

Vergaderjaar 2010–2011

31 701

Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2009

Nr. 35

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2010

Tijdens het Verantwoordingsdebat op 20 mei jl. is een motie ingediend door het lid Roemer van de SP die met algemene stemmen door uw Kamer is aangenomen.¹ De motie «verzoekt de regering de ministeries een afdwingbare norm te leggen van 10% voor de inhuur van externen».

Conform de toezegging van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties per brief van 29 juni jl.,² doe ik u hierbij de volgende informatie toekomen:

- 1) de wijze waarop Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stuurt op het realiseren van de norm van 13% over 2010;
- 2) de consequenties voor de taakuitoefening en dienstverlening aan de burger als Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2011 een norm van 10% moet realiseren.

Naar aanleiding van het nieuwe regeerakkoord is het ministerie van Binnenlandse Zaken betrokken bij het proces van departementale herindeling. Het effect op de personele uitgaven in 2011 en dus ook op de externe inhuur in relatie tot die personele uitgaven, is op dit moment nog niet duidelijk. De informatie in deze brief is daarom gebaseerd op de oude departementale indeling, zodat u op basis van die gegevens een afweging kunt maken.

Ik verzoek u deze informatie te betrekken bij de gecombineerde behandeling van de ontwerp-begroting 2011 en het ontwerpjaarsverslag 2009 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vooralsnog gepland voor eind november dit jaar.

¹ Tweede Kamer, 2009–2010, 32 360, nr. 5.

² Tweede Kamer, 2009–2010, 31 701, nr. 32

Sturing 2010 op de norm van 13%

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de volgende instrumenten ontwikkeld om te sturen op de inzet van externe inhuur.

- Jaarlijks wordt per dienstonderdeel een maximaal plafond voor externe inhuur vastgesteld;
- Overschrijding van deze plafonds is alleen toegestaan na instemming van de Secretaris-generaal;
- De bevoegdheid om extern in te huren ligt bij het kerndepartement op het niveau van de Directeuren-generaal/diensthouders;
- Voordat tot externe inhuur wordt overgegaan, wordt getoetst of door inzet van bijvoorbeeld interne inhuur uit flexibele pools, BZK-breed danwel Rijksbreed alternatieven voorhanden zijn;
- Alle externe inhuur wordt in de verplichtingenadministratie vastgelegd, ongeacht de omvang;
- De eigenaren van de baten-lastendiensten maken afspraken met die diensten over externe inhuur voor zover dat binnen de sturingsmogelijkheden past;
- Vier keer per jaar wordt een kwartaalrapportage externe inhuur opgesteld om de realisatie op externe inhuur te monitoren. In iedere rapportage is een eindejaarprognose opgenomen, zodat indien nodig vroegtijdig kan worden bijgestuurd.

De behoefte om gebruik te maken van externe inhuur verschilt sterk per organisatie-onderdeel. Vooral de baten-lastendiensten werken vanuit het oogpunt van efficiëntie met relatief veel flexibel personeel. Bij andere organisatie-onderdelen, is er minder noodzaak om in te huren. Hierdoor zal geheel BZK bij ongewijzigd beleid in 2010 binnen de norm van 13% blijven¹.

Consequenties van een norm van 10% in 2011

Kerndepartement

BZK hanteert een strakke sturing als het gaat om de inzet van externe inhuur. Deze sturing werpt zijn vruchten af. De uitgaven voor het kerndepartement waren in 2009 historisch laag. Naar verwachting zullen de uitgaven in 2010 zelfs onder het niveau van 2009 blijven. Daarmee wordt gecompenseerd voor hogere inhuur bij baten-lastendiensten. De behoefte om gebruik te maken van externe inhuur verschilt namelijk sterk per dienstonderdeel en vooral een aantal baten-lastendiensten werkt met relatief veel flexibel personeel.

Voor de reguliere bedrijfsvoering van het kerndepartement van BZK is het mogelijk om de externe inhuur in 2011 te beperken tot 10% zonder dat dit acute gevolgen heeft voor de taakuitoefening en dienstverlening aan de burger. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de effecten van het nieuwe regeerakkoord en de herindeling van departementen op de noodzaak tot inhuur.

Baten-lastendiensten

Voor de reguliere taakuitvoering van de baten-lastendiensten van BZK heeft een norm van 10% externe inhuur aanzienlijke consequenties. Bij baten-lastendiensten wordt gestuurd op output en de prijs die daarvoor wordt betaald (het tarief). Tussen de baten-lastendienst en de opdrachtgever wordt onderhandeld over aantal, kwaliteit en prijs van de producten of diensten. Het is aan de dienst zelf om te bepalen hoe een product of dienst op de meest efficiënte manier wordt geleverd. Daar hoort bij dat het zelf bepaalt wat de ideale mix is tussen intern en extern personeel.

¹ De inzet van externe inhuur voor projecten Vernieuwing Rijksdienst wordt daarbij buiten beschouwing gelaten. Het tijdelijke karakter van de werkzaamheden en de specifieke gevraagde ICT-kennis hebben hun weerslag op de omvang van de externe inhuur bij BZK. Vanwege het incidentele karakter van de inhuur die met deze projecten is gemoeid, wordt deze in het jaarverslag apart inzichtelijk gemaakt.

Doel van deze sturing is het stimuleren van de doelmatigheid bij uitvoeringsorganisaties van het rijk. Het hanteren van een norm voor externe inhuur voor deze diensten, leidt tot suboptimalisatie van die doelmatigheid.

De ideale mix tussen intern en extern personeel wordt primair bepaald door het aantal uren waarvoor specifieke kennis/kunde behoefte bestaat. Als de behoefte groeit, komt het punt in zicht dat het efficiënter is om voortaan voor de betreffende taken zelf personeel in dienst te nemen. Hier speelt echter de complicerende factor dat in het kader van de Vernieuwing Rijksdienst personele groei sterk beperkt is.

De consequenties van een inhuurnorm van 10% zijn per baten-lasten-dienst in beeld gebracht. De norm van 10% blijkt toereikend in een stabiele situatie, waarbij de vraag naar producten en diensten gedurende het jaar constant is. In de volgende situaties is een norm van 10% onvoldoende voor een optimale bedrijfsvoering:

- Als er sprake is van seizoensgebonden piekwerkzaamheden of van een wisselende vraag naar producten en diensten. Voor deze incidentele capaciteitbehoefte is het efficiënter om in te huren;
- Als er sprake is van diensten in ontwikkeling c.q. groeiende diensten. Dit brengt tijdelijke werkzaamheden en een tijdelijke behoefte aan specialisten met zich mee;
- Als er sprake is van een behoefte aan specialisten op wisselende terreinen. Een aanbesteding vereist een ander specialisme dan de verdediging bij een rechtszaak.

Bij de volgende baten-lastendiensten van BZK ontstaan in 2011 acute problemen in de taakuitoefening en dienstverlening aan de burger. De consequenties daarvan zijn naar mijn mening niet verantwoord.

Korps landelijke politiediensten (KLPD)¹

Het KLPD maakt gebruik van externe inhuur in het kader van de reguliere bedrijfsvoering en ten behoeve van projecten gericht op politieke opsporing en handhaving. Een norm van 10% zal nopen tot het temporiseren van deze projecten. De beoogde effecten zullen dus ook voor de burger later merkbaar zijn.

Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR)

BPR maakt standaard gebruik van een flexibele schil van uitvoerend personeel. Dit is efficiënter vanwege piekbelasting in de werkzaamheden. Een norm van maximaal 10% zal de volgende consequenties hebben voor de taakuitoefening van BPR en de dienstverlening aan de burger:

- Het inhuren van incidenteel benodigde expertise op het gebied van aanbesteding, intellectueel eigendom, vingerafdrukken of ICT kan niet meer plaatsvinden. Het risico ontstaat dat BPR niet aan wet- en regelgeving kan voldoen. Leveranciers van BPR kunnen op deze terreinen onvoldoende sturing krijgen in de opdrachtverlening. Dit brengt ook financiële risico's met zich mee.
- De kwaliteit van de Gemeentelijke Basisadministratie neemt af. BPR kan in haar taakuitoefening de huidige norm voor dienstverlening en herstel van fouten niet meer handhaven. Het gevolg hiervan is dat de juistheid van de gegevens in gevaar komt. De burger loopt hierdoor het risico dat instanties met onjuiste gegevens werken, waardoor dienstverlening en wettelijke taken in gevaar komen. Herstel van gegevens vergt een grote inspanning door instanties en veroorzaakt een toename van de administratieve lasten
- De controle op de productie van paspoorten en identiteitskaarten zal verminderd worden, waardoor niet het huidige kwaliteitsniveau van reisdocumenten wordt gegarandeerd en de leveringstermijnen onder druk komen te staan. Voor de burger bestaat het risico dat hij in het

¹ Het KLPD is weliswaar een batenlastendienst, maar maakt onderdeel uit van het politieveld.

buitenland problemen ondervindt omdat het paspoort of identiteitskaart niet aan de eisen voldoet, dan wel dat hij niet tijdig een paspoort of identiteitskaart krijgt.

- Het onderhoud en beheer van de systemen voor het Burgerservicenummer (BSN) kan onvoldoende plaatsvinden. Dit zal gevolgen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening van alle instanties die gebruik maken van het BSN. De burger loopt het risico op verwisseling van persoonsgegevens.

Genoemde risico's zijn te ondervangen door het aannemen van meer vast personeel. De daarmee gemoeide kosten zijn structureel hoger omdat de capaciteit slechts voor een beperkte tijd nodig is, maar wel het hele jaar in dienst blijft. Bovendien brengt dit de invulling van de fte-taakstelling in gevaar. De integrale kostendekkende tarieven, bijvoorbeeld voor het gebruik van de Gemeentelijke Basisadministratie en de afgifte van het paspoort, zullen evenredig stijgen. Gemeenten zullen deze prijsstijging verwerken in hun leges.

P-Direkt

Het is de ambitie om met P-Direkt één Shared Service Center voor de salaris- en personeelsadministratie voor de gehele rijkdienst te realiseren. De laatste ministeries worden aangesloten en de opbouw van de organisatie wordt in 2011 afgerond. Het beheer en onderhoud van het systeem is geheel in handen van externen. Deze activiteit wordt in 2011 Europees aanbesteed voor uitbesteding aan de markt. Een 10%-norm voor externe inhuur in 2011 heeft de volgende consequenties voor de taakuitoefening van P-Direkt:

- Onderhoud en beheer van de systemen kan onvoldoende plaatsvinden, wat doorwerkt in de kwaliteit van de dienstverlening. Er ontstaan directe risico's o.a. bij de salarisbetalingen en de beschikbaarheid van de systemen;
- De voorziene opbouw van de organisatie en de ontwikkeling van het personeel zal aanzienlijk vertragen;
- Voor de aansluitingen van de laatste ministeries is een projectorganisatie opgericht. Deze organisatie bestaat voor een groot deel uit externe inhuur. Bij een norm van 10% zal de transitie van deze departementen niet in 2011 kunnen plaatsvinden. Dat betekent dat ca 40% van de ministeries de dienstverlening van P-Direkt niet volledig kunnen afnemen. De exploitatie van P-Direkt zal daardoor grote verliezen maken.

Voor de dienstverlening aan de burger is alleen sprake van indirecte gevolgen.

De Werkmaatschappij

De Werkmaatschappij levert producten en diensten op het terrein van de bedrijfsvoering aan onderdelen van de rijksoverheid. De vraag vanuit departementen naar deze producten en diensten is aan verandering onderhevig. Het is efficiënter om deze onregelmatigheden in de vraag op te vangen met een flexibele schil dan met vast personeel. Kennis en expertise kunnen zo snel worden aangepast aan de omvang en samenstelling van de opdrachten. Een verlaging van de norm naar 10% zal onder andere nadelig doorwerken op de volgende terreinen:

- De rijksbrede projecten Overheidstelecommunicatie 2010 en Elektronisch Betalen en Factureren 2.0 lopen aanzienlijke vertraging op. De beoogde efficiencyvoordelen en verbetering van de betaalsnelheid zullen vertraagd gerealiseerd worden.

- Er ontstaat een tekort aan specialisten op arbeidsjuridisch gebied en op het gebied van Arbeid en Gezondheid. Bij een norm van 10% ontstaat het risico dat departementen niet meer kunnen voldoen aan de minimale wettelijke eisen op HRM gebied.

Logius

Logius is de gemeenschappelijke beheerorganisatie voor overheidsbrede ICT-oplossingen. De dienst biedt een samenhangende ICT-infrastructuur en generiek toepasbare ICT-producten. Implementatie en toepassing van deze producten zorgen voor een efficiëntere overheid, een betere dienstverlening van de overheid aan burgers en het verminderen van onnodige administratieve lasten. Logius is een dienst in opbouw en heeft met ingang van 2010 de status van tijdelijke baten-lastendienst gekregen. Het is vanaf oprichting van Logius het bedrijfsbeleid en ingegeven vanuit oogpunt van efficiency, dat alleen de primaire beheer en exploitatietaken bij vast personeel worden belegd. Voor tijdelijk benodigde (project)capaciteit en expertise op ICT-gebied, zoals voor implementaties en projecten, wordt een groot beroep gedaan op de markt.

Een strikte toepassing van de 10%-norm, hetgeen betekent dat de Logius-inhuur gemarginaliseerd wordt, voor externe inhuur in 2011 leidt feitelijk tot stopzetting van grote en door de MR geïnitieerde implementaties zoals de projecten van het NUP (Nationale uitvoeringsprogramma dienstverlening e-overheid), het elektronisch bestellen en factureren (EBF) door de overheid en het SBR (Standard Business Reporting). Stopzetting van deze implementaties betekent verlies van miljoenen euro's voor administratieve lastenvermindering en verbetering van elektronische dienstverlening aan burgers en bedrijven. Geconcludeerd kan worden dat een norm van 10% niet toereikend is voor de implementaties en projecten ten behoeve van de producten van Logius. De burger zal merken dat de voorziene verbeteringen op gebied van efficiëntie, dienstverlening en administratieve lasten niet worden behaald.

Een nieuw regeerakkoord

Vóór de presentatie van het regeerakkoord was duidelijk dat een norm van 10% in 2011 voor BZK in de «oude» samenstelling niet haalbaar was. Dit door de relatief hoge inhuur bij de genoemde baten-lastendiensten. Voor deze diensten is een norm van 10% niet haalbaar is zonder ingrijpende beperkingen in de taakuitoefening en zonder vergaande consequenties voor de dienstverlening aan de burger. Daar stond tegenover dat door compensatie bij andere onderdelen het mogelijk was de huidige richtinggevende norm van maximaal 13% te continueren en verder aan te scherpen.

In welke mate een norm van 13% in 2011 gerealiseerd kan worden, is sterk afhankelijk van de mogelijkheden van het nieuwe BZK. Herindeling van departementen en een wijziging van taken door nieuw of gewijzigd beleid heeft per definitie gevolgen voor de behoefte aan personele capaciteit, permanent en/of tijdelijk. Vooral door het verschuiven van beleidsterreinen en diensten tussen departementen verandert het externe-inhuurbeeld in 2011 substantieel. Hierdoor beschik ik op dit moment nog niet over een inhuurprognose die op een solide basis rust. Ik kan daarom geen uitspraak doen over de omvang van de benodigde externe inhuur voor 2011.

Ook voor mij staat voorop dat externe inhuur, in het kader van een efficiënte bedrijfsvoering, tot het absoluut noodzakelijke moet worden beperkt. Mijn ministerie zal daar op sturen. De norm van 10% zal daarbij

als uitgangspunt worden gehanteerd. Ik plaats daarbij de kanttekening dat deze norm niet anders dan richtinggevend kan zijn, waarbij achteraf wordt verklaard waarom de norm al dan niet is gerealiseerd. De norm behoudt dus zijn comply-or-explain karakter.

Bij gelegenheid van de gecombineerde behandeling van de ontwerpbe-
grooting 2011 en het ontwerpjaarverslag 2009 van het ministerie van BZK,
zal ik hierover graag met u van gedachten wisselen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner