

Vergaderjaar 2007–2008

31 201

Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008

Nr. 38

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2008

1. INLEIDING

In deze nota informeer ik u welke maatregelen het kabinet neemt om de uitgaven externe inhuur te beheersen en op welke wijze het kabinet in deze kabinetsperiode de Tweede Kamer zal informeren over de uitgaven externe inhuur.

Tijdens het Verantwoordingsdebat in juni 2007 heb ik u toegezegd met een nota externe inhuur te komen naar aanleiding van de gestegen uitgaven externe inhuur in 2006, zoals bleek uit de rapportage in het Sociaal Jaarverslag Rijk en naar aanleiding van de evaluatie van het plan van aanpak «Meer Focus op externe inhuur»¹.

Tegelijkertijd stel ik u in deze nota op de hoogte op welke wijze het kabinet invulling zal geven aan de door u aanvaarde motie van D66. Het betreft uw verzoek om een nulmeting van externe inhuur in relatie tot de taakstelling.

Externe inhuur is binnen de Rijksoverheid vanaf 2005 een gedefinieerd begrip. Deze definitie, het nadere onderscheid in soorten externe inhuur en de afbakening met uitbesteding zijn opgenomen in bijlage 1 bij deze brief.

2. DOELSTELLING BELEID

In het Regeerakkoord is een financiële taakstelling op het ambtelijk apparaat bepaald en zijn afspraken gemaakt over vermindering van het aantal rijksambtenaren tijdens deze kabinetsperiode. Om deze doelstellingen ook daadwerkelijk te realiseren is het van belang dat de afgeslankte functies niet worden opgevuld door de inhuur van externen. Daarom is terughoudendheid gewenst bij het inhuren van externen op reguliere functies of het extern advies vragen voor bijvoorbeeld beleidsvraagstukken.

¹ Het ministerie van Financiën heeft een evaluatie opgesteld van de maatregelen uit het Actieprogramma «Meer Focus op Externe Inhuur». Deze evaluatie is als (ongenummerde) bijlage bij deze nota gevoegd. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Voor het kabinet vormt de hoogte van de uitgaven externe inhuur in 2007, rekening houdend met eventuele prijsstijgingen, de ijklijn. De doelstelling is om de uitgaven externe inhuur op dit niveau te stabiliseren en waar mogelijk te doen dalen.

Voor wat betreft uitbesteding geldt dat het structureel uitbesteden van productie of bedrijfsvoeringstaken gepaard dient te gaan met een structurele vermindering van het aantal formatieplaatsen.

3. AANPAK

3.1. Ministeries

Het vorige kabinet heeft een aantal rijksbrede maatregelen afgesproken om de uitgaven externe inhuur te beheersen. Zie bijlage 2 voor een overzicht van deze maatregelen. Uit de evaluatie van het ministerie van Financiën blijkt echter dat de ministeries hiermee niet goed uit de voeten kunnen. Daarbij komt dat de maatregelen niet langer aansluiten bij het beleid van het kabinet om de regelgeving en de interne bestuurslast te verminderen. In het vervolg zullen daarom de ministeries zelf invulling geven aan beheersmaatregelen om binnen de opgelegde norm te blijven. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor maatwerk, waardoor meer effect van de maatregelen mag worden verwacht.

In het departementale jaarverslag rapporteren de ministeries vervolgens ook zelf over de uitgaven aan de acht onderscheiden soorten externe inhuur, voor het eerst over het jaar 2007. Daarmee worden de uitgaven externe inhuur per departement een onderwerp van gesprek met de Vaste Kamercommissies¹. Het ministerie van Financiën treedt in overleg met de ministeries om de kwaliteit van de invoering van de cijfers te verbeteren. Als regievoerend minister zal ik rijksbreed de uitgaven monitoren (zie volgende paragraaf).

3.2. Minister van BZK

Om de uitgaven externe inhuur te beheersen richt ik, als regievoerend minister de focus op de volgende twee speerpunten:

a. Slimmer inkopen: invoeren categoriemanagement inkoop tijdelijk personeel

Categoriemanagement

Categoriemanagement betekent het opzetten van een rijksbrede strategie voor de verwerving van diensten en goederen. Het gaat niet alleen om de feitelijke inkoop (al dan niet gezamenlijk aanbesteden), maar om de gehele levenscyclus van het product of de dienst, van behoefteformulering aan het begin tot contractbeheer en evaluatie aan het einde. Kortom: niet 13 keer hetzelfde doen maar slim samenwerken. Waar de Rijksoverheid nu soms een collectief geheugen en marktkennis ontbeert, moet categoriemanagement de ministeries helpen bij het maken van verstandige keuzes over tijdelijk personeel. Een rijksbrede inkoopuitgavenanalyse (ook wel spendanalyse genoemd) vormt een belangrijke basis voor categoriemanagement. Een eerste inkoopuitgavenanalyse is in 2007 uitgevoerd over de jaren 2005 en 2006 en bevat gegevens over de uitgaven externe inhuur én uitbesteding.

Kwartiermaker categoriemanagement inkoop tijdelijk personeel

Een kwartiermaker inkoop tijdelijk personeel is aangesteld om een haalbaarheidsstudie te doen hoe categoriemanagement van *externe*

¹ Inmiddels zijn de jaarverslagen 2007 gepubliceerd.

inhuur én uitbesteding vorm gegeven kan worden. De resultaten hiervan komen in de loop van dit jaar beschikbaar.

b. Beter inzetten van eigen medewerkers

De vermindering van het aantal ambtenaren moet tot veel beweging op de interne arbeidsmarkt van het Rijk leiden. Om dit in goede banen te leiden is een belangrijke rol weggelegd voor het netwerk van departementale loopbaancentra, de Mobiliteitsorganisatie Rijk. Bijvoorbeeld door vraag en aanbod te matchen en te zorgen dat beschikbare capaciteit wordt benut. Dit kan ook door pooling van deskundigheid en capaciteit. Zo kan worden voorkomen dat ministeries onnodig een beroep doen op uitzendkrachten of andere vormen van externe inhuur. De Regiekamer ziet toe op de werking van de interne arbeidsmarkt. Dit is een aparte commissie die hiervoor speciaal is ingesteld.

Daarnaast is de mogelijkheid van het inhuren van collega's vanuit andere onderdelen van de rijksdienst voor hogere managementtaken en opdrachten via ABD-Interim nadrukkelijk onder de aandacht van de leidinggevenden gebracht. In de afgelopen drie jaar heeft dit inmiddels bijna tweehonderd keer tot een succesvolle bemiddeling geleid. De kosten beperken zich dan tot een vergoeding van de loonkosten aan de collega organisatie en een kleine opslag voor training en begeleiding.

4. MONITORING

Vanaf 1998 zijn de cijfers over de uitgaven externe inhuur opgenomen in het Sociaal Jaarverslag Rijk¹. Tijdens de huidige kabinetsperiode wil het kabinet deze rapportage vervangen door de door u gevraagde nulmeting als onderdeel van de voortgangsrapportage Vernieuwing Rijksdienst. Daarnaast rapporteren de ministeries zelf over de uitgaven in de eigen departementale jaarverslagen.

4.1 Rapportage Vernieuwing Rijksdienst – nulmeting

Aansluitend bij de verdeling van de taakstelling wordt voor de kolommen Beleid en advies, Toezicht, Staf en Uitvoering per departement een overzicht van de uitgaven externe inhuur opgesteld. ZBO's blijven in deze opzet buiten beschouwing. Gezien de relatief geringe taakstelling (10%), de bijzondere sturingsrelatie en de aandacht van de Tweede Kamer voor met name beleidsgevoelige inhuur, zie ik dit als een acceptabele beperking. De hoogte van de uitgaven 2007 vormt zoals eerder aangegeven, het plafond voor de komende jaren.

De nulmeting is opgenomen in bijlage 3 bij deze brief. Het betreft een totaal bedrag van € 1 188 477 (x 1 000). De jaarlijkse vervolgmeting ontvangt u vervolgens bij de periodieke voortgangsrapportage Vernieuwing Rijksdienst. Het ministerie van Financiën heeft op basis van de ontvangen inputgegevens uitgaven externe inhuur 2007 van de ministeries, zoals dit is vastgelegd in de Rijksbegrotingsvoorschriften, de nulmeting 2007 uitgevoerd.

4.2. Departementale verantwoording

Daarnaast rapporteren de ministeries zelf in het eigen departementale Jaarverslag over de uitgaven aan de acht onderscheiden soorten externe inhuur en de genomen maatregelen om externe inhuur te verminderen. Dit gebeurt voor het eerst over in het departementale jaarverslag 2007. Het betreft totalen aan uitgaven apparaat- en programmakosten, zonder onderscheid te maken naar de hierboven genoemde kolommen. De Rijksbegrotingsvoorschriften zijn hiervoor aangepast.

¹ Het Sociaal Jaarverslag Rijk betreft de sector Rijk. Dit is exclusief het ministerie van Defensie.

4.3. Actualiteit

In de afgelopen periode zijn op basis van verschillende rapportages cijfers over uitgaven externe inhuur gepubliceerd. Onderstaand schema geeft inzicht in de achtergrond van de verschillen.

	Inkoopuitgaven-analyse 2006	Sociaal Jaarverslag Rijk 2006	Departementale jaarverslagen 2007	Nulmeting 2007
Externe inhuur	x (ruimere definitie)	x (8 categorieën)	x (8 categorieën)	x (geordend per kolom)
Uitbesteding	x			
Apparaatskosten	x	x	x	x
Programmakosten	x		x	x
Baten-lastendiensten	x	Beperkt aantal ministe- ries rapporteren cijfers BLD	Meer ministeries rapporteren cijfers BLD, maar nog niet volledig x	Alle BLD zijn opgenomen in de nulmeting
Defensie	x			x
Totaalbedrag	€ 2.6 miljard	€ 568 488 (x 1 000)	€1 004 796 (x 1 000)	€ 1 188 477 (x 1 000)

Omdat de cijfers over verschillende jaren niet te vergelijken zijn, kan niet zomaar de conclusie worden getrokken dat er sprake is van een sterke stijging van de uitgaven.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

DEFINITIE EXTERNE INHUUR

In 2004 heeft mijn voorganger het actieprogramma «Meer Focus op Externe Inhuur» opgesteld. Dit actieprogramma is aan de Tweede Kamer gezonden en op 8 december 2004 in een AO besproken. (Kamerstuk 29 362, nr. 21).

In dit actieprogramma is het begrip externe inhuur nader gedefinieerd en afgebakend van uitbesteding van werkzaamheden. Twee begrippen die nogal eens door elkaar worden gebruikt, hetgeen gesprekken over de omvang van de uitgaven compliceert. De definitie van externe inhuur die vanaf 1 januari 2005 binnen de Rijksoverheid geldt, is als volgt:

«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 tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid waarop door de opdrachtgever gestuurd wordt».

Op basis van deze definitie zijn acht soorten externe inhuur onderscheiden

- *Interim-management;*
- *Organisatie- formatieadvies;*
- *Beleidsadvies;*
- *Communicatie-advies;*
- Juridisch-advies;
- Advisering over automatiseringsvraagstukken (ICT);
- Accountancy, financiën, administratieve organisatie;
- Uitzendkrachten.

De eerste vier soorten zijn aangemerkt als beleidsgevoelige inhuur. Bij deze soorten gaat het om de invloed van de adviseur op de primaire taak van de overheid.

In het Sociaal Jaarverslag Rijk is de afgelopen jaren conform deze definitie en indeling over de uitgaven externe inhuur gerapporteerd. Ook tijdens deze kabinetsperiode zal in de rapportages deze definitie worden gehanteerd.

Met bovenstaande definitie is externe inhuur afgebakend van:

- *Inhuur van deskundigheid op grond van wettelijke taken* zoals tolken en de landsadvocaat. De inhuur van de landsadvocaat voor niet-wettelijke taken hoort thuis in de categorie externe inhuur (juridisch advies).
- *Uitbesteding* van facilitaire dienstverlening, infrastructurele werken (inclusief ICT) en beleidsonderzoek
- *Inbesteding*, dienstverlening tussen departementen, bijvoorbeeld in de vorm van shared services.

DEFINITIE UITBESTEDEN

In het plan van aanpak «Meer focus op externe inhuur» is de volgende definitie van uitbesteden opgenomen

Bij uitbesteden wordt een opdracht geplaatst, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt zonder dat er door de opdrachtgever op de inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd.

Of, anders gezegd: *Uitbesteden is het kopen van een resultaat of product. De opdrachtnemer/leverancier stuurt de medewerkers aan die het resul-*

taat of product tot stand brengen. De opdrachtnemer/leverancier heeft een resultaatverplichting en is verantwoordelijk voor de geleverde kwaliteit. De werkzaamheden kunnen plaatsvinden ten kantore van de opdrachtgever of niet, afhankelijk van de aard van de opdracht.

Bij uitbesteden gaat het veelal om de keuze het werk in eigen beheer uit te voeren door de eigen organisatie of door derden. Veel organisaties besteden niet-primaire werkprocessen uit, zoals catering, bewaking, onderhoud. Het betreft hier veelal structurele taken met een blijvend karakter. Met de leveranciers worden meerjarige contracten afgesloten. Daarnaast zijn er incidentele vormen van uitbesteden. Bijvoorbeeld, als gedurende een bepaalde tijd van topdrukte of van een incidentele grote opdracht, op basis van een resultaatafpraak, derden het werk uitvoeren.

MAATREGELEN ACTIEPROGRAMMA «MEER FOCUS OP EXTERNE INHUUR»

In het Actieprogramma «Meer Focus op Externe inhuur» is een aantal rijksbrede maatregelen afgesproken om de uitgaven externe inhuur te beheersen. Het betreft de volgende maatregelen:

- Het per 1 januari 2005 voor een periode van 2 jaar beleggen van de beslissingsbevoegdheid tot de inhuur van externen van de beleidsgevoelige categorieën inhuur op het niveau van de Directeur-Generaal en bij de buitendiensten op het meest geëigende niveau;
- Het per ministerie invoeren van een interdepartementaal opgestelde gedragscode.
- Het ter beschikking stellen van een toolkit, waarin onder meer de handelingen voor een inhoudelijke afweging voor inhuur zijn opgenomen.
- Het inrichten van «departementale toetspunten» voor externe inhuur.

Uit een evaluatie van dit beleid door het ministerie van Financiën blijkt dat ministeries niet goed uit de voeten kunnen met deze maatregelen. Zij ervaren deze als (te) bureaucratisch en daarmee als een last. Hierdoor werken de maatregelen niet conform opzet. De maatregelen sluiten ook niet aan bij het beleid van het kabinet om de regelgeving en de interne bestuurslast te verminderen. Daarbij komt dat de concrete invulling van de maatregelen per ministerie verschilt. Dit betreft vooral de inrichting van het toetspunt. Om deze redenen schrijft het ministerie van Financiën in haar evaluatie dat vanuit rijksbreed perspectief de implementatie nog niet is afgerond en de problematiek rondom beleidsgevoelige externe inhuur nog niet wordt beheerst.

NULMETING 2007

- De nulmeting over het jaar 2007 (motie Pechtold) zal voor de komende jaren de ijklijn zijn voor de uitgaven externe inhuur. Aansluitend bij de taakstelling wordt onderscheid gemaakt naar beleid, toezicht, staf en uitvoering. De nulmeting bevat de uitgaven aan apparaat- en programmakosten, inclusief die van alle baten-lastendiensten. Zo kan goed gemonitord worden en de relatie met de taakstelling worden gelegd. ZBO's blijven in deze opzet buiten beschouwing.
- Op basis van de nulmeting bedraagt de totaaluitgave externe inhuur voor het jaar 2007 € 1 188 477 (x 1 000). De cijfers van de nulmeting 2007 per ministerie zijn in onderstaande tabel weergegeven. Het totaalbedrag van de nulmeting is hoger dan de optelsom van de cijfers uit de departementale jaarverslagen. Dit komt omdat een aantal ministeries in het eigen departementale jaarverslag de baten-lastendiensten niet of in beperkte mate hebben meegenomen. Dit is gecorrigeerd in de nulmeting. Voor het jaar 2007 is het nog niet mogelijk om de gegevens van de nulmeting te kruisen met de 8 categorieën externe inhuur. Nagegaan zal worden of dit voor komende jaren wel uitvoerbaar is.

Nulmeting 2007

Totaaloverzicht overzicht uitgaven externe inhuur 2007 naar de kolommen Beleid & advies, Toezicht, Staf en Uitvoering in (€ x 1 000)

Ministerie	Beleid & advies	Toezicht	Staf	Uitvoering/ BL-diensten	Totaal
AZ	0	0	445	2 596	3 041
BZK	13 557	217	0	57 621	71 395
BuiZa	4 290	0	3 574	3 744	11 608
Defensie	57 471	0	0	65 553	123 024
EZ	10 808	10 457	5 143	46 014	72 422
FIN	1 273	0	0	170 790	172 063
JUS	87 351	0	0	209 222	296 573
LNv	3 796	10 605	6 650	52 711	73 762
OCW	6 244	2 451	2 438	12 486	23 619
SZW	1 436	3 347	4 540	3 964	13 287
VROM	28 706	4 312	19 439	17 263	69 720
V&W	31 054	5 809	3 530	175 641	216 034
VWS	5 292	1 514	3 812	31 311	41 929
Totaal	251 278	38 712	49 571	848 916	1 188 477