

Vergaderjaar 2008–2009

31 701

Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2009

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2009

Inleiding

In de brief van 3 november 2008 (Tweede Kamer 2008–2009, 31 701, nr. 4) is uw Kamer een sturingsinstrument voor externe inhuur toegezegd. Hierbij legt het kabinet het sturingsinstrument aan u voor. Kern van het instrument is «pas toe of leg uit» (comply or explain) op basis van een transparante verantwoording van de uitgaven externe inhuur en een algemene norm voor een redelijk niveau van externe inhuur.

In het Wetgevingsoverleg over het Jaarverslag van het ministerie van BZK op 11 juni jl. verzocht de vaste commissie voor BZK een totaaloverzicht te sturen van de uitgaven voor externe inhuur over het jaar 2008 en een vergelijking te maken met de uitgaven volgens de nulmeting 2007. In de bijlage bij deze brief treft u de twee gevraagde overzichten aan.¹

Hieronder komen eerst de rollen van de vakministers en de minister van BZK aan de orde, daarna de rol van het management. Daarna wordt de werking van het sturingsinstrument beschreven.

De vakministers

De vakminister is verantwoordelijk voor de eigen begrotingsuitgaven voor apparaat en programma. Elke minister legt met het jaarverslag verantwoording af aan de Tweede Kamer. Het jaarverslag omvat ook de uitgaven voor het ambtelijk personeel en tijdelijk extern personeel.

De vakminister legt hiermee voor zijn of haar terrein verantwoording af over de personeelsinzet en externe inhuur in relatie tot datgene waar de uitgaven voor gedaan zijn.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De minister van BZK

Het kabinet wil de sturing op rijksniveau versterken door transparantie van de uitgaven voor externe inhuur. Deze transparantie is basis voor de discussie over nut en noodzaak aangaande externe inhuur. Het kabinet stelt een algemene norm vast voor een redelijk niveau van externe inhuur. Deze norm is leidend voor het devies: «comply or explain». Je volgt de norm of je legt nadrukkelijk uit waarom je er van afwijkt.

De minister van BZK neemt de verantwoordelijkheid van de collega-ministers voor de uitgaven voor externe inhuur niet over. Wel is de minister van BZK verantwoordelijk voor de werking van het instrument. De minister van BZK bepaalt – met de ambtgenoot van Financiën – de voorschriften en formats voor de verantwoording en zal toezien of de ministeries zich houden aan het principe van «comply or explain». Ook zal de minister van BZK jaarlijks een totaaloverzicht opstellen van de uitgaven en percentages externe inhuur over het afgelopen jaar, waarbij zal worden aangegeven of normoverschrijdingen zijn verantwoord. Deze zal kort na Verantwoordingsdag (de derde woensdag in mei) naar uw Kamer worden gestuurd. Het is aan uw Kamer om in de desbetreffende vaste Kamercommissies vast te stellen of u de verantwoording afdoende vindt.

Inhuur is een managementafweging

Het is primair de taak van het management er voor zorg te dragen dat de primaire en ondersteunende taken en projecten van de overheidsorganisatie worden uitgevoerd. Binnen de gegeven (politieke) kaders dient het management een visie te hebben voor de inrichting van de organisatie, de wijze waarop in personeelsvoorziening wordt voorzien en hoe een en ander zo doelmatig mogelijk wordt uitgevoerd.

De opdracht aan het ambtelijk management is zorg te dragen dat de politieke (en maatschappelijke) opdracht binnen de gestelde kaders wordt gerealiseerd. De manager heeft voor wat betreft de voorziening in personeel daarbij een aantal mogelijkheden. Hij/zij kan er voor kiezen om de taken te verrichten met eigen, ambtelijk personeel met een vaste aanstelling of met ambtelijk personeel met een tijdelijke aanstelling. Gekozen kan worden voor het laten verrichten van taken door gemeenschappelijke voorzieningen binnen de (rijks)overheid of voor het uitbesteden van taken aan een marktpartij. Voor piekbelastingen kan de keus worden gemaakt voor een flexibele schil van extern personeel (veelal uitzendkrachten). Ook bij ziekte en bij moeilijk vervulbare vacatures zal het management de afweging moeten maken op welke wijze met de ontstane leemte wordt omgegaan. Daarbij kan voor tijdelijke taken een beroep worden gedaan op gezamenlijke diensten binnen de rijksdienst, zoals ABD-Interim en de Expertisecentra bij de Werkmaatschappij.

Inhuur kent zijn beperkingen, zoals inwerktijd, kennisverlies en het budget. Juist daarom is het een managementafweging om vast te stellen wat het meest effectief is gegeven de (politieke) opdracht: externe inhuur of andere oplossingen, zoals het komen tot een andere werkverdeling of een strakkere prioriteitstelling. Op basis hiervan concludeert het kabinet dat externe inhuur ten principale een managementafweging is, maar dat er een grens is ten aanzien van de effectiviteit van externe inhuur. In het sturingsinstrument zal het kabinet deze grens duiden.

In de praktijk blijken echter de uitgaven externe inhuur tussen de ministeries erg uiteen te lopen. Uiteraard ligt er een sterke relatie met de verschillende taken en aard van de werkprocessen van het ministerie. Ook de onder het ministerie ressorterende (baten- en lasten-)diensten beïn-

vloeden de uitgaven sterk. Deze diensten verrichten vaak ook opdrachten voor andere dan het eigen departement en hebben soms een rijksbrede taak; voor beide wordt ook extern ingehuurd (voor specialistische taken, voor de flexibele schil en voor piekwerkzaamheden). Ook het innovatieve karakter van taken kan leiden tot meer inhuur, gegeven de specifiek benodigde kennis. Ten slotte kunnen eenmalige grote projecten en onverwachte gebeurtenissen (crisis) leiden tot extra inhuur.

In de afgelopen jaren zijn er al maatregelen genomen teneinde de sturing op de externe inhuur te verbeteren en transparanter te maken. Het gaat hierbij om het Plan van aanpak «Meer focus op externe in huur» van minister De Graaf (brief 25 oktober 2004; Tweede Kamer 2004–2005, 29 362, nr. 21) met daarin eenduidige definities van externe inhuur. In de jaren daarna zijn de administraties van de ministeries in lijn gebracht met deze definities. Sindsdien worden de uitgaven inhuur op de apparaatsartikelen verantwoord in acht categorieën¹.

Met ingang van het begrotingsjaar 2007 is de verantwoording voor de uitgaven externe inhuur opgenomen in de departementale Jaarverslagen (inclusief Defensie), waarbij ook de uitgaven op programma-artikelen, bij projecten en bij baten-lastendiensten worden verantwoord. Met de nulmeting over 2007 zijn de uitgaven voor externe inhuur nagenoeg compleet in beeld gebracht. De uitgaven in 2007 bedroegen € 1,2 miljard (brief 3 juni 2008, Tweede Kamer 2007–2008, 31 201, nr. 38). In deze brief is aandacht besteed aan de maatregelen met betrekking tot beheersing en monitoring van de externe inhuur. In de brief van 3 november 2008 (Tweede Kamer 2008–2009, 31 701, nr. 4) is een uitgebreide analyse gegeven van de externe inhuur in 2007.

Afwegingen tot inhuur

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2008 (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 924, nr. 2) een aantal aanbevelingen gedaan ten aanzien de beheersing van de uitgaven voor externe inhuur. Uw Kamer heeft deze aanbevelingen overgenomen door het aannemen van de motie Schinkelshoek (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 924 VII, nr. 8). De motie roept elk ministerie op een procedure te ontwikkelen die managers dwingt aan te tonen dat er geen alternatieven zijn voor inhuur en roept ministeries op te werken met budgetten voor externe inhuur.

Deze afwegingskaders zijn bij de ministeries aanwezig en worden gebruikt. Mogelijk kunnen de ministeries elkaar daarin versterken. Bij deze afweging kan mogelijk ook meer gebruik maken van rijksbrede voorzieningen en elkaars medewerkers. De minister van BZK is voornemens hiervoor een project te starten en zal u in het jaarverslag over 2009 over de voortgang informeren. Op deze wijze geeft het kabinet invulling aan voornoemde motie.

Sturingsinstrument

Bij de formulering van het sturingsinstrument hanteert het kabinet de volgende uitgangspunten:

1. de beslissing om al of niet over te gaan tot externe inhuur is, binnen de politieke kaders, een managementbeslissing;
2. voorkomen dient te worden dat externe inhuur onbegrensd kan plaatsvinden, daarvoor dient een maatstaf te worden geformuleerd;
3. er moet een relatie worden gelegd tussen de omvang van het ambtelijk apparaat en de omvang van de externe inhuur;
4. de (politieke) afweging ten aanzien van nut en noodzaak van externe inhuur dient ook de te leveren prestaties te omvatten;

¹ Tot en met 2006 werden de uitgaven externe inhuur op de apparaatbudgetten verantwoord in het Sociaal Jaarverslag Rijk, dit was echter exclusief het ministerie van Defensie dat niet tot de CAO-sector Rijk behoort.

5. het instrument dient oog te hebben voor de heterogeniteit van het overheidsapparaat en de (politieke) context waarin een en ander moet worden gerealiseerd.

Zoals de minister van BZK in uw Kamer al eerder heeft uitgesproken wil het kabinet komen tot een verhoudingsgetal, waarin een relatie wordt gelegd tussen de inzet van het eigen ambtelijk personeel en het extern ingehuurde personeel. Het betreft dus een koppeling tussen de uitgaven voor het ambtelijke personeel en de uitgaven voor het extern ingehuurde personeel, waardoor een daling van de omvang van het ambtelijke personeel zal leiden tot een lagere inzet van externe inhuur. De totaal beschikbare capaciteit wordt immers gevormd door de som van het ambtelijke personeel en de externe inhuur.

Techniek van het sturingsinstrument

Technisch ziet het instrument er als volgt uit. De uitgaven voor het ambtelijke personeel en de uitgaven voor het extern ingehuurde personeel over het afgelopen jaar worden bij elkaar opgeteld. Dit is gedefinieerd als het totaal van de personele uitgaven. Vervolgens wordt het aandeel van de uitgaven externe inhuur als percentage van de totaal personele uitgaven genomen. Dit percentage is het normerende element uit het sturingsinstrument.

Het voordeel van het instrument is dat het een uniforme maat is die toepasbaar is voor elk ministerie. Het is duidelijk dat de uitkomsten sterk variëren tussen de ministeries. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit instrument ligt bij de vakministers die het percentage opnemen in hun jaarverslag. Met ingang van de verantwoording over het begrotingsjaar 2009 zal dit jaarlijks geschieden.

Norm

Zoals eerder beschreven lopen de taken van de ministeries uiteen, is de diversiteit in werkprocessen erg groot en varieert daarmee de omvang van de externe inhuur. De vraag is daarom gerechtvaardigd of er wel één norm kan komen. Het kabinet heeft gemeend toch tot één getal te komen, dit om het gesprek over externe inhuur richting te geven. Deze norm is het referentiepunt waarop het principe «comply or explain» van toepassing is.

Het formuleren van een norm als referentiepunt doet altijd te kort aan de diversiteit van het overheidsapparaat. Het alternatief – normen per ministerie of normen per type werk (beleid, uitvoering, staf en handhaving) – zal leiden tot een grote administratieve last en verplaatst de discussie over een algemene norm, naar een discussie over de specifieke normen. Daarom ziet het kabinet af van specifieke normen en heeft daarom gekozen voor een algemene norm.

Het kabinet stelt het aandeel van externe inhuur in de totale personele kosten op 13%. Enerzijds zou het percentage inhuur niet hoger moeten zijn dan dit percentage, tenzij het gemotiveerd kan worden. Anderzijds wordt op deze wijze voorkomen dat externen de plaats innemen van ambtelijk personeel.

De norm van 13% is gebaseerd op de cijfers uit 2007. In 2007 maakten de uitgaven voor externe inhuur ruim 13% uit van de totale personele kosten. In de berekening van dit percentage is het ministerie van Defensie buiten beschouwing gelaten, aangezien de uitgaven externe inhuur bij projecten van Defensie niet waren opgenomen in de nulmeting 2007 (over 2008 is dat wel het geval).

Door de norm voor elk ministerie op 13% te stellen wordt er voor gewaakt dat de uitgaven in latere jaren gaan stijgen, zonder dat daar een politiek oordeel over wordt gegeven.

Het «comply or explain» mechanisme komt tot uiting in de jaarverslagen van de ministeries. Elke minister rapporteert daarin de uitgaven voor ambtelijk personeel en de uitgaven voor externe inhuur en wat de verhouding is tussen die twee. Indien de algemene norm van 13% is overschreden legt de betreffende minister in het jaarverslag verantwoording af waardoor dit is gekomen, zodat uw Kamer daarover een oordeel kan vellen. Hiermee wordt aan de vaste commissies van uw Kamer de mogelijkheid geboden met de vakministers te spreken over de inzet van externe inhuur en de verklaring daarvoor in relatie tot de politieke opdracht van de vakminister.

Teneinde elk misverstand te voorkomen: het kabinet wil hier niet de indruk wekken dat ministeries die meer dan 13% uitgeven aan externe inhuur «fout» bezig zouden zijn. Wel rust op hen de plicht deze uitgaven extra goed te motiveren.

Een aantal ministeries heeft – op basis van voorlopige cijfers – in 2008 meer aan externe inhuur uitgegeven dan de gestelde norm van 13%. De betrokken ministers zullen – na overleg met de minister van BZK – in een brief aan de Tweede Kamer uitleg geven over de hoogte van hun percentage. Voor ministeries die momenteel boven de norm van 13% uitkomen, zal gedurende een periode van drie jaar (tot 2011) een afwijkende «comply or explain» norm worden gehanteerd. Voor deze ministeries geldt het gerealiseerde percentage 2008 als norm en die wordt in 3 jaar afgebouwd tot 13% in 2011.

Consequenties van de norm

Door te kiezen voor de norm van 13% wordt het maximumbedrag van de nulmeting uit 2007 per departement losgelaten. Dit maximumbedrag is een relatief willekeurige norm. Sommige departementen hadden eenmalige grote projecten in dat jaar, andere juist niet. Daarbij leidt deze norm tot problemen bij verschuivingen van taken tussen departementen met onnodige administratieve lasten (moet het budget externe inhuur dan ook gemuteerd worden?) en hoe moet worden omgegaan met eenmalige inhuur? De kracht van het sturingsinstrument is dat het een relatie legt tussen de omvang van het ambtelijk apparaat en de omvang van de externe inhuur, waardoor geen ongewenste verschuivingen kunnen plaatsvinden: minder ambtenaren realiseren door meer externe inhuur.

Het kabinet constateert dat de ministeries – ook die ministeries die meer dan 13% uitgeven – ook nu al bewust omgaan met externe inhuur en sturen via een goede taakuitvoering en personeelsvoorziening. Het kabinet gaat er van uit dat dit zo blijft. Het is aan de vaste commissies van uw Kamer om – bij een (forse) stijging van het percentage inhuur – de toelichting te beoordelen die de betrokken minister daarvoor geeft.

Bij een voorzienbare stijging van de uitgaven voor externe inhuur, bijvoorbeeld bij grote projecten, kan de vakminister zijn afwegingen vooraf aan de Tweede Kamer voorleggen. Het instrument voorziet ook in de consequenties van extra externe inhuur vanwege politieke wensen van uw Kamer. Hetzelfde geldt voor extra uitgaven in verband met een crisis.

Het kabinet gaat er van uit dat met behulp van de maatregelen die in het verleden zijn getroffen en het nieuwe sturingsinstrument op een actieve wijze door de departementen wordt gestuurd op externe inhuur.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
G. ter Horst