

Vergaderjaar 2009–2010

31 701 **Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2009**

32 360 **Financieel jaarverslag van het Rijk 2009**

Nr. 32 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2010

1. Inleiding

Tijdens het Verantwoordingsdebat op 20 mei jl. (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2009–2010, nr. 86, blz. 7257) is een motie ingediend door het lid Roemer van de SP (Tweede Kamer, 2009–2010, 32 360, nr. 5) die met algemene stemmen door uw Kamer is aangenomen (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2009–2010, nr. 86, blz. 7283). De motie verzoekt de regering om «een afdwingbare norm te leggen van 10% voor de inhuur van externen door de ministeries».

In mijn brief van 15 juni jl. (kamerstuk 31 701, nr. 31), waarin u het overzicht van de uitgaven externe inhuur over 2009 is aangeboden, is tevens namens het kabinet een reactie gegeven op de genoemde motie. Deze reactie hield kort gezegd in dat het kabinet geen mogelijkheden zag om de in 2009 met de Kamer afgesproken uitgavennorm van 13% al in 2010 te verlagen naar 10%. Voor de periode na 2010 stelde het kabinet voor om de uitvoering van de motie over te laten aan het volgende kabinet. Wat betreft het afdwingbare karakter van de uitgavennorm hechtte het kabinet aan handhaving van het zogeheten «comply-or-explain» karakter van de norm om niet iedere flexibiliteit in de voorziening van benodigde personele capaciteit weg te nemen.

In het Algemeen Overleg Vernieuwing Rijksdienst (AO VRD) met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van uw Kamer op 24 juni jl. heb ik overleg gevoerd over deze reactie van het kabinet op de motie-Roemer. Daarbij is gebleken dat uw Kamer zich niet kan vinden in de wijze waarop het kabinet voorstelde met de motie om te gaan. Afgesproken is dat de Kamer op korte termijn een nadere reactie ontvangt. In het onderstaande doe ik derhalve een nader voorstel over de uitvoering van de motie-Roemer.

Voorafgaand daaraan memoreer ik de afspraken over het sturingsinstrumentarium externe inhuur die de voormalig Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties medio 2009 met uw Kamer maakte en sta ik stil bij de samenstelling van de uitgaven externe inhuur over 2009. Hierna ga ik in op de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan de motie-Roemer.

2. Sturingsinstrumentarium externe inhuur

Sinds 2009 bestaat er voor de ministeries een norm voor de inhuur van extern personeel van maximaal 13% (van de totale personele uitgaven).¹ Deze norm heeft het karakter van «comply or explain». Dat wil zeggen dat als de norm wordt overschreden het desbetreffende ministerie motiveert waarom de overschrijding noodzakelijk was.

Zoals reeds gesteld in mijn brief van 15 juni hebben alle ministeries in de departementale jaarverslagen 2009 gerapporteerd over de naleving van de norm. Vijf ministeries (EZ, Justitie, VROM, VWS en VenW) kwamen in 2009 uit boven de norm van 13%. Als de uitgaven aan externe inhuur voor het rijksbrede programma Vernieuwing Rijksdienst worden meegerekend komt ook het ministerie van BZK boven de norm uit. Door de desbetreffende ministeries zijn de overschrijdingen toegelicht in de jaarverslagen. Hieruit blijkt dat deze overschrijdingen deels zijn te verklaren uit diverse beleidsintensiveringen (o.a. het aanvullend beleidsakkoord naar aanleiding van de kredietcrisis en grote projecten als Vernieuwing Rijksdienst en Anders Betalen voor Mobiliteit) waartoe met instemming van de Kamer is besloten. Ook zijn er baten-lastendiensten die opdracht-gestuurd werken ten behoeve van de uitvoering van beleid voor meerdere ministeries en andere overheden. Een fluctuerende vraag naar de dienstverlening van deze baten-lastendiensten kan vaak niet anders worden opgevangen dan door het tijdelijk inhuren van extra personele capaciteit.

Verder merk ik op dat in 2009 op voorhand al duidelijk was dat enkele ministeries meer tijd nodig zouden hebben om de uitgaven externe inhuur terug te brengen tot het niveau van 13%. Voor ministeries die in 2008 boven de norm van 13% uitkwamen, werd gedurende een periode van drie jaar (t/m 2011) een afwijkende norm afgesproken. Voor deze ministeries (i.c. EZ, VROM, VWS en VenW) gold het inhuurpercentage 2008 als norm, in drie jaar af te bouwen tot 13% in 2011.

Dat deze ministeries over 2009 boven de norm van 13% uitkwamen is derhalve conform verwachting bij het maken van de afspraken medio 2009 over het sturingsinstrumentarium. Dit gegeven speelt mede een rol in de overtuiging van het kabinet dat een verlaging van de uitgavennorm naar 10% voor het jaar 2010 – zeker voor een aantal ministeries – niet haalbaar moet worden geacht.

3. Uitgavenanalyse 2009

In het uw Kamer toegestuurde overzicht van de uitgaven externe inhuur over 2009 is een onderverdeling gemaakt naar 8 categorieën van externe inhuur. Deze categorieën kunnen verder worden ingedeeld naar de clusters Beleidsgevoelig, Beleidsondersteunend en Uitvoerend (uitzendkrachten). Van het totale bedrag van € 1 284 miljoen aan uitgaven voor externe inhuur over 2009 bedraagt het relatieve aandeel van deze clusters respectievelijk 14%, 21% en 65% (zie bijlage 1).² Het overgrote deel van de uitgaven externe inhuur (86%) betreft dus personele capaciteit die wordt ingezet voor beleidsondersteunend en vooral uitvoerend werk.

¹ Zie de brief van de Minister van BZK van 24 juni 2009 (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 701, nr. 21).

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Dit heeft ook betekenis voor de mogelijkheden de uitgaven externe inhuur terug te dringen. De terugdringing van de inhuur van personele capaciteit in de sfeer van beleidsgevoelig werk (interim-management, organisatie- en formatieadvies, beleidsadvies, communicatieadvies) heeft per definitie een relatief klein effect op het totaal van de uitgaven externe inhuur. Indien externe inhuur in de categorie beleidsgevoelig werk volledig achterwege blijft, zakt de externe inhuur van 1 284 miljoen euro naar 1 105 miljoen euro, waarmee het (ongewogen) gemiddelde percentage op rijksniveau zakt van 11,4 %-punt¹ naar 9,9 %-punt. Dit betekent dat zonder discussie over uit te voeren taken een norm van 10% alleen gehaald kan worden, indien het cluster beleidsgevoelige inhuur volledig op nul wordt gesteld, hetgeen niet realistisch is.

4. Nader voorstel inzake uitgavennorm externe inhuur

Tegen deze achtergrond en op basis van het door uw Kamer met mij gevoerde overleg in het AO VRD van 24 juni doe ik onderstaand een voorstel voor de uitvoering van de motie Roemer.

Voor 2010 acht het kabinet het zoals gezegd niet haalbaar de uitgavennorm al te verlagen tot 10%. Behalve door de ministeries waarvoor eerder al een afwijkende (hogere) norm was afgesproken, sturen de ministeries momenteel nog op 13%. Halverwege het jaar de inhuur terugbrengen tot 10% is deels juridisch niet mogelijk vanwege aangegane verplichtingen en zou voorzover wel juridisch mogelijk met name in de uitvoeringsorganisaties van het rijk leiden tot verstoring van bedrijfsprocessen, aantasting van dienstverlening aan de burger en kapitaalvernietiging vanwege stopzetting van lopende projecten. Bij handhaving van de norm voor 2010 op 13% is het kabinet wel bereid om – nog in de loop van de 2010 – de Kamer nader inzicht te bieden in de wijze waarop de sturing op het realiseren van die norm plaatsvindt. Ik kom daar in het onderstaande op terug.

Voor 2011 respecteert het kabinet de wens van de Kamer de inhuur verder terug te brengen en de norm per ministerie te stellen op 10% van het totaal van de personele uitgaven.

Aangezien dit zowel in absolute als relatieve zin een forse verlaging van de uitgaven externe inhuur vergt, kan dit voor de meeste ministeries niet zonder consequenties voor de uit te voeren taken worden gerealiseerd. Voorkomen moet worden dat het verlagen van een uitgavennorm voor externe inhuur een abstracte notie wordt. Het reduceren van beschikbare personele capaciteit, ook als deze wordt ingehuurd, heeft per definitie gevolgen voor de mogelijkheden de taken uit te voeren.

Op grond van voorgaande overwegingen ten aanzien van de mogelijkheden tot verlaging van de uitgavennorm externe inhuur in 2010 respectievelijk 2011 wil ik de volgende procedure voorstellen.

Ten behoeve van de gecombineerde behandelingen van de begroting 2011 en het jaarverslag 2009 (dit najaar) geeft elke minister in een aanvullende brief aan:

- 1) hoe hij stuurt op het realiseren van de norm van 13% over 2010 (of op het eerder afgesproken afwijkende percentage); uiteraard alleen als op voorhand niet al duidelijk is dat onder de norm wordt gebleven;
- 2) wat de consequenties zijn voor de taakuitoefening en dienstverlening aan de burger als in 2011 een norm van 10% moet worden gerealiseerd.

¹ Totale uitgaven externe inhuur 2009 van 1 284 miljoen uitgedrukt als aandeel van totale personele uitgaven 2009 (ambtelijk personeel + externe inhuur) van 11 216 miljoen.

Op dit laatste punt kunnen de Kamer en de desbetreffende minister zich dan gezamenlijk vastleggen. Vanuit mijn rol als coördinerend Staatssecretaris zal ik u na behandeling van alle begrotingen een overzicht doen

toekomen van de afspraken over de taakuitoefening en tot welk verwacht percentage per ministerie dat voor 2011 zal leiden.

Tot slot wil ik ingaan op het in de motie-Roemer gevraagde afdwingbare karakter van de uitgavennorm externe inhuur.

Een afdwingbare norm past niet bij organisaties waarvan verwacht wordt dat zij flexibel functioneren. Het snel inspelen op actuele maatschappelijke problemen of incidenten verhoudt zich niet tot een personeelsvoorziening die aan een harde procentuele uitgavennorm voor externe inhuur is gebonden (bijvoorbeeld de maatregelen genomen in het kader van de griep pandemie en bij de kredietcrisis).

Het gevraagde afdwingbare karakter impliceert bovendien dat uitgaven voor externe inhuur die boven een procentuele norm uitkomen als onrechtmatig moeten worden aangemerkt. Het is echter ondoenlijk binnen grote complexe organisaties van dag tot dag de stand van de uitgaven externe inhuur te volgen en van het ene op het andere moment alle lopende inhuur stil te liggen als het uitgaventotaal een bepaalde procentuele norm dreigt te overschrijden. De effecten daarvan op de uitvoering zouden ook ongewenst zijn.

Externe inhuur vormt samen met de reguliere aanstellingen het totaal van de beschikbare personele capaciteit voor de taakuitoefening. In dit opzicht zijn het communicerende vaten, gegeven de taakopdracht aan een organisatie(onderdeel).

Een uitgavennorm voor externe inhuur kan per definitie niet anders dan richtinggevend zijn, waarbij achteraf wordt verklaard waarom de norm al of niet is gerealiseerd. Bij eventuele excessen kan op de gebruikelijke wijze door de betreffende minister verantwoording worden afgelegd.

Ook een verlaagde norm zal daarom wat het kabinet betreft het karakter van comply-or-explain behouden.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten