project worden thans overal acties doorgevoerd om de inkoop te professionaliseren. Ook voor inhuur is een professionaliseringsslag wenselijk. Juridische expertise over contracten is bij alle ministeries aanwezig, gebruikmaking hiervan zou voor opdrachten boven bijvoorbeeld €50.000,- verplicht moeten worden gesteld.

Juridische expertise over de Europese aanbestedingsrichtlijnen wordt thans op vrijwillige basis door ministeries onderling ter beschikking gesteld, dit kan verder op een meer structurele basis worden opgezet. Vaste onderhandelingscapaciteit ten behoeve van het onderhandelingsproces met opdrachtnemers is niet overal aanwezig. Ministeries kunnen veel besparingen behalen als zij een vaste ploeg medewerkers met onderhandelingsvaardigheden kunnen inzetten ten behoeve van diverse contract onderhandelingen. Ook hiervan zijn binnen het PIA project al voorbeelden waarbij deze expertise ook interdepartementaal wordt uitgeruild. Departementale beschikbaarheid zou echter structureel moeten worden gemaakt. Dit vergt een herschikking van personele capaciteit. Waar dit al wordt toegepast, zoals bij het ministerie van Financiën, is echter gebleken dat dit tot reële, maar lagere, tarieven leidt.

Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering, maatregel tot afsluiten raamcontracten en stroomlijning capaciteitsinzet (18)

Het gebruik maken van raamcontracten waar dit op basis van het volume mogelijk is en deze periodiek (bijvoorbeeld iedere 3 jaar) aanbesteden, leidt tot lagere tarieven. Het ministerie van VenW heeft onlangs een aanbesteding afgerond op basis waarvan raamcontracten zijn afgesloten voor verschillende vormen van adviesdiensten. Met de daarmee behaalde lagere tarieven zal dit ministerie de taakstelling realiseren. Ook BZK heeft onlangs raamcontracten afgesloten voor organisatieadvies. Binnen het kader van de raamcontracten blijft professioneel opdrachtgeverschap belangrijk, om ervoor te zorgen dat er ook bewaking blijft op het aantal uren dat bij de concrete opdrachten wordt geraamd en op de concrete omschrijving van de opdracht, alsmede op de gevraagde kwaliteitseisen.

Lagere tarieven is echter niet het enige wat tot kostenbesparing leidt. Het op basis van deze raamcontracten inrichten van een geautomatiseerde tool t.b.v. het stroomlijnen van het inzetproces van met name uitzendkrachten, van de urendeclaraties en de daarop gebaseerde facturering, leidt bovendien tot een aanzienlijke besparing op het gehele inhuur proces. Bij VROM is dit concept in de praktijk toegepast door het inzetten van 'Flexchange'. Dit concept betekent samenwerking tussen de via een raamcontract gecontracteerde uitzendbureau's en een centraal departementaal bemiddelingpunt voor een efficiënte en snelle inzet van individuele uitzendkrachten. Alle bij de inzet van uitzendkrachten betrokken partijen hebben de beschikking over dezelfde elektronische tool. Hiermee kan de manager de aanvraag voor een uitzendkracht uitzetten, kunnen de bureau's een geschikte kandidaat zoeken en voordragen, kunnen de uitzendkrachten hun uren-briefjes invullen en laten autoriseren en wordt de facturering afgewikkeld. Bij een inhuur van ca 350 uitzendkrachten op jaarbasis wordt in dit gehele proces ca 20% aan kosten bespaard in het gehele administratieve proces. Het ministerie van BZK is onlangs ook aangesloten bij dit concept.

Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering, maatregelen tot stroomlijning van volledig inhuur en inkoopproces (19 t/m 21)

Het interdepartementaal standaardiseren van de te volgen procedures voor de richtlijn diensten, het opstellen van een (inter) departementale standaard voor formele vereisten aan de verschillende in te huren branches, het opzetten en consequent toepassen van modellen voor aanbestedingsprocedures, voor contracten, opdrachtformuleringen, etc. zijn maatregelen die weliswaar nog flink wat interdepartementaal overleg vergen, maar die op de langere termijn aanzienlijke besparingen kunnen bieden. Dit wordt zeker bereikt als de beschikbare modellen kunnen worden opgenomen in de toolkit en elektronisch beschikbaar komen voor iedere individuele opdrachtgever. Dit geldt niet alleen voor het rijk, het geldt ook voor de leveranciers, die immers bij iedere offerte- of aanbestedingsvraag, kosten maken om een offerte op te stellen. De inhoudelijke opdrachtformulering zal per offerteaanvraag verschillen, maar veel andere zaken en procedures kunnen gestandaardiseerd worden.

Het systematisch inrichten en bijhouden van een contractbeheersysteem en het opzetten van een systeem voor contractevaluatie, zowel op kwaliteitsaspecten als op prijs, zal een grote bijdrage leveren aan het breed beschikbaar komen van de zo noodzakelijke kennis over lopende en reeds afgesloten opdrachten. Beoordeling op kwaliteit kan daarmee worden bijgehouden, zodat bij een nieuwe aanbesteding dit criterium, naast prijs, een factor van belang kan worden. Ook door de leveranciers wordt hierom gevraagd, beoordeling van een leverancier alleen op prijs, doet immers geen recht aan de expertise die geleverd wordt. Bovendien is op basis van een onderzoek aangetoond dat de meest succesvolle (advies)projecten, gekenmerkt worden door frequent contact tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, waarbij tussentijdse evaluatie en eventueel inhoudelijke bijstelling mogelijk was. Het bijhouden van een contractbeheersysteem en contractevaluatiesysteem, helpt zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers om te voldoen aan verbetering van het formuleren van de vraagstelling en van de geleverde kwaliteit.

Het interdepartementaal stroomlijnen van de manier waarop externe inhuur in de (financiële) administratie wordt vastgelegd, is een vereiste zodat er een basis is voor eenduidige managementinformatie hierover en het signaleren van trends mogelijk wordt. Doordat een eenduidige definitie voor externe inhuur tot nu toe ontbrak, worden door ministeries veel verschillende wijzen van registreren gebruikt. Interdepartementaal moeten afspraken worden gemaakt welke administratie(s) leidend zullen zijn voor het bijhouden en verzamelen van gegevens over inhuur, inkoop, uitbesteding e.d. De financiële administratie is in het kader van VBTB ingericht t.b.v. het registreren van output en outcome, gedetailleerde gegevens over input zijn daardoor daarin niet eenvoudig te vinden. Vragen van de Staten Generaal naar de omvang van inhuur leiden daardoor tot het (handmatig) doorkijken van facturen.

6 Aanpak van het project

6.1 Projectopdracht

Gegeven de geschetste probleemdefinitie, de noodzaak van afwegingscriteria en de geschetste alternatieven en mogelijke maatregelen, luidt de opdracht voor de programmamanager als volgt:

- stel in interdepartementaal overleg een gedragscode op voor de inhuur van externen,
- vul, met gebruikmaking van (inter)departementale voorbeelden, een toolkit met instrumentarium om inhuur beter af te wegen en om het inhuurproces te standaardiseren,
- stimuleer het opzetten van mogelijkheden om kennis beter te delen en te gebruiken,
- stimuleer het opzetten en uitbreiden van (inter)departementale pools,
- stimuleer, in samenspraak met PIA, de standaardisatie van het inhuurproces met gebruikmaking van alle mogelijke werkende middelen, en in overleg met het betrokken bedrijfsleven, de standaardisatie van het verwervingsproces.
- Stimuleer, in samenspraak met PIA, de systematische en structurele benutting van de noodzakelijke inhuurexpertise binnen ieder ministerie,
- Stel jaarlijks voortgangsrapportages op over de maatregelen die interdepartementaal worden doorgevoerd om de taakstellingen te realiseren.

6.2 Projectorganisatie

Een projectorganisatie moet borgen dat de uitvoering van de maatregelen in dit Plan ook daadwerkelijk tot stand wordt gebracht. Deze organisatie moet licht zijn en niet leiden tot vergroting van de bureaucratie en administratieve last voor ministeries. De projectorganisatie heeft een stimulerende en coördinerende rol. De daadwerkelijke maatregelen zullen immers op de verschillende ministeries worden geïmplementeerd.

De minister voor BVK zal in het kader van het Actieprogramma Andere Overheid een kleine programmaorganisatie opzetten om deze rol te kunnen uitvoeren. Deze programmaorganisatie zal nauw samenwerken met PIA en met de betrokkenen bij de verschillende ministeries. Voortgang zal, analoog aan de aanpak van het PIA project, periodiek worden teruggekoppeld in het PSG beraad. Voor draagvlak wordt gezorgd door bemensing op het operationele vlak. Per departement zijn hiervoor contactpersonen aangesteld. Bovendien zal intensief overleg worden gevoerd met diverse betrokkenen, zoals de binnen de rijkdienst opererende aanbieders van expertise, (departementale pools, ABD Interimpool, e.d.) de kennisleveranciers (SCP, CBS e.d.) en de bedrijven die externe inhuur leveren.

Jaarlijks zal de Staten-Generaal op de hoogte worden gehouden van de voortgang door middel van een rapportage die in de reguliere begrotingscyclus van ieder ministerie wordt meegenomen.