

Vergaderjaar 2008–2009

31 701

Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2009

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2008

Bijgaand ontvangt u de nadere analyse van de uitgaven externe inhuur 2007 die ik u tijdens het Wetgevingsoverleg op 11 juni 2008 (Kamerstuk 31 444 VII, nr. 16) heb toegezegd.

Tevens informeer ik u met deze brief over de wijze waarop het kabinet invulling wil geven aan uw verzoek om u een plan van aanpak voor te leggen om stapsgewijs te komen tot een vermindering van de uitgaven externe inhuur, zoals verwoord in de tijdens het Wetgevingsoverleg ingediende motie van lid Schinkelshoek (Kamerstuk 31 444 VII, nr. 8).

Het kabinet heeft de bereidheid en ambitie om te komen tot een beheersing van de uitgaven externe inhuur. De beleidsdoelstelling voor het jaar 2008 is inmiddels vastgesteld. Zoals ik u in mijn brief van 3 juni 2008 (Kamerstuk 31 201, nr. 38) heb laten weten is de hoogte van de uitgaven externe inhuur 2007 de ijklijn en is het beleid er op gericht om de uitgaven externe inhuur te stabiliseren op het niveau van 2007 en waar mogelijk te doen verminderen. Als regievoerend minister volg ik momenteel nauwgezet de ontwikkelingen zodat deze doelstelling ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Voor het jaar 2009 olopend tot het jaar 2011 geeft het kabinet uitvoering aan het voorstel van de Tweede Kamer, ingebracht tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen, om de uitgaven externe inhuur te korten. De korting bedraagt in 2009 € 23,1 miljoen, in 2010 € 30,6 miljoen en € 38,2 miljoen in het jaar 2011, waarna dit bedrag structureel wordt ingeboekt. De korting wordt gerealiseerd in de kolommen Beleid & advies, Toezicht en Staf en niet in de kolom Uitvoering. De hoogte van de uitgaven externe inhuur in deze drie kolommen was in 2007 € 339,561 miljoen (nulmeting externe inhuur 2007).

Naast deze korting heeft het kabinet voor het jaar 2010 en de jaren daarna de doelstelling om dan de beschikking te hebben over een sturings-

instrument op concernniveau (alle 13 ministeries) waarmee het de uitgaven externe inhuur gericht kan beheersen cq. verlagen. Het kabinet geeft de voorkeur aan de ontwikkeling van een sturingsinstrument en kiest niet voor het opstellen van een plan van aanpak, zoals door u in de motie Schinkelshoek, is gevraagd. Een sturingsinstrument biedt naar verwachting betere mogelijkheden om te sturen op uitgaven externe inhuur en dit is nodig om te voorkomen dat de ontwikkeling naar een kleinere overheid teniet wordt gedaan door de inhuur van externen. De ervaring leert dat een plan van aanpak vaak een goede impuls geeft om tot vermindering van de uitgaven externe inhuur te komen, maar dat geen duurzaam effect wordt bereikt, vanwege nieuwe ontwikkelingen die zich in de tijd voordoen. Een sturingsinstrument is een meer structurele methode en kan opgenomen worden in de bedrijfsvoering.

De ontwikkeling van een sturingsinstrument is overigens geen gemakkelijke opgave. Functie van zo'n instrument is dat de vakministers kunnen sturen op de eigen departementale uitgaven externe inhuur en ik als regievoerend minister dit op concernniveau kan doen. Tegelijkertijd zijn essentiële randvoorwaarden dat het sturingsinstrument niet leidt tot extra bureaucratie en administratieve lasten voor de ministeries, dat outputsturing niet in het gedrang komt en dat rekening wordt gehouden met de diversiteit van de werkprocessen van de ministeries. Ruimte voor doelmatige inhuur dient behouden te blijven. De behoefte aan flexibiliteit en innovatie kunnen bijvoorbeeld goede redenen zijn om in te huren, zoals ook uit bijgevoegde analyse blijkt.

Denkbaar is ook dat bepaalde uitgaven externe inhuur buiten de scope van het sturingsinstrument vallen en hierover separaat met de Tweede Kamer afspraken worden gemaakt. Voorbeelden zijn bijzondere schaarste op de arbeidsmarkt, nieuwe, extra opdrachten van de Tweede Kamer, inzet van externen bij grootschalige crises en dergelijke. Kortom, de opgave is om een werkbaar sturingsinstrument te ontwikkelen waarmee elke vakminister én ik als regievoerend minister gericht op de uitgaven externe inhuur kunnen sturen en voorkomen dat deze bij verkleining van de overheid op een hoger niveau uitkomen.

Uiterlijk april 2009 ontvangt u van mij hierover nadere informatie.

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

1. RAPPORTAGES

Basis voor de uitgaven externe inhuur rijksbreed vormt de nulmeting externe inhuur 2007. De totaaluitgaven bedragen € 1,2 miljard. Aansluitend bij de taakstelling is conform de foto van de rijksdienst in de nulmeting externe inhuur 2007 een onderscheid gemaakt naar de kolommen Beleid, Uitvoering, Toezicht en Staf. De nulmeting is opgesteld door het ministerie van Financiën en gebaseerd op gegevens van de financiële administraties van de ministeries, aangeleverd conform de Rijksbegrotingsvoorschriften 2008. Door DG Rijksbegroting is bevestigd dat met de nulmeting externe inhuur 2007 een goede basis is gelegd, om de uitgaven externe inhuur in de komende jaren betrouwbaar te kunnen monitoren. De nulmeting staat op pagina 7.

Daarnaast heeft iedere minister deze gegevens gebruikt om in het eigen departementale jaarverslag te rapporteren over de acht onderscheiden categorieën externe inhuur¹. Pagina 8 bevat een totaaloverzicht van de departementale rapportages.

Het totaalbedrag van de nulmeting externe inhuur 2007 is hoger dan de optelsom van de cijfers uit de departementale jaarverslagen (€ 1 004 793 x 1 000). Dit komt omdat enkele ministeries in het eigen departementale jaarverslag de baten-lastendiensten niet of in beperkte mate hebben meegenomen. Dit is gecorrigeerd in de nulmeting.

Om ervoor te zorgen dat de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de cijfers externe inhuur in de komende jaren verder wordt verbeterd en er geen verschillen meer bestaan tussen de cijfers van de vervolgmeting en de cijfers in de departementale jaarverslagen, zijn inmiddels de Rijksbegrotingsvoorschriften 2009 waarnodig verscherpt en/of verduidelijkt. Daarnaast werken de ministeries intern aan de verbetering van de registratie, conform de afgesproken definities.

2. ALGEMENE BEELD EXTERNE INHUUR 2007

Uitgedrukt in percentages blijkt uit de nulmeting dat 71,4% van de uitgaven externe inhuur voor rekening komt van de kolom Uitvoering. Tweederde van deze uitgaven wordt gedaan door de uitvoerende diensten van de ministeries van Financiën, Justitie en Verkeer & Waterstaat, respectievelijk de Belastingdienst, Dienst Justitiële Inrichtingen en Rijkswaterstaat.

De inzet van uitzendkrachten vormt de grootste uitgavenpost bij deze diensten. Dit is – op een enkele uitzondering na, zoals bijvoorbeeld P-Direkt – ook het geval bij de uitvoerende diensten van de andere ministeries en komt overeen met het rijksbrede beeld. Uit het totaaloverzicht van de departementale jaarverslagen (pagina 8) blijkt dat vijftig procent van de uitgaven externe inhuur de inzet van uitzendkrachten betreft.

Voor de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Belastingdienst is de inhuur van adviseurs/ontwerpers automatisering eveneens een belangrijke post. Met een aandeel van 19,9% is dit ook rijksbreed de tweede categorie van betekenis (zie totaaloverzicht departementale jaarverslagen).

Het percentage externe inhuur in de kolom Beleid bedraagt 21,1%. De resterende 7,5% is ongeveer gelijk verdeeld over de kolommen Toezicht

¹ Sinds 2005 is externe inhuur binnen de Rijksoverheid een gedefinieerd begrip en afgebakend van uitbesteding. Externe inhuur is daarbij verder onderscheiden in acht categorieën, te weten: interim-management, organisatie- en formatieadvies, beleidsadvies, communicatie-advies, juridisch advies, advisering opdrachtgevers automatisering, accountancy, financiën en administratieve organisatie, uitzendkrachten.

(3,3%) en Staf (4,2%). Het rijksbrede beeld is hier minder makkelijk op te maken, omdat het voor enkele ministeries niet mogelijk was om de uitgaven externe inhuur over deze drie kolommen op te splitsen en te kruisen met de acht categorieën, waarover in de departementale jaarverslagen is gerapporteerd.

3. REDENEN OM IN TE HUREN

Navraag bij de ministeries leert dat het management grofweg drie redenen heeft om in te huren:

- Flexibiliteit in de bedrijfsvoering
- Innovatie
- Incidentele specifieke klussen

In alle gevallen kan de arbeidsmarkt een aanvullende reden zijn.

3.1. Flexibiliteit in de bedrijfsvoering

De behoefte aan flexibiliteit in de bedrijfsvoering blijkt uit de inhuur van uitzendkrachten. Zoals hierboven al genoemd betreft 50 procent van de uitgaven externe inhuur in 2007 de categorie uitzendkrachten. Zij worden vooral ingezet ter ondersteuning van de bedrijfsvoering.

Het management heeft aan deze vorm van inzet van capaciteit om verschillende redenen behoefte, te weten:

- Fluctuaties in het aanbod van werk, soms in combinatie met een leverplicht
- Extra werkzaamheden: tijdelijke pieken
- Continuïteit in het werk

Fluctuaties in het aanbod van werk, soms in combinatie met een leverplicht

Deze reden om uitzendkrachten in te huren is specifiek voor de uitvoerende diensten. Verschillende van deze organisaties hebben te maken met een wisselende opdrachtenportefeuille, waarbij de uitzendkrachten de flexibele schil vormen. Naast de vaste ambtelijke bezetting kiest het management voor een structurele, maar in de tijd en omvang wisselende inzet van uitzendkrachten. Het management van de uitvoeringsorganisaties maakt voortdurend bedrijfseconomische afwegingen over de wenselijke omvang van de flexibele schil.

Extra werkzaamheden: tijdelijke pieken

Om verschillende redenen kan een organisatie te maken krijgen met extra werk, dat soms ook nog binnen bepaalde termijnen moet worden afgehandeld. Op dat moment bestaat er tijdelijk behoefte aan extra capaciteit.

Continuïteit in het werk

Uitval van vaste krachten door ziekte of langdurig verlof is van oudsher een reden om een beroep te doen op uitzendkrachten. Daarnaast worden uitzendkrachten ingezet in geval van (soms moeilijk vervulbare) vacatures.

3.2. Innovatie

Een tweede grote categorie uitgave betreft de post «adviesing opdrachtgevers automatiseringsvraagstukken». Uit het totaaloverzicht van de departementale jaarverslagen blijkt dat de uitgaven in deze categorie 19,9 procent van het totaal betreft.

Ministeries hebben behoefte aan de inhuur van deze specialistische en vakmatige kennis voor de opzet en ontwikkeling van eenmalige ICT-projecten. Expertise die het rijk redelijkerwijs niet volledig in huis wil en kan hebben, maar wel nodig heeft om de publieke dienstverlening en interne bedrijfsvoering te innoveren, maar ook de krapte op de arbeidsmarkt in deze sector speelt een rol.

Ik verwijs naar het overzicht van ICT-projecten om met de inzet van ICT kabinetsdoelstellingen te realiseren naar mijn brief van 8 februari 2008 (Kamerstuk nr. 26 643, nr. 112). Deze tijdelijke behoefte aan expertise zal zich ook in 2008 en volgende jaren voordoen.

De inhuur van adviseurs betreft overigens slechts een deel van de uitgaven van de automatiseringsprojecten. Daarnaast zijn er de kosten van uitbesteding. Dit betreft veelal de bouw, onderhoud en beheer van systemen. Om meer inzicht te verschaffen in de totale uitgaven van ICT-projecten én de uitgaven te beheersen heb ik u in mijn brief van 22 april 2008 (kenmerk 26 643, nr. 128) een aantal toezeggingen gedaan.

3.3. Incidentele specifieke klussen

Op verschillende terreinen kan het management incidenteel behoefte hebben aan specifieke expertise. Dit betreft de inhuur in de categorieën juridisch advies en accountancy, financiën, administratie organisatie (samen 5,7 procent van de externe inhuur). Bij de inhuur van financieel adviseurs is ook de krapte op de arbeidsmarkt een achterliggende reden.

Ook de inhuur van organisatie- en formatieadvies, interim management, beleidsadvies en communicatieadvies (samen de beleidsgevoelige inhuur) gebeurt incidenteel en bij specifieke vraagstukken. De beleidsgevoelige inhuur bedraagt 14,2 procent van het totaal.

Voor de categorieën interim-management en organisatie- en formatieadvies wordt overigens voor een deel in deze behoefte voorzien door respectievelijk ABD-Interim en het Expertisecentrum Rijksadvies, maar is de vraag groter waardoor daarnaast nog een beroep op marktpartijen wordt gedaan.

NULMETING EXTERNE INHUUR 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 ¹
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 21.1%	38 712 3.3%	49 571 4.2%	848 916 71.4%	1 188 477

¹ Dit bedrag is exclusief de uitgaven externe inhuur projecten.

Totaal uitgaven externe inhuur 2007 op basis van rapportage in de departementale jaarverslagen¹

	Totaal generaal	als % van totaal
1. Interim management	39 703	4,0%
2. Organisatie- en formatieadvies	39 411	3,9%
3. Beleidsadvies	51 513	5,1%
4. Communicatieadvisering	12 494	1,2%
Beleidsgevoelig som 1 t/m 4	143 121	14,2%
5. Juridisch advies	15 886	1,6%
6. Advisering opdrachtgevers automatisering	199 908	19,9%
7. Accountancy, financiën en administratieve organisatie	41 167	4,1%
(Beleids)ondersteunend som 5 t/m 7	256 961	25,6%
8. Uitzendkrachten	502 496	50,0%
Ondersteuning bedrijfsvoering	502 496	50,0%
Overig OCW 2007	6 583	0,7%
Inhuur RWS 2007	95 632	9,5%
Totaal uitgaven inhuur externen	1 004 793	100,0%

¹ Het totaalbedrag van de nulmeting externe inhuur 2007 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.

² Het ministerie van OCW en RWS hanteren nog een categorie «Overig».