



Directie Coördinatie Auditbeleid Departementen

Het ministerie van BZK
t.a.v. DG Management Openbare Sector
de heer drs. R.IJ.M. Kuipers

Datum
- 6 FEB. 2007

Uw brief (Kenmerk)

Ons kenmerk
CAD 2007-11 M

Inlichtingen
W.D. Jansen AA
T 070-342 8137
F 070-342 7987
E w.d.jansen@minfin.nl

Onderwerp
Rapportage Evaluatie maatregelen actieprogramma
"Meer Focus op Externe Inhuur".

Geachte Heer Kuipers, beste Rob,

Bijgaand doe ik u toekomen de door de directie Coördinatie Auditbeleid Departementen (CAD) opgestelde rapportage inzake de evaluatie van de maatregelen uit het actieprogramma "Meer Focus op Externe Inhuur". De evaluatie heeft zich in het bijzonder gericht op de in het actieprogramma genoemde verplichte (beheers)maatregelen.

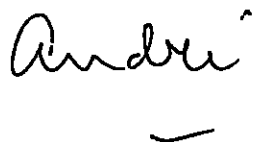
De hoofdconclusie die uit de evaluatie kan worden getrokken is dat, vanuit rijksbreed perspectief gezien, circa twee jaar na het van kracht worden van de maatregelen uit het actieprogramma de problematiek rondom beleidsgevoelige externe inhuur nog niet wordt beheerst. Er zijn echter wel belangrijke stappen gezet. Het aangaan van beleidsgevoelige externe inhuur is bij nagenoeg alle ministeries prominenter op de agenda gekomen. Daardoor is er ook meer bewustwording ontstaan binnen de ministeries.

Hoewel de aanbevelingen die in het rapport worden gedaan logisch voortvloeien uit de bevindingen en passen binnen de (strikte) uitvoering van de evaluatie, wil ik uw aandacht vragen voor een aanpak die tot vermindering van regelgeving en interne bestuurslasten kan leiden. Hiermee speel ik ook in op de signalen die uit de evaluatie naar voren komen en wijzen op een wellicht te zwaar opgetuigd stelsel van maatregelen, zeker gezien het relatieve financiële belang van de beleidsgevoelige externe inhuur binnen het totale veld van de externe inhuur. Een aanpak waarbij de ministeries zelf bepalen op welke wijze het

(departementale) beheerssysteem wordt ingericht (mede op basis van risico-inschatting) om invulling te geven aan de uitgangspunten van het actieprogramma "Meer Focus op Externe Inhuur" en daarover op transparante wijze verantwoording afleggen, sluit beter aan bij de huidige ontwikkelingen binnen de rijksoverheid. Een dergelijke aanpak geeft de ministeries meer mogelijkheden rekening te houden met bestaande structuren binnen de eigen departementale organisatie bij de inrichting van een beheerssysteem. Het actieprogramma "Meer Focus op Externe Inhuur" kan daarbij als leidraad dienen.

Tot slot deel ik mee dat het een genoegen was om op deze wijze een bijdrage te hebben kunnen leveren aan de beheersingsproblematiek rondom de beleidsgevoelige externe inhuur. Namens het auditteam kan ik meedelen dat met veel plezier aan de onderzoeksopdracht is gewerkt.

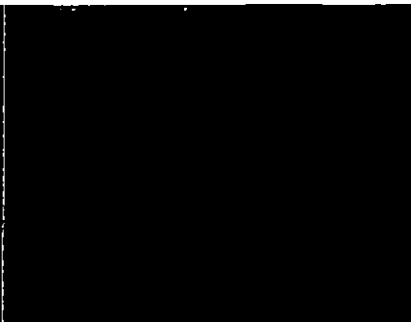
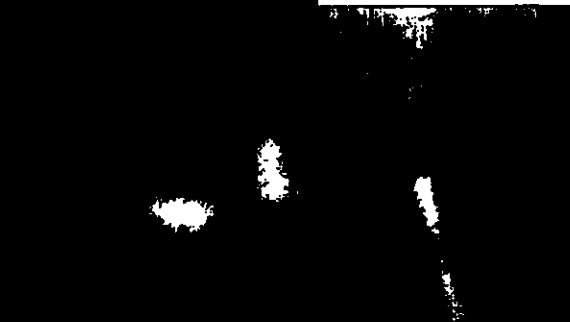
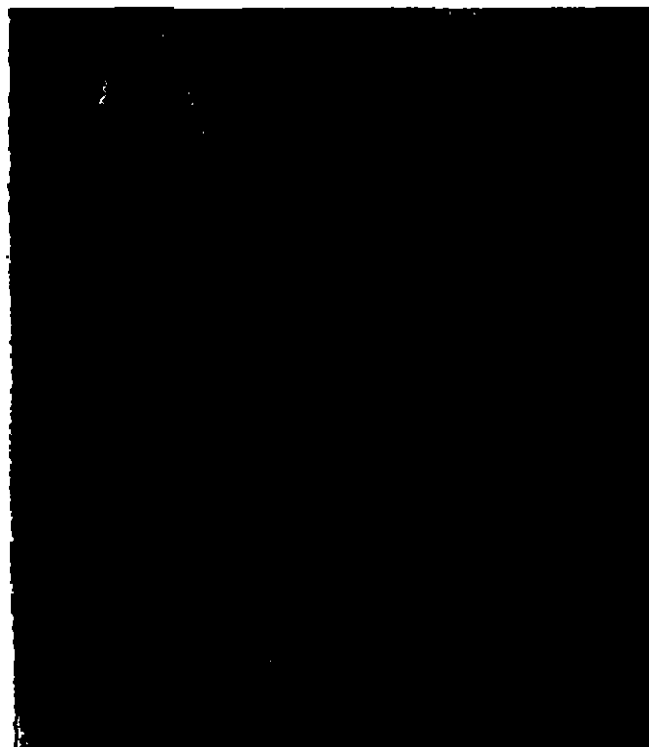
Met vriendelijke groet,



De DIRECTEUR-GENERAAL VAN DE RIJKSBEGROTING
André de Jong

09022007

Rapportage 'Evaluatie Externe Inhuur'



Rapportage
'Evaluatie Externe Inhuur'

Op verzoek van DG MOS van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het ministerie van Financiën de evaluatie van de maatregelen "Meer Focus op Externe Inhuur" uitgevoerd.

Uitgevoerd door:

Directie Coördinatie Auditbeleid Departementen (CAD)

drs. H.P.H. Elings

W.D. Jansen AA

drs. W.N. Sonneveld EMIA

drs. D.B.H. van Wendel de Joode (t/m 30 november 2006)

Den Haag, 29 januari 2007

09022007

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding tot de evaluatie	5
1.2 Doel van de evaluatie	5
1.3 Werkwijze	6
1.4 Het actieprogramma "Meer Focus op Externe Inhuur" in het kort	6
1.5 Leeswijzer	7
2. Managementsamenvatting	9
3. Bevindingen	13
3.1 Algemeen beeld	13
3.2 Bevindingen verplichte maatregelen	14
3.2.1 Beslissingsbevoegdheid	14
3.2.2 Rapportage	15
3.2.3 Gedragscode	16
3.2.4 Toolkit	17
3.2.5 Departementale toetspunten	18
3.3 Bevindingen facultatieve maatregelen	19
3.3.1 Interdepartementale databank	19
3.3.2 (Inter)departementale pools	19
3.3.3 Interdepartementale uitwisseling van personeel	20
3.3.4 Raamovereenkomsten	20
3.3.5 "Slimme" automatisering	21
4. Brancheorganisaties	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Raamovereenkomsten	22
4.3 Raad voor Organisatie Adviesbureaus (ROA)	23
4.4 Orde van Organisatiekundigen en -adviseurs (Ooa)	23
4.5 Vereniging voor Beleidsonderzoek (VBO)	24
4.6 Orde van Register Managers (ORM)	24
 Bijlage I Plan van Aanpak	 27
Bijlage II Verzoek aan de auditdiensten	32
Bijlage III Lijst geïnterviewden	34

09022007

1. Inleiding

1.1. Aanleiding tot de evaluatie

Binnen actielijn "3" van het Actieprogramma Programma Andere Overheid (PAO) is de beperking van de externe inhuur één van de actiepunten. Om hieraan binnen de Rijksoverheid invulling te geven heeft de Tweede Kamer op 8 december 2004 in een Algemeen Overleg het plan van aanpak "Meer Focus op Externe Inhuur" besproken en aanvaard. In dit plan van aanpak worden drie invalshoeken gehanteerd om maatregelen op het gebied van inhuur te treffen (in paragraaf 1.4 wordt hierop kort ingegaan). De specifieke maatregelen richten zich op de vier soorten beleidsgevoelige inhuur: interimmanagement, organisatie- en formatieadviezen, communicatieadvies en beleidsadvies.

In het Actieprogramma PAO is aangegeven dat de maatregelen en de ervaringen met de maatregelen jaarlijks worden gevolgd. In dat kader is besloten om in 2006 de maatregelen externe inhuur te evalueren. De Directeur-Generaal Management Openbare Sector (DG MOS) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het ministerie van Financiën verzocht een onderzoek uit te voeren naar de stand van zaken met betrekking tot de maatregelen die in het plan van aanpak "Meer Focus op Externe Inhuur" zijn beschreven. Deze evaluatie is uitgevoerd door de directie Coördinatie Auditbeleid Departementen (CAD).

1.2. Doel van de evaluatie

In het plan van aanpak voor de evaluatie is opgenomen dat deze inzicht moet bieden in de wijze waarop de ministeries de maatregelen hebben geïmplementeerd en of de maatregelen de gewenste effecten hebben gehad. Tevens moeten er, voor zover mogelijk en noodzakelijk, aanbevelingen uit naar voren komen voor verdere verbeteringen.

In een later stadium is het doel van de evaluatie op een aantal punten bijgesteld en nader geconcretiseerd. Met de zinsnede "of de maatregelen de gewenste effecten hebben" wordt bedoeld dat de evaluatie antwoord zou moeten geven op de vraag of de maatregelen ertoe hebben geleid dat, vanuit een rijksbrede optiek, de vier soorten beleidsgevoelige externe inhuur 'in control' zijn. De evaluatie dient zich primair te richten op de verplichte (rijksbrede) beheersmaatregelen uit het actieprogramma "Meer Focus op Externe Inhuur". Deze (interdepartementaal afgesproken) maatregelen betreffen de beslissingsbevoegdheid, de inrichting van een departementaal toetspunt, de (interne en externe) rapportage, de gedragscode en de toolkit. De evaluatie dient enerzijds een beeld te geven van de feitelijke implementatie van deze (verplichte) maatregelen door de ministeries en anderzijds een beeld te geven van de ervaringen die de ministeries hebben met deze maatregelen. Daarnaast dient in de evaluatie aandacht te worden besteed aan de overige maatregelen / aspecten die in het actieprogramma worden genoemd, zoals onder meer de (inter)departementale pools en de raamovereenkomsten.

Ook de ervaringen van een aantal brancheorganisaties met de maatregelen uit het actieprogramma zijn in de evaluatie betrokken.

1.3. Werkwijze

De stand van zaken met betrekking tot de in het actieprogramma genoemde maatregelen en de ervaringen daarmee is in kaart gebracht door bestudering van diverse (door de dertien ministeries aangeleverde) documenten en door interviews met functionarissen van verschillende ministeries. Daarnaast is op verzoek van de CAD door de departementale auditdiensten onderzoek gedaan naar de feitelijke werking van een aantal maatregelen (werking conform opzet).

Ook hebben er interviews plaatsgevonden met een aantal brancheorganisaties om de ervaringen van de externe marktpartijen met de maatregelen in beeld te krijgen.

Voor de opzet van de evaluatie wordt verwezen naar het plan van aanpak (bijlage I), het verzoek aan de auditdienst (bijlage II) en de lijst met geïnterviewden (bijlage III).

1.4. Het actieprogramma “Meer Focus op Externe Inhuur” in het kort

Het actieprogramma “Meer Focus op Externe Inhuur” richt zich op beperking van externe inhuur op de terreinen interim-management, organisatie- en formatieadvies, communicatie- en beleidsadviezen.

In de begeleidende brief¹ bij het actieprogramma “Meer Focus op Externe Inhuur” beschreef de toenmalige minister van BVK het centrale probleem als volgt: “De overheid gebruikt haar eigen capaciteit en deskundigheid onvoldoende. De overheid is op onderdelen te afhankelijk van marktpartijen.”

Per 1 januari 2005 zijn de maatregelen uit het plan “Meer Focus op Externe Inhuur” van kracht geworden. Ze zijn erop gericht dat er bewuster en meer rationeel wordt afgewogen om al dan niet over te gaan tot externe inhuur, dat er vaker gebruik wordt gemaakt van beschikbare capaciteit binnen het ministerie of binnen de Rijksoverheid en dat het inhuurproces zoveel mogelijk wordt gestroomlijnd en gestandaardiseerd, bijvoorbeeld door het aanbesteden van externe inhuur in raamovereenkomsten.

In het actieprogramma worden drie invalshoeken gehanteerd om maatregelen op het gebied van deze categorieën externe inhuur te treffen. De invalshoeken zijn:

- Professioneel opdrachtgeverschap;
- Goed werkgeverschap;
- Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering.

¹ Tweede Kamer 2004-2005, 29362 nr. 21

Professioneel opdrachtgeverschap

Hieronder vallen enkele maatregelen gericht op een rationele afweging van de keuze al of niet in te huren en het beter benutten van (binnen de eigen organisatie) beschikbare kennis en expertise, zoals:

- o het per 1-1-2005 voor een periode van 2 jaar beleggen van de beslissingbevoegdheid tot de inhuur van externen van de vier genoemde categorieën op het niveau van Directeur-Generaal en bij de buitendiensten op het meest geëigende niveau;
- o het per ministerie invoeren van een interdepartementaal opgestelde gedragscode;
- o het ter beschikking stellen van een toolkit, waarin onder meer handleidingen voor een inhoudelijke afweging voor inhuur zijn opgenomen;
- o het inrichten van 'departementale toetspunten' voor externe inhuur.

Goed werkgeverschap

Vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap zijn maatregelen voor het beter benutten van eigen personeel belangrijk. Ministeries nemen hier maatregelen die passen binnen de eigen context. Te denken valt aan de opzet / beter benutten van (inter)departementale pools.

Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering

Vanuit deze invalshoek zijn maatregelen geformuleerd gericht op stroomlijning en standaardisering van het inhuurproces, zoals het per ministerie aanbesteden van externe inhuur in mantelcontracten, waar dit op basis van volume mogelijk is.

1.5. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft de managementsamenvatting weer, met daarin de conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 3 geeft een algemeen beeld van de ingevoerde maatregelen rijksbreed en zoomt per maatregel (uitgebreid) in op de bevindingen uit de evaluatie. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de feitelijke implementatie van de (beheers)maatregelen bij de ministeries en de ervaringen die zijn opgedaan met de maatregelen. In hoofdstuk 4 wordt een beeld geschetst van de ervaringen die de externe marktpartijen hebben opgedaan met de maatregelen.

2. Managementsamenvatting

Bij wijze van managementsamenvatting worden in dit hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

2.1 Conclusies

Geconcludeerd kan worden dat circa twee jaar na het van kracht worden van de maatregelen uit het actieprogramma "Meer Focus op Externe Inhuur" de problematiek rondom beleidsgevoelige externe inhuur nog niet wordt beheerst. Op de oorzaken wordt onderstaand ingegaan. Er zijn echter wel belangrijke stappen gezet. Het aangaan van beleidsgevoelige externe inhuur is bij nagenoeg alle ministeries de laatste tijd prominenter op de agenda gekomen. Daardoor is er ook meer bewustwording ontstaan binnen de ministeries.

Alle ministeries hebben een start gemaakt met de implementatie van de maatregelen. Deze implementatie is echter, vanuit rijksbreed perspectief gezien, nog niet afgerond. De wijze waarop ministeries de maatregelen hebben ingevuld, in het bijzonder de inrichting van het departementale toetspunt, geeft een divers beeld. Bij nagenoeg alle ministeries waar de implementatie van de maatregelen reeds in 2005 heeft plaatsgevonden, laat de werking van de maatregelen nog te wensen over (werking conform opzet). Belangrijke aspecten daarbij zijn gedrag en organisatiecultuur (soft controls).

Het uitgangspunt van de gedragscode "Nee, tenzij..." is nog niet stevig ingebed in de verschillende departementale organisaties (het moet tussen de oren zitten).

Door het hanteren van drempelbedragen en door het doormandateren van de beslissingsbevoegdheid naar een onderliggend niveau wordt niet in alle gevallen in lijn met het actieprogramma gehandeld.

Voor de beheersing van de externe inhuur is het tevens van belang dat over betrouwbare informatie wordt beschikt. De door de ministeries opgeleverde informatie dient echter met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Door definitiekwesties ontstaat er vaak een grijs gebied. Welke inhuur valt wel onder de maatregelen en welke niet?

De meer facultatieve maatregelen zijn niet goed uitgekristalliseerd binnen de ministeries. Er wordt wel gewerkt met raamovereenkomsten, (inter)departementale pools, en uitwisseling van personeel, maar het gebruik hiervan is niet toegenomen door de maatregelen rondom "Meer Focus op Externe Inhuur".

Gesteld kan worden dat het actieprogramma heeft geleid tot het oprichten van een enkele pool op het terrein van de vier vormen beleidsgevoelige inhuur, maar dat er bij de ministeries duidelijk behoefte is aan meer pools.

De uitgangspunten van het plan "Meer Focus op Externe Inhuur" worden over het algemeen onderschreven, zowel door ministeries als brancheorganisaties. Door een aantal geïnterviewden

worden kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop invulling moet worden gegeven aan deze uitgangspunten. De maatregelen zouden te zwaar zijn aangezet.

De "low-profile"-benadering door BZK heeft er mede toe geleid dat de rijksbrede implementatie van de maatregelen niet over de hele linie voortvarend is aangepakt. Een aantal ministeries verkeert, mede hierdoor, nog in de implementatiefase. Daarnaast zijn de afkondigingen van maatregelen vaak niet actief gecommuniceerd binnen departementen. Doorgaans is volstaan met het plaatsen van mededelingen op intranet. Hierdoor was er meer sprake van het verschaffen van informatie, dan van het actief communiceren over nieuwe richtlijnen.

2.2 Aanbevelingen

Volgend op de uitkomsten van de evaluatie, worden onderstaande aanbevelingen gedaan.

1. Het is aan te bevelen de maatregelen gericht op zo hoog mogelijk in de organisatie beleggen van de beslissingsbevoegdheid (minimaal DG-niveau) en de departementale toetspunten te continueren. Dit gezien het feit dat rijksbreed de problematiek rondom de beleidsgevoelige externe inhuur (nog) niet wordt beheerst. Continuering van deze maatregelen draagt ook bij aan een verdere inbedding ("het tussen de oren zitten") van het uitgangspunt "Nee, tenzij...".
2. De werking van de maatregelen (werking conform opzet) op het gebied van de beslissingsbevoegdheid en de departementale toetspunten laat nog te wensen over. Het verdient aanbeveling (meer) aandacht te besteden aan het tussen de oren krijgen van deze maatregelen, zowel door BZK als de betreffende ministeries. Daarnaast zouden de departementale auditdiensten in het tweede halfjaar van 2007 een vervolgonderzoek naar de werking van de maatregelen kunnen uitvoeren en de (daaruit voortvloeiende) bevindingen bespreken/evalueren in een pSG-beraad.
3. Door het hanteren van drempelbedragen bij de maatregel beslissingsbevoegdheid wordt een deel van de beleidsgevoelige externe inhuur buiten het afgesproken traject gehouden. Hierover dienen rijksbreed afspraken te worden gemaakt.
4. In de praktijk blijken de gegeven definities / begripsafbakeningen niet altijd even werkbaar. Bezien kan worden welke definities / begripsafbakeningen aangepast dan wel verduidelijkt moeten worden. Om hierin goed inzicht te krijgen zou een inventarisatie door contactpersonen kunnen worden uitgevoerd. De resultaten kunnen in een contactpersonenoverleg worden besproken.
5. De departementale informatie over de beleidsgevoelige externe inhuur moet met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Het lijkt verstandig de informatiebehoefte nog eens duidelijk te definiëren en door middel van een BZK-aanwijzing aan de ministeries kenbaar te maken. Daarnaast zou kunnen worden gezien in hoeverre de comptabele regelgeving van het ministerie van Financiën hiervoor een oplossing kan bieden.
6. Het opzetten van een (inter)departementale databank is nog niet van de grond gekomen. Het beeld uit de interviews in hoeverre er behoefte is aan een dergelijke databank is wisselend. Uit

de interviews komt wel naar voren dat (op het eerste gezicht) de voordelen niet opwegen tegen de nadelen. Het verdient aanbeveling eerst nader onderzoek te doen naar de behoefte aan en de haalbaarheid van een interdepartementale databank.

7. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de ministeries op zoek zijn naar alternatieven voor externe inhuur, maar dat er nog niet veel alternatieven beschikbaar zijn. Het verdient aanbeveling met meer gerichte maatregelen en aangestuurd vanuit BZK poolvorming in departementaal en interdepartementaal verband te stimuleren en uitwisseling van personeel verder te faciliteren.
8. Het is aan te bevelen het instrument "raamovereenkomst" te evalueren. Hierbij dienen de ervaringen van zowel de ministeries als van de externe marktpartijen betrokken te worden.
9. Bij eventuele verdere ontwikkeling van beleid en uitvoering van het beleid omtrent externe inhuur is het aan te bevelen om de brancheorganisaties hier actief bij te betrekken.
10. Hoewel in rijksbreed opzicht nog niet gesproken kan worden van een goede beheersing van de problematiek rondom de beleidsgevoelige externe inhuur, moet worden geconcludeerd dat er bij veel ministeries inmiddels goede stappen zijn gezet in het beheersingsvraagstuk. Het is voor BZK zaak de stand van zaken blijvend te monitoren en (op een positieve wijze) regelmatig interdepartementaal onder de aandacht te brengen. Bijvoorbeeld door periodieke agendering van het onderwerp in diverse gremia. Het stimuleren van delen van kennis tussen ministeries kan immers bijdragen aan de implementatie van beleid. Daarnaast is het van belang aandacht te besteden aan gedrag en organisatiecultuur (de zgn. soft controls) teneinde de werking van de maatregelen op de ministeries volledig tussen de oren te krijgen.

Naast bovenstaande aanbevelingen, zijn ook door de marktpartijen aanbevelingen gedaan. Hiervoor wordt naar hoofdstuk 4 verwezen.

3. Bevindingen

3.1 Algemeen beeld

Een belangrijke vraag waarop de evaluatie antwoord dient te geven is: "zijn met de in het actieprogramma "Meer Focus op Externe Inhuur" genoemde (verplichte) beheersmaatregelen de vier categorieën beleidsgevoelige externe inhuur, in rijksbreed perspectief, *in control*"? Voor het rijksbreed *in control* zijn is het van belang dat alle ministeries de beheersmaatregelen zodanig hebben geïmplementeerd, dat gesproken kan worden van een stevige inbedding van de maatregelen in de verschillende departementale organisaties. De evaluatie wijst uit dat hiervan (nog) geen sprake is.

De maatregelen zijn per 1 januari 2005 ingegaan. Tien ministeries hebben in 2005 een start gemaakt met de implementatie van de maatregelen. Twee ministeries zijn in 2006 gestart met de implementatie (o.a. naar aanleiding van deze evaluatie). Eén ministerie heeft de maatregelen niet zodanig geïmplementeerd, omdat daar al langere tijd op een enigszins vergelijkbare wijze, als in het actieprogramma beschreven, wordt gewerkt. Met de start van de implementatie van de maatregelen is niet gezegd dat alle maatregelen ook daadwerkelijk meteen binnen alle ministeries zijn geïmplementeerd, dit kost tijd.

Bij nagenoeg alle ministeries waar implementatie reeds een langere tijd geleden heeft plaatsgevonden, laat de werking van de maatregelen nog te wensen over.

De ervaringen op de ministeries met de maatregelen geven een wisselend beeld. Hoewel in het algemeen de uitgangspunten van het actieprogramma "Meer Focus op Externe Inhuur" worden onderschreven, zet een aantal geïnterviewden vraagtekens bij het nut van de maatregelen. Het actieprogramma wordt door die geïnterviewden als "te zwaar opgetuigd" beschouwd. Er wordt gewezen op de disproportionaliteit van de maatregelen, mede gelet op de relatief kleine omvang van de categorie beleidsgevoelige externe inhuur ten opzichte van overige categorieën externe inhuur (bijvoorbeeld ICT). Aan (minder zware) oplossingen in bestaande administratieve organisaties, waarin het maken van een goede afweging van nut en noodzaak ten aanzien van inhuur externen en waarin de uitgangspunten van het actieprogramma "Meer Focus op Externe Inhuur" zijn opgenomen, wordt door een aantal geïnterviewden de voorkeur gegeven. Een aantal ministeries hanteert bijvoorbeeld vanuit efficiencyoogpunt en vanuit het streven naar vermindering van de regeldruk een drempelbedrag. Alleen vanaf dat bedrag wordt het (relatief) zware traject ingegaan. Dit laatste is echter niet in lijn met de gemaakte afspraken uit "Meer Focus op Externe Inhuur".

Uit de evaluatie is ook naar voren gekomen dat er bij de ministeries vraagtekens worden geplaatst bij de definities die gehanteerd worden voor de vier categorieën beleidsgevoelige inhuur. De indeling wordt niet als logisch ervaren (waarom wordt bijvoorbeeld organisatieonderzoek uitgesloten maar organisatieadvies niet?). Door definitiekwesties ontstaat er vaak een grijs gebied met betrekking tot de vraag welke inhuur wel en welke niet onder de maatregelen valt. Er moet voor worden gewaakt dat door dergelijke definitiekwesties de doelbereiking van het actieprogramma "Meer Focus op Externe Inhuur" verminderd wordt.

Niet bij elk ministerie bestond aanvankelijk een duidelijk beeld van het actieprogramma "Meer Focus op Externe Inhuur". Besluitvorming over de (rijksbrede) maatregelen die in het actieprogramma zijn opgenomen heeft weliswaar op het juiste niveau plaatsgevonden (pSG-beraad, met accordering door de MR en de TK), de start voor de implementatie is via het contactpersonenoverleg externe inhuur gelopen. Het was aan de contactpersonen om de uitvoering van het actieprogramma binnen hun ministerie te initiëren. Een intensievere start en een insteek op een wat meer geëigend niveau (SG of pSG) door BZK met een periodieke monitoring zou naar de mening van een aantal geïnterviewden meer de voorkeur hebben verdiend. De "low-profile"- benadering door BZK heeft er mede toe geleid dat de rijksbrede implementatie van de door het Kabinet voorgestane maatregelen niet over de hele linie voortvarend is opgepakt. Een krachtigere aanpak zou meer in de rede hebben gelegen.

3.2 Bevindingen verplichte maatregelen

Onderstaand wordt per verplichte beheersmaatregel ingegaan op de uitkomsten van de evaluatie.

3.2.1 Beslissingsbevoegdheid

Per 1 januari 2005 wordt voor een periode van 2 jaar de beslissingsbevoegdheid tot inhuur van de vier vormen beleidsgevoelige inhuur (interim-management; organisatie- en formatieadvies; communicatieadvies en beleidsadvies) voor kernministeries belegd op DG-niveau, en bij regionaal verspreide buitendiensten op het meest geëigende niveau in de organisatie ten behoeve van adequate besluitvorming.

Vragen die hier worden beantwoord zijn:

1. Op welke wijze is deze maatregel ingebed in departementale organisatie en zijn de intern getroffen maatregelen in opzet toereikend om de beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de vier vormen van beleidsgevoelige inhuur op het juiste niveau te waarborgen?
2. Op welke wijze is over deze maatregel binnen het ministerie gecommuniceerd?
3. Hebben de getroffen maatregelen conform de opzet gefunctioneerd?

In totaal hebben elf ministeries in de periode 2005 / 2006 invulling gegeven aan deze maatregel, twee ministeries dus niet. Bij de elf ministeries is de beslissingsbevoegdheid op een hoog niveau in de organisatie belegd. Voor wat betreft de kernministeries is dit in het algemeen het niveau van Directeur-Generaal. Bij een aantal ministeries is, waar nodig, de beslissingsbevoegdheid mede belegd bij de Secretaris-Generaal en de plaatsvervangend Secretaris-Generaal. Bij één ministerie draagt een beoordelingscommissie de beslissingsbevoegdheid namens de Bestuursraad. Bij één ministerie dient een voornemen tot inhuur vanaf een bepaald bedrag ter accordering beargumenteerd te worden voorgelegd aan de Minister. Bij regionaal verspreide buitendiensten is de beslissingsbevoegdheid belegd op het meest geëigende niveau, zoals bijvoorbeeld voorzitters van raden en colleges, directeuren en hoofden van inspecties, instellingen en dergelijke.

Over de maatregel is binnen de departementale organisaties op verschillende wijze gecommuniceerd. De communicatie is onder andere verlopen via nota's van de SG's aan de diverse betrokkenen, behandeling in diverse gremia en publicatie op de departementale intranetsites.

Opzet

De organisatorische inbedding van deze maatregel en de wijze waarop in beginsel binnen het ministerie over de maatregel is gecommuniceerd, is bij negen ministeries zodanig dat kan worden gesteld, dat de getroffen maatregelen (in elk geval vanaf enig moment in 2006) *in opzet* toereikend zijn om de beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de vier vormen van beleidsgevoelige inhuur op het juiste niveau te waarborgen. Hierbij wordt aangetekend dat het voorkomt dat ministeries in de nadere uitwerking praktisch met deze maatregel zijn omgegaan door het hanteren van drempelbedragen, mede ter voorkoming dat voor relatief geringe bedragen een verzwaard traject moet worden ingegaan. Daarnaast komt het in een incidenteel geval voor dat de beslissingsbevoegdheid (op departementsonderdeel) is doorgemandateerd naar een onderliggend niveau.

Werking

Van belang is uiteraard mede de vraag in hoeverre de getroffen maatregelen conform de opzet hebben gewerkt. Het beeld (veelal over de eerste helft van 2006) dat uit de rapportages van de departementale auditdiensten naar voren komt is gevarieerd. Bij negen ministeries is de maatregel niet toegepast conform de opzet. Oorzaken die hiervoor genoemd worden, zijn: onduidelijke definities van de vier beleidsgevoelige inhuur, onbekendheid met de maatregel, niets terug te vinden in dossiers van externe inhuur over deze maatregel, door DG is al ingestemd met raamovereenkomst waarbinnen inhuur plaatsvindt, maatregel wordt als bureaucratisch ervaren (veelal sprake van integraal management). Daarnaast is in een aantal gevallen niet in lijn met het actieprogramma "Meer Focus op Externe Inhuur" gehandeld door het hanteren van een financiële ondergrens (bijvoorbeeld DG tekent alleen boven de € 50.000) en door mandatering van de beslissingsbevoegdheid naar een onderliggend niveau.

3.2.2 Rapportage

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.

De vraag die hier wordt beantwoord is:

1. In hoeverre is de interne en externe informatievoorziening betrouwbaar?
2. Vindt periodiek rapportage plaats?

Om na te gaan wat de ontwikkeling in de uitgaven voor externe inhuur is, zal het departementale administratiesysteem periodiek informatie dienen op te leveren over (onder meer) de vier soorten beleidsgevoelige inhuur. Deze informatie heeft enerzijds een interne sturingsfunctie, anderzijds heeft de informatie ook een externe functie, bijvoorbeeld ten behoeve van het Sociaal Jaarverslag van het Rijk.

09022007

Om dit mogelijk te maken dient in de financiële administratie de kostensoort "externe inhuur" verder verbijzonderd te worden. Bij acht ministeries heeft deze verbijzondering in de kostensoorten plaatsgevonden. Bij vijf ministeries wordt echter geen verbijzondering toegepast.

De informatievoorziening geschiedt dan veelal aan de hand van analyses, dan wel aan de hand van separate (extra comptabele) vastleggingen.

Om een valide uitspraak te kunnen doen over de betrouwbaarheid van de informatievoorziening zou een separaat accountantsonderzoek moeten plaatsvinden. Een dergelijk onderzoek valt buiten de scope van deze evaluatie.

Om toch een beeld te krijgen van de mate van betrouwbaarheid is dit aspect meegenomen in de interviews en deskresearch. Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat er vraagtekens moeten worden gezet bij de betrouwbaarheid van de informatievoorziening. Meerdere ministeries ervaren de gekozen indeling van kostensoorten als lastig, omdat bijvoorbeeld niet altijd duidelijk is waarop bepaalde, aan beleidsgevoelige externe inhuur gelieerde, uitgaven dienen te worden verantwoord (bijvoorbeeld het opstellen van een onderzoeksrapport). Hierdoor ontstaat vervuiling in de administraties. Ook wordt bijvoorbeeld het verschil tussen externe inhuur en dienstverlening als bijzonder smal ervaren. Door onder meer deze onduidelijkheden wordt door een aantal geïnterviewden de juistheid van gepresenteerde cijfers in twijfel getrokken. Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de door de ministeries opgeleverde informatie ten aanzien van de vier vormen beleidsgevoelige inhuur met de nodige voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het verkregen beeld voor een belangrijk deel berust op de (subjectieve) meningen van geïnterviewden.

3.2.3 Gedragscode

Het opstellen van een interdepartementaal door overheidsmanagers te gebruiken gedragscode voor inhuur van externen.

Vragen die hier worden beantwoord zijn:

1. Is de gedragscode ingevoerd? Op welke wijze?
2. Wordt de gedragscode toegepast? Op welke wijze?
3. Wat zijn de ervaringen met de gedragscode?

Door BZK is in het kader van het actieprogramma "Meer Focus op Externe Inhuur" een gedragscode opgesteld. De gedragscode houdt in dat *"voor werkzaamheden door de rijksoverheid interne capaciteit wordt ingezet, dan wel binnen de rijksoverheid wordt inbesteed. Er wordt alleen extern ingehuurd, wanneer er geen andere opties binnen de rijksoverheid beschikbaar zijn."*

Alle ministeries hebben de gedragscode ingevoerd. De wijze waarop deze code is ingevoerd komt bij de meeste ministeries overeen. Veelal wordt in departementale procedures naar de code verwezen als verplicht onderdeel bij het voornemen tot inhuur. Bij het gros van de ministeries is de code als toetspunt verwerkt in het aanvraagformulier voor externe inhuur en zijn organisatorische maatregelen

getroffen om naleving te waarborgen (bijvoorbeeld verplichte inschakeling van mobiliteitsbureaus, personeelsadviseurs en dergelijke).

In hoeverre de gedragscode daadwerkelijk wordt nageleefd, blijkt niet expliciet uit de deskresearch en de interviews. Uit interviews blijkt wel dat de gedragscode niet bij alle stakeholders op de ministeries bekend is. Er zijn impliciete signalen waaruit opgemaakt kan worden dat niet altijd de gedragslijn "Nee, tenzij ..." wordt gevolgd. Uit de rapportages van de auditdiensten blijkt dat er ook inhuur heeft plaatsgevonden buiten het voorgeschreven traject om. Hieruit kan (voorzichtig) worden geconcludeerd dat niet in alle gevallen de bepalingen uit de gedragscode in acht zijn genomen.

3.2.4 Toolkit

Het opzetten en breed toegankelijk maken van een "Toolkit E.H.B.O." (Eerste Hulp Bij Opdrachtgeverschap)"

Vragen die hier worden beantwoord zijn:

1. Is de door BZK opgestelde toolkit meegenomen in het (departementale) implementatietraject "Meer Focus op Externe Inhuur"?
2. Is het bestaan van deze toolkit bij de doelgroep bekend (is deze verspreid binnen het ministerie)?
3. Wordt er gebruik gemaakt van de toolkit?

Er is een interdepartementale toolkit ontwikkeld en aan alle ministeries ter beschikking gesteld. Acht ministeries hebben op enigerlei wijze de toolkit meegenomen in het implementatietraject. De toolkit is op verschillende wijzen gebruikt door de acht ministeries; onderdelen van de toolkit zijn gebruikt, de toolkit is doorvertaald naar het eigen ministerie, de toolkit is gebruikt ter ondersteuning van eigen websites en dergelijke, de toolkit is integraal ter beschikking gesteld binnen het ministerie bijvoorbeeld via intranet.

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de toolkit bij de acht ministeries een hulpmiddel is gebleken bij het op maat maken van de eigen procedures. Bij het daadwerkelijk inhuren, wordt er echter maar weinig gebruik van gemaakt.

3.2.5 Departementale toetspunten

Ieder ministerie zal overgaan tot het inrichten van "departementale toetspunten" voor externe inhuur, d.w.z. het aanwijzen van functionarissen (in de vorm van persoon, vergadering e.d.) die belast zijn met de toetsing. De toetsing houdt in dat wordt nagegaan of alle noodzakelijke stappen in het afwegingsproces zijn gevolgd.

De vragen die hier worden beantwoord zijn:

1. Is er een toetspunt ingericht? Op welke wijze?
2. Wat zijn de ervaringen van/met het toetspunt?
3. Lopen de aanvragen via de toetspunten?

Opzet

Bij het merendeel van de ministeries (tien ministeries) zijn één of meerdere toetspunten aangewezen. De wijze waarop deze departementale toetspunten zijn ingericht geeft rijksbreed gezien een zeer divers beeld. Ook binnen de ministeries kan per dienstonderdeel de organisatorische inbedding weer verschillen. Een veel voorkomende vorm is dat de toetsende functie belegd is bij dienstcontrollers. Daarnaast komt voor dat de functie belegd is bij stafbureaus, financieel-managementadviseurs (FMA's), personeelsmanagementadviseurs (PMA's), DG-staf en inkoopafdelingen. Bij de overige drie ministeries zijn geen (verbijzonderde) departementale toetspunten ingericht. Bij één ministerie waar de implementatie van de maatregelen nog in de steigers staat, zal de toetsing "in de lijn" plaatsvinden om te voorkomen dat de binnen het ministerie bestaande structuren worden doorkruist. Bij één ministerie is ervoor gekozen de toetsende functie, om redenen van eenvoud en efficiency, onder te brengen bij de beslissingsautoriteit (beslissing en toetsing op DG-niveau). Eén ministerie heeft de toetsende functie nog niet belegd.

Qua opzet geeft de inrichting zoals boven reeds beschreven een zeer divers beeld. Voor de helft van de ministeries kunnen de auditdiensten niet aangeven of de getroffen maatregelen *in opzet* waarborgen biedt voor een adequate toetsing. Bij vijf ministeries is dit wel het geval en bij twee ministeries niet. Hierbij wordt wel nadrukkelijk gesteld dat het stelsel van maatregelen niet de garantie biedt dat alle aanvragen voor beleidsgevoelige inhuur ter toetsing worden voorgelegd. Het komt voor dat toetsing wordt vermeden door inhuur anders te labelen. Een voorbeeld hiervan is "inhuur" te labelen als "uitbesteding" om de bureaucratie vanwege het spoedeisend karakter van de inhuur te omzeilen (tijdsdruk).

Werkings

Uit de rapportages van de auditdiensten blijkt dat bij de ministeries waar de toetspunten zijn ingericht, op één ministerie na, de werking van deze maatregel bij de ministeries nog niet goed is of dat er geen informatie hierover beschikbaar is in de dossiers. Redenen die hiervoor worden aangegeven zijn: de toetspunten zijn niet bekend met de taken die hierbij behoren, geen expliciete vastleggingen bij de toetspunten, onduidelijkheid van en onbekendheid met de maatregel binnen de ministeries.

3.3 Bevindingen facultatieve maatregelen

Onderstaand wordt per facultatieve maatregel ingegaan op de uitkomsten van de evaluatie.

3.3.1 Interdepartementale databank

Er wordt een interdepartementale databank opgezet met door de ministeries verstrekte opdrachten aan externen, de geleverde resultaten en de daarbij behorende evaluatieverslagen, gekoppeld aan via het intranet toegankelijk maken van een beknopt overzicht van lopende opdrachten en (raam)contracten.

De vraag die hier wordt beantwoord is:

1. Zijn er departementale initiatieven met betrekking tot een (interne) databank?

Uit de evaluatie kan geconcludeerd worden dat er geen interdepartementale databank is opgezet. Het ministerie van BZK zou het voortouw hebben moeten nemen bij deze maatregel, maar hieraan is nog in onvoldoende mate invulling gegeven. In de evaluatie is aan de departementen gevraagd of er (interne) databanken zijn opgezet en of er behoefte is aan een interdepartementale databank.

Geen van de departementen heeft een interne databank opgericht naar aanleiding van het plan "Meer Focus op Externe Inhuur".

Het beeld of er behoefte is aan een interdepartementale databank is wisselend. Door de departementen zijn voor- en nadelen genoemd bij een interdepartementale databank.

Als voornaamste voordeel is genoemd dat zo'n databank helpt bij het vervullen van de rol van goed opdrachtgeverschap. Als nadelen zijn genoemd: de praktische uitvoerbaarheid, onderhoud en vulling van zo'n databank, het rendement en de toegevoegde waarde van zo'n databank wordt niet gezien, er kleven risico's aan als er (subjectieve) waardeoordelen in de databank worden opgenomen.

3.3.2 (Inter)departementale pools

Het beter gebruik maken van (inter)departementale pools op het terrein van de vier soorten beleidsgevoelige inhuur. Uitbreiding van dit instrument naar andere specialismen.

Vragen die hier worden beantwoord zijn:

1. Bestaan er pools op het terrein van de vier soorten beleidsgevoelige inhuur? Zo ja, welke?
2. Zijn er pools bijgekomen op het terrein van de vier soorten beleidsgevoelige inhuur?

Een signaal dat uit de evaluatie naar voren komt is dat met het ingaan van het plan "Meer Focus op Externe Inhuur" ingezet wordt op vermindering van externe inhuur, maar dat er niet tegelijkertijd alternatieven worden geboden voor externe inhuur. Het aantal pools op het terrein van de vier soorten beleidsgevoelige inhuur is gering, een voorbeeld van een pool is Stichting Intermin. Omdat er weinig alternatieven worden geboden voor externe inhuur zijn ministeries zoekende. Hieruit zijn binnen een aantal ministeries initiatieven ontstaan voor het opzetten van pools voor de vier vormen van beleidsgevoelige inhuur. Voorbeelden van departementale pools zijn: een pool voor Communicatie, Projectenpool en Advies Expertise Centrum. De meeste initiatieven op dit vlak vloeien echter niet

voort uit het plan "Meer Focus op Externe Inhuur". Bij de ministeries is duidelijk behoefte aan meer interdepartementale pools.

3.3.3 Interdepartementale uitwisseling van personeel

Beter benutten van mogelijkheden tot interdepartementale uitwisseling van personeel voor allerlei kortdurende werkzaamheden.

Vragen die hier worden beantwoord zijn:

1. Welke mogelijkheden zijn er? Worden ze gebruikt?
2. Spelen deze mogelijkheden een rol in het afwegingsproces alvorens over te gaan tot externe inhuur?

Van interdepartementale uitwisseling van personeel wordt in de vorm van Interim Functievervulling (IF-basis) veelvuldig gebruik gemaakt. Hierbij komt het voor dat IF plaatsvindt op het terrein van de vier soorten beleidsgevoelige inhuur. In welke mate dit gebeurt is niet bekend. Departementen geven aan dat de "IF-contacten" voor het merendeel binnen de eigen netwerken tot stand komen en dat hierbij niet gesproken kan worden van gestructureerde samenwerkingsverbanden. Flexibele inzet van mensen komt bij de rijksoverheid nog niet veelvuldig voor.

3.3.4 Raamovereenkomsten

Per ministerie worden raamovereenkomsten voor externe inhuur aanbesteed, waar dit op basis van volume mogelijk is.

Vragen die hier worden beantwoord zijn:

1. Zijn er nieuwe raamovereenkomsten afgesloten voor de vier soorten beleidsgevoelige inhuur?
2. In welke mate wordt er binnen deze raamovereenkomsten ingekocht? En wat zijn de ervaringen hiernmee?
3. Wat zijn de ervaringen van de marktpartijen met het afsluiten van raamovereenkomsten?

Uit de evaluatie blijkt dat raamovereenkomsten wel bestaan op de vier betreffende gebieden en dat ermee gewerkt wordt. Het aantal overeenkomsten is echter niet toegenomen als gevolg van "Meer Focus op Externe Inhuur". Bij één ministerie worden de ervaringen thans onderzocht. Bij één ministerie is de tendens dat er minder met raamovereenkomsten wordt gewerkt. Binnen dit ministerie zijn ervaringen negatief (voordelen wegen niet op tegen de nadelen). Voor de ervaringen van de marktpartijen met raamovereenkomsten, wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

3.3.5 "Slimme" automatisering

Per ministerie wordt het volledige proces van werven van uitzendkrachten t/m facturering, door middel van "slimme" automatisering gestroomlijnd.

De vraag die hier wordt beantwoord is:

1. Wordt er gebruik gemaakt van "slimme" automatisering voor het inhuurproces?

Door de ministeries wordt nog maar sporadisch gebruik gemaakt van zgn. "slimme" automatisering voor wat betreft externe inhuur. Er zijn enkele initiatieven opgestart, bijvoorbeeld op het gebied van inkoopssystemen, waarin ook de verwerking en afhandeling van externe inhuur wordt betrokken. Daarnaast hebben twee ministeries ervaring opgedaan met automatisering rondom inhuur van uitzendkrachten (FLEXCHANGE). In hoeverre er interdepartementale afstemming plaatsvindt over de diverse departementale ontwikkelingen komt niet duidelijk uit de evaluatie naar voren. Het is uiteraard van belang dat departementen ervaringen met elkaar delen, teneinde te voorkomen dat het wiel vele malen opnieuw wordt uitgevonden. Voor zover dit niet geschiedt, ligt een coördinerende taak voor BZK in de rede.

4. Brancheorganisaties

4.1 Inleiding

Om de ervaringen die de markt heeft met "Meer Focus op Externe Inhuur" goed in beeld te krijgen, is met vertegenwoordigers van een viertal brancheorganisaties gesproken. Het gaat hier om de volgende organisaties:

- Raad voor Organisatie Adviesbureaus (ROA)
- Orde van Organisatiekundigen en -adviseurs (Ooa)
- Vereniging voor Beleidsonderzoek (VBO)
- Orde van Register Managers (ORM)

Aan de brancheorganisaties is gevraagd om in te gaan op de ervaringen met het actieprogramma, de ervaringen met het instrument raamovereenkomsten in het bijzonder. Daarnaast is gevraagd welke verbeteruggesties of alternatieven de brancheorganisaties zien. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de mening over de raamovereenkomsten, waarna puntsgewijs de verbeteruggesties gepresenteerd worden. Over dit onderwerp heeft BZK inmiddels veelvuldig contact gehad met betreffende marktpartijen. Het onderstaande is echter een weergave van de afgenomen interviews in het kader van de evaluatie.

4.2 Raamovereenkomsten

Meerdere partijen constateren dat raamovereenkomsten veel partijen uitsluiten die daardoor ook geen expertise opdoen op het betreffende adviesterrein. Het aantal potentiële aanbieders wordt daarmee verkleind. In de constructie van raamovereenkomsten worden doorgaans alleen de grote organisaties betrokken. Voor de kleine organisaties en zelfstandigen is het bijna onmogelijk om mee te doen, onder andere vanwege de enorme administratieve last (o.a. de kosten) die de aanbesteding met zich mee brengt. De vraag is of dit niet in strijd is met de Europese regelgeving, vanwege het mededingingsaspect moeten ook kleine organisaties mee kunnen doen.

Bij het afsluiten van raamovereenkomsten ligt volgens meerdere partijen een te sterk accent op de prijs als selectiemiddel. Daarbij komt dat een raamovereenkomst de markt als het ware 'bevriest' voor de periode van enkele jaren terwijl factoren als prijs en kwaliteit intussen kunnen veranderen.

Het verdient daarnaast aanbeveling om eens over de landsgrenzen te kijken op welke wijze andere landen met de EU-regels omgaan en te onderzoeken of mantelovereenkomsten wel het meest geschikte instrument vormen.

Ten aanzien van raamovereenkomsten vinden zowel ROA als Ooa dat deze momenteel te veel worden gebruikt als 'shortlist'. De ROA ziet veel in een zogenaamd 'partnership' waarin meer samen op wordt getrokken tussen de mantelpartijen en potentiële opdrachtgevers en waarin de partijen van elkaar kunnen leren. Met Rijkswaterstaat is al enige ervaring opgedaan met het werken in een 'partnership'.

4.3 Raad voor Organisatie Adviesbureaus (ROA)

De ROA onderschrijft de doelstellingen van de maatregelen op het gebied van inhuur van externen, namelijk meer concurrentie en meer transparantie. De ROA is echter niet op alle punten tevreden met de uitwerking hiervan in de maatregelen. Over de gehele breedte van de branche zijn klachten hoorbaar over de huidige wijze van inhuur. Ervaringen van ROA zijn te vatten in drie hoofdpunten:

Administratieve Lasten

Bureaus moeten voor elke verwervingsprocedure net weer andere gegevens aanleveren die sterk op elkaar lijken. De ervaring is dat de informatievragen van verschillende ministeries of onderdelen van ministeries steeds iets variëren en dat de geleverde informatie verschillend wordt beoordeeld. Dit zorgt voor zeer hoge administratieve lasten (kosten) voor zowel de bureaus als voor de Rijksoverheid zelf. De ROA suggereert het opzetten van een centraal register waar alle bureaus die dit willen jaarlijks of tweejaarlijks de gevraagde gegevens kunnen deponeren. Dit principe van 'éénmaal inwinnen en meermalen gebruiken' van informatie zou de administratieve lasten sterk kunnen reduceren.

Categorieën Inhuur

De ROA constateert dat de vier soorten inhuur die zijn benoemd niet altijd goed zijn te onderscheiden en dat ook binnen de categorie 'organisatieadvies' vele soorten advies zijn te onderscheiden. De ROA stelt voor om bijvoorbeeld aan te sluiten bij de indeling van adviesopdrachten die in een onderzoek van De Caluwé (2002) is gemaakt. Daarnaast zou in de ogen van de ROA gekeken moeten worden naar de gehanteerde selectiecriteria per onderscheiden categorie.

Direct contact met 'aanvrager'

Door de rol van de afdelingen inkoop als loket is direct contact met de 'aanvrager' nauwelijks of pas laat in het inhuurtraject mogelijk. De selectie vindt hierdoor in de ogen van de ROA te veel plaats op basis van kwantitatieve en procedurele voorwaarden. Er is weinig ruimte voor meer kwalitatieve en gevoelsmatige overwegingen die bij de keuze van een adviesbureau ook een belangrijke rol spelen.

4.4 Orde van Organisatiekundigen en -adviseurs (Ooa)

De Ooa verwijst naar een onderzoek dat zij onder haar leden heeft uitgevoerd naar de ervaringen met het plan "Meer Focus op Externe Inhuur" en de uitkomsten zoals deze gerapporteerd zijn aan het ministerie van BZK.

De Ooa is niet blij met het plan "Meer Focus op Externe Inhuur" als geheel, al toont zij zich positief over de ontwikkelde toolkit. Zo wordt bijvoorbeeld organisatie- en formatieadvies op één hoop geveegd en dat is niet terecht. Het inkopen van organisatieadvies vereist een nauwe relatie met de opdrachtgever. Op dit moment zijn er allerlei filters ingebouwd bij de rijksoverheid voor inhuur. Het contact met de daadwerkelijke klant is er niet meer, dat wordt als een gemis ervaren en volgens de geïnterviewden is het noodzakelijk om contact met de klant te hebben.

09022007

Volgens het Ooa regeert de angst bij de rijksoverheid. Als je als inhuurder maar een groot bureau inhuurt dan zit je per definitie goed. Terwijl vele opdrachten ook door kleinere organisaties en zelfstandigen uitgevoerd kunnen worden. Door de nieuwe maatregelen ontstaan er constructies van onderaannemerschap, de vraag is of dit wel de bedoeling is en of dit niet resulteert in hogere tarieven.

Inkoopafdelingen hanteren voornamelijk de harde criteria (zoals tarief). Met aandacht voor de inhoud van de opdracht en de match (op inhoud en kwaliteit) met de adviseur(s) die de opdracht uitvoeren neemt de kans op klanttevredenheid bij de overheid toe. Inkoopafdelingen binnen de Rijksoverheid moeten vooral een faciliterende rol hebben en niet tussen opdrachtgever en opdrachtnemer staan.

Tot slot merkt Ooa op, dat met de leveranciers, zoals opgenomen in de Toolkit Externe Inhuur, periodiek overleg gevoerd zou moeten worden. Dit ter bespreking van ontwikkelingen in de markt en bij de overheid, die van invloed zijn op het inkoopproces.

4.5 Vereniging voor Beleidsonderzoek (VBO)

De VBO heeft in de conceptfase van het actieprogramma de gelegenheid gekregen het stuk te becommentariëren. Op aangeven van de VBO is de externe inhuur met betrekking tot beleidsonderzoek, gelet op de benodigde specifieke deskundig- en onafhankelijkheid, buiten het actieprogramma gehouden. Bij de VBO overheerst het gevoel dat de branche weinig tot geen last heeft van de beperkende maatregelen, uitgezonderd een aantal leden van de VBO dat zich naast beleidsonderzoek ook op beleidsadvies richt.

Met het opzetten van een interdepartementale databank is de branche niet blij. De VBO acht een dergelijke databank een gevaarlijk instrument als daarin ook (subjectieve) waardeoordelen worden opgenomen.

Ten aanzien van de in het actieprogramma genoemde maatregelen stelt de VBO dat de maatregelen te zwaar zijn aangezet. Een betere wijze om de externe inhuur onder controle te krijgen is via sturing op budget.

4.6 Orde van Register Managers (ORM)

De ORM is betrokken geweest bij de totstandkoming van de toolkit 'externe inhuur'.

Zowel individuele interim-managers als bureaus zullen volgens de ORM slechts met negatieve effecten van de maatregelen geconfronteerd worden. Inkopers staan volgens ORM te ver van het beroep, de managementvraag en het probleem af. Het is bij de intake van belang om de impact van het probleem te kunnen bespreken met de werkelijke opdrachtgever. De maatregelen uit het actieprogramma zijn volgens de ORM te afstandelijk, te bureaucratisch en onvoldoende op maat gesneden, waardoor de faalfactor en/of het afbreukrisico groter wordt.

De ORM is voorstander van het optuigen van een interdepartementale databank, uiteraard mits dit secuur gebeurt; geen oneerlijke concurrentie en voldoende transparantie op de procedures en kwalificatie-eisen.

lagen

Bijlage I Plan van aanpak



**Onderzoek
Evaluatie "Meer Focus op Externe Inhuur"**

In opdracht van:
Ministerie van BZK, DG MOS

Uitgevoerd door:
Ministerie van Financiën, Directie Coördinatie Auditbeleid Departementen

Den Haag, 27 april 2006

1. Inleiding

Meer focus op Externe Inhuur

Binnen actielijn 3 van het actieprogramma Programma Andere Overheid is de beperking van de externe inhuur één van de actiepunten. Om hieraan binnen de Rijksoverheid invulling te geven heeft de Tweede Kamer op 8 december 2004 in een Algemeen Overleg het plan van aanpak "Meer Focus op Externe Inhuur" besproken en aanvaard. In dit plan van aanpak worden drie invalshoeken gehanteerd om maatregelen op het gebied van inhuur te treffen:

- o Professioneel opdrachtgeverschap
- o Goed werkgeverschap
- o Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering

Professioneel opdrachtgeverschap

Hieronder vallen enkele maatregelen gericht op een rationele afweging van de keuze al of niet in te huren en het beter benutten van (binnen de eigen organisatie) beschikbare kennis en expertise:

- o Per 1-1-2005 ligt voor een periode van 2 jaar de beslissingbevoegdheid tot de inhuur van interim-management, organisatie- en formatieadviezen, communicatie- en beleidsadvies niet meer bij de individuele manager maar op het niveau van Directeur-Generaal en bij de buitendiensten op het meest geëigende niveau.
- o Het per ministerie invoeren van een interdepartementaal opgestelde gedragscode.
- o Het ter beschikking stellen van een toolkit, waarin onder meer handleidingen voor een inhoudelijke afweging voor inhuur zijn opgenomen.
- o Het inrichten van 'departementale toetspunten' voor externe inhuur.
- o Het opzetten van een interdepartementale databank met door de ministeries verstrekte opdrachten aan externen.

Goed werkgeverschap

Vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap zijn maatregelen voor het beter benutten van eigen personeel belangrijk. Ministeries nemen hier maatregelen die passen binnen de eigen context. Te denken valt aan de opzet / beter benutten van (inter)departementale pools.

Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering

Het betreft maatregelen gericht op stroomlijning en standaardisering van het inhuurproces, zoals het per ministerie aanbesteden van externe inhuur in mantelcontracten, waar dit op basis van volume mogelijk is.

Evaluatie

In het Actieprogramma PAO is aangegeven dat de bovengenoemde maatregelen en de ervaringen daarmee jaarlijks worden gevolgd. In dat kader is besloten om in 2006 de maatregelen externe inhuur te evalueren. Dit is ook toegezegd aan de branche-organisaties op het gebied van organisatie-advies, de Raad van Organisatieadviesbureaus (ROA) en de Orde van organisatie-adviseurs (Ooa).

2. Verzoek van de DGMOS van BZK

De DG MOS van BZK heeft het ministerie van Financiën verzocht de evaluatie van de maatregelen "Meer Focus op Externe Inhuur" te laten uitvoeren door de directie Coördinatie Auditbeleid Departementen (CAD).

3. Probleemstelling

In de begeleidende brief² bij het plan "Meer Focus op Externe Inhuur" beschreef de toenmalige minister van BVK het centrale probleem als volgt: "De overheid gebruikt haar eigen capaciteit en deskundigheid onvoldoende. De overheid is op onderdelen te afhankelijk van marktpartijen."

Per 1 januari 2005 zijn de maatregelen uit het plan "Meer Focus op Externe Inhuur" van kracht geworden. Ze zijn erop gericht dat er bewuster en meer rationeel wordt afgewogen om al dan niet over te gaan tot externe inhuur, dat er vaker gebruik wordt gemaakt van beschikbare capaciteit binnen het departement of binnen de Rijksoverheid en dat het inhuurproces zoveel mogelijk wordt gestroomlijnd en gestandaardiseerd, bijvoorbeeld door het aanbesteden van externe inhuur in mantelcontracten.

Een evaluatie moet inzicht bieden in de manier waarop de departementen de maatregelen hebben geïmplementeerd en of de maatregelen de gewenste effecten hebben. Daarnaast moeten er aanbevelingen uit naar voren komen voor verdere verbeteringen. Zodoende vormt de evaluatie een bijdrage voor de discussie over en een oplossing voor het probleem van externe inhuur.

Tegen deze achtergrond wordt voor de evaluatie de volgende centrale vraag gehanteerd:

Op welke wijze hebben de departementen de maatregelen uit het plan "Meer Focus op Externe Inhuur" geïmplementeerd en hebben deze maatregelen de gewenste effecten?

4. Onderzoeksvragen

1. Zijn de afgesproken maatregelen uit het plan "Meer Focus op Externe Inhuur" door de ministeries geïmplementeerd en op welke wijze?
2. Wat zijn de ervaringen met de maatregelen? Zorgen zij voor een meer rationele afweging alvorens over te gaan tot inhuur? Wordt er vaker gebruik gemaakt van alternatieven voor inhuur?
3. Hebben de ministeries mantelcontracten afgesloten voor één of meer soorten beleidsgevoelige externe inhuur? Wat zijn hiermee de ervaringen zowel voor de ministeries (o.a. (nalaten van) gebruik van de mantelcontracten en oorzaken hiervoor) als voor de marktpartijen? (op verzoek van de opdrachtgever wordt hieraan specifiek aandacht besteed)
4. Wat zijn mogelijke verbeterpunten?

De evaluatie kent twee aspecten. Enerzijds moet een beeld worden geschetst van de feitelijke implementatie van de maatregelen door de ministeries. Anderzijds wordt aandacht besteed aan de ervaringen met deze maatregelen en aanbevelingen voor de toekomst.

² Tweede Kamer 2004-2005, 29362 nr. 21.

5. Opzet onderzoek

De bovengenoemde onderzoeksvragen zullen op basis van onderzoek worden beantwoord. Op basis van deze antwoorden kan de probleemstelling (centrale vraagstelling) worden beantwoord en kunnen aanbevelingen voor de toekomst worden geformuleerd.

Onderzoeksvraag 1 kan worden beantwoord door deskresearch op basis van beschikbare documenten van de ministeries. De onderzoeksvragen 2, 3 en 4 zullen worden beantwoord op basis van interviews met betrokkenen op de ministeries en met enkele brancheorganisaties op het terrein van de vier soorten beleidsgevoelige inhuur (interim-management; organisatie- en formatieadviezen; communicatieadvies en beleidsadvies). De uitgewerkte onderzoeksvragen met betrekking tot de brancheorganisaties zullen in gezamenlijkheid met PIA en BZK/POIR worden opgesteld.

Interviews		
Per departement worden twee interviews gehouden met diverse betrokkenen bij het inhuurproces. Daarnaast zullen enkele interviews worden gehouden met de brancheorganisaties voor de vier soorten beleidsgevoelige inhuur.		
2 interviews per departement	(13 x 2)	26
1 interview per brancheorganisatie	(4 x 1)	4
<i>Totaal aantal interviews</i>		30

De deskresearch op basis van de door departementen aangeleverde informatie zal plaatsvinden in de periode juni-augustus. Het afnemen van de interviews en het opstellen van de rapportage zal plaatsvinden in de periode van september-december van dit jaar. Rapportage zal plaatsvinden voor het eind van 2006.

6. Uitgangspunten

De opdracht zal worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de plaatsvervangend directeur van de directie Coördinatie Auditbeleid Departementen, de heer mr. R.O. Vos.

Voorwaarden voor een goede uitvoering van de opdracht zijn:

- Toegang tot de relevante documenten en informatie, waaronder het volgende:
 - Beschrijving van de AO voor het proces van externe inhuur;
 - Departementale uitwerking van de interdepartementale gedragscode externe inhuur;
 - Informatie over inrichting van het departementale toetspunt voor externe inhuur;
 - Informatie over de feitelijke naleving van de maatregelen voor externe inhuur (deelonderzoek AD's).

Voor het onderzoek kan het nodig zijn, voorzover hierover geen of onvoldoende informatie beschikbaar is, de werking van de (in opzet) getroffen maatregelen binnen een departement te laten onderzoeken. Beperkte inschakeling van de departementale auditdiensten ligt dan in de rede.

- Toegang tot de betrokkenen bij het inhuurproces; hierbij valt te denken aan enkele opdrachtgevers voor externe inhuur en medewerkers die betrokken zijn bij de toetsing van aanvragen voor externe inhuur. De gedelegeerd opdrachtgever verzorgt de contacten met personen die zullen worden geïnterviewd.
 - Overleg met de (gedelegeerd) opdrachtgever.
- Met de (gedelegeerd) opdrachtgever wordt een tijdschema opgesteld en bewaakt.

7. Contactpersonen

De opdrachtgever voor dit onderzoek is DG MOS. De directie POIR is gedelegeerd opdrachtgever, met als eerste aanspreekpunt mevrouw drs. J.M.H. Nelis.

Voor de opdrachtnemer treden de heer W.D. Jansen A.A., de heer drs. H.P.H. Elings en de heer drs. D.B.H. van Wendel de Joode, belast met de uitvoering van dit onderzoek, op als contactpersonen.

8. Zorgvuldigheid

Het onderzoeksteam van CAD zal alleen personen of organisaties benaderen via de contactpersoon van de opdrachtgever.

Het onderzoeksteam van CAD zal zorgvuldig omgaan met ontvangen informatie. Van de te houden interviews zullen gespreksverslagen worden opgesteld. Deze zullen worden voorgelegd aan de betrokken respondenten.

De betreffende rapportages van CAD worden uitsluitend verstrekt aan de opdrachtgever en aan de door de opdrachtgever aangewezen personen.

Bijlage II Verzoek aan de auditdiensten

Aan de Directeur Departementale Auditdienst

Datum

Uw brief (Kenmerk)

Ons kenmerk

CAD 2006-00240

Onderwerp

Inschakeling van DAD's bij de CAD-audit "externen inhuur"

Beste collega,

Binnen het actieprogramma "Programma Andere Overheid" is de beperking van de externe inhuur één van de actiepunten. Om hieraan invulling te geven heeft de Tweede Kamer op 8 december 2004 in een Algemeen Overleg het plan van aanpak "Meer Focus op Externe Inhuur" besproken en aanvaard.

Het actieprogramma "Meer Focus op Externe Inhuur" is gestart op 1 januari 2005. Om inzicht te krijgen in de stand van zaken bij de departementen is binnen het Directoraat-Generaal Management Openbare Sector (DG MOS) besloten hiernaar een audit te laten uitvoeren als onderdeel van de voorgenomen evaluatie van het actieprogramma.

De centrale vraag waarop deze audit antwoord moet geven is: Op welke wijze hebben de departementen de maatregelen uit het plan "Meer Focus op Externe Inhuur" geïmplementeerd en hebben deze maatregelen de gewenste effecten?

De audit zal zich richten op:

- de vraag of de maatregelen zijn geïmplementeerd en de wijze waarop;
- de ervaringen die zijn opgedaan met deze maatregelen;
- het gebruik van raamovereenkomsten.

Daarnaast dient de audit (eventuele) knelpunten in kaart te brengen.

De audit wordt op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de directeur-generaal MOS, uitgevoerd door de directie CAD van het ministerie van Financiën. Het plan van aanpak voor deze audit is geaccordeerd door het pSG-beraad in het overleg van 18 mei 2006. De planning is erop gericht de audit eind 2006 af te ronden.

De audit zal worden uitgevoerd door middel van desk research en door middel van interviews met een aantal actoren die in het departementale proces van externe inhuur een rol spelen. Daarnaast is het van belang dat onder meer de werking van een aantal getroffen maatregelen wordt getoetst. In het plan van aanpak voor de audit is ervan uitgegaan dat voor deze toets een beroep kan worden gedaan op de DAD's.

Mede gelet op de accordering door het pSG-beraad verzoek ik uw medewerking bij de audit. Concreet betekent deze medewerking dat voor een tweetal maatregelen uit het plan "Meer Focus op Externe Inhuur" wordt bekeken in hoeverre implementatie hiervan heeft plaatsgevonden, of de getroffen maatregelen in opzet toereikend zijn en of de binnen uw departement genomen maatregelen terzake hebben gewerkt. Het gaat hierbij om de volgende maatregelen:

1. Per 1 januari 2005 wordt de beslissingsbevoegdheid tot inhuur van de vier vormen beleidsgevoelige inhuur (interim-management; organisatie- en formatieadvies; communicatieadvies en beleidsadvies) voor een periode van 2 jaar belegd op DG-niveau (bij de regionaal verspreide buitendiensten op het meest geëigende niveau in de organisatie).

2. Ieder ministerie zal overgaan tot het inrichten van 'departementale toetspunten' voor externe inhuur, d.w.z. het aanwijzen van functionarissen (in de vorm van persoon, vergadering e.d.) die belast zijn met de toetsing.

Ik verzoek u vriendelijk de uitvoering van deze toets ten aanzien van de bovengenoemde maatregelen in te plannen en mijn directie over de uitkomsten van deze toets in een rapport van bevindingen vóór 15 oktober a.s. te informeren. Om richting te geven aan de toets en de rapportering is in de bijlage een overzicht gevoegd van onderzoeksaspecten die hierbij betrokken dienen te worden.

Mocht u nog vragen of opmerkingen hebben dan verzoek ik u contact met mij op te nemen.

Met vriendelijke groet,

**Directeur Coördinatie Auditbeleid Departementen
P.H.E. Bartholomeus RA**

Bijlage III Lijst van geïnterviewden

Onderstaand een lijst met namen van personen die in het kader van de evaluatie zijn geïnterviewd. Naast de in de lijst vermelde personen hebben er met (veel) personen interviews plaatsgevonden door de departementale auditdiensten (DAD's) in het kader van het deelonderzoek naar de opzet en werking van een aantal beheersmaatregelen. De namen van deze geïnterviewden zijn niet in onderstaande lijst opgenomen. De door het CAD-auditteam afgenomen interviews op de ministeries moeten als aanvullend op de DAD-interviews worden gezien en hebben zich in het bijzonder gericht op de ervaringen met de beheersmaatregelen en op de stand van zaken met betrekking tot de facultatieve maatregelen. Bij een klein aantal departementen hebben, mede gelet op de implementatiefase waarin zij verkeren, geen dan wel beperkte interviews plaatsgevonden.

Geïnterviewden

AZ

Mijndert Anker (hoofd stafbureau RVD)

Fatima Polat (FEZ/Financieel Beleid en Informatievoorziening)

BUZA

Paul Heemskerk (HDPO/IC)

Loes Suurmeijer (PMA)

BZK

Marc Brugman (hoofd tvs contractmanager IAC)

Vidya Mahabir (FAZ)

Defensie

Geen interview

EZ

Ilse Jansen (FEZ/Bedrijfsvoering)

Theo Bonten (OI/Stafbureau)

Ton Engelen (P&O Stafbureau)

Financiën

Thijs Leijen (FEZ)

Ab Tetteroo (CDI)

Justitie

Peter van der Knaap (hoofd commerciële zaken)

LNV

Fons van den Boorn (P&O)

Jan Boon (FEZ)

Gerard Hoogs (IFZ)

OCW

Bert Scherpenhuijzen (P&O)

SWZ

Joke Driehuys (controller DCE)

Ruud Verkijk (FZ/CIBA)

V&W

Robert-Jan van Welsenens (wnd. Directeur Inkoop)

Remco de Vos (voormalig concerncontroller centrale diensten)

VROM

Hans Nieuwendijk (controller DGM)

Pim de Vries (controller DGW)

VWS

Cecil Kieffer (Adviseur DCZ)

ROA

Rik van Terwisga (voorzitter)

Ooa

Rob Wagenaar (voorzitter)

Raimond Fifis (verenigingsmanager)

VBO

Yvonne Prince (voorzitter)

ORM

Mieke van den Broek-Hanskamp (voorzitter)