

Vergaderjaar 2011–2012

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 74

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 oktober 2011

1. Inleiding

Naar aanleiding van het Wetgevingsoverleg van 15 november 2010 (kamerstuk 32 500 VII, nr. 21) is de motie van het lid Heijnen (PvdA) aangenomen, waarin de regering wordt verzocht te bewerkstelligen dat de normen voor de externe inhuur bij het rijk ook gelden voor zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). In de motie wordt de regering verzocht «daartoe zo nodig wet- en regelgeving voor te bereiden» (TK, 2010–2011, 32 500 VII, nr. 15).

In het Wetgevingsoverleg heb ik mij bereid verklaard te kijken naar de mogelijkheden die er zijn om ook ZBO's zich te laten houden aan de rijksnormen voor externe inhuur. Ik wilde echter niet zo ver gaan om toe te zeggen dat hiervoor wet- en regelgeving zullen worden aangepast. Om die reden heb ik de motie ontraden.

In deze brief geef ik een nadere reactie op de motie-Heijnen. Daarbij leg ik ook een relatie met de motie-Koopmans-Heijnen (TK, 2010–2011, 31 490, nr. 58), waarin de regering onder meer wordt verzocht te bevorderen dat ZBO's gebruik maken van de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur (onderdeel van het programma Compacte Rijksdienst).

Vooraf merk ik nog op dat de reactie op de motie-Heijnen geruime tijd op zich heeft laten wachten. Dit heeft als reden dat ik mij eerst een beeld wilde vormen van de feitelijke situatie bij een aantal ZBO's voor wat betreft de omvang van de externe inhuur.

2. Externe inhuur bij ZBO's

Om meer zicht te krijgen op het feitelijke gebruik van externe inhuur bij ZBO's heb ik via een steekproef van circa 30 ZBO's (de ZBO's die ook meededen in de personele taakstelling Vernieuwing Rijk) nagegaan wat de

omvang van de externe inhuur in 2010 was. Dit zowel wat betreft de hoogte van de totale uitgaven als de betaalde uurtarieven. De ZBO's is gevraagd naar de totale uitgaven voor externe inhuur in 2010 in relatie tot de omvang van de uitgaven voor eigen personeel. Tevens is gevraagd hoe vaak in 2010 inhuur heeft plaatsgevonden tegen een hoger uurtarief dan het maximumuurtarief van € 225 (excl. BTW) zoals geldt binnen het rijk.

Percentage externe inhuur

Het beeld is dat de ZBO's over het algemeen met een percentage externe inhuur van 10 á 15% uit de voeten kunnen om hun taken op doelmatige wijze uit te voeren.

Van de dertig in de streekproef betrokken ZBO's zijn er 17 waarvan het aandeel van de externe inhuur in de totale personele uitgaven kleiner of gelijk is aan 10%. Bij drie (kleinere) ZBO's ligt dit aandeel boven de 20%. De grotere ZBO's als CBS, UWV en Sociale Verzekeringsbank komen uit in de range van 10 tot 14%.

Verschillende ZBO's merken op dat als de categorie uitzendkrachten buiten het begrip externe inhuur zou vallen ze fors lager zouden scoren. Aangezien de ZBO's over het algemeen typische uitvoeringsorganisaties zijn en in hoge mate vraaggestuurd werken, hebben zij er behoefte aan de omvang van de personele capaciteit te kunnen laten fluctueren met de vraag. Pieken en dalen wil men – juist ook vanuit kostenoverwegingen – kunnen opvangen met een flexibele schil van in te huren personele capaciteit, voornamelijk uitzendkrachten.

Het niet kunnen opvangen van deze pieken en dalen zal de behoefte aan meer personeel met een vast contract doen toenemen, wat juist tot hogere kosten zal leiden.

De ZBO's die in 2010 boven de norm van 10% uitkwamen heb ik vervolgens de vraag gesteld of dat een incidenteel of structureel karakter had en of een percentage inhuur van maximaal 10% structureel past bij een doelmatig productieproces van hun organisatie.

De ZBO's die in 2010 een percentage inhuur kenden dat fors uitkwam boven de 10% gaven aan dat dit incidentele redenen had. De meeste overige ZBO's die in 2010 boven de 10% uitkwamen gaven aan dat een percentage van maximaal 10% externe inhuur structureel in hun organisatie niet past bij een doelmatige bedrijfsvoering. Met een percentage inhuur van 10 á 15% kunnen zij over het algemeen wel uit de voeten. Dit hangt samen met de genoemde behoefte om uitzendkrachten in te zetten.

Uurtarieven externe inhuur

Acht van de dertig ZBO's hebben externe medewerkers ingehuurd tegen een hoger tarief dan het bij het rijk gehanteerde maximumuurtarief van € 225 (excl. BTW). In totaal gaat het om 27 personen, waarvan onder meer negen door DNB (toezichthouder), vijf door de OPTA en zes door de Nederlandse Zorgautoriteit. In alle gevallen werd door de ZBO's als reden opgegeven de noodzaak om zeer specifieke expertise en/of de Landsadvocaat in te huren.

Deze uitkomst is lastig te wegen, aangezien het totaal aantal ingehuurde personen niet bekend is. Ook de duur van de inhuurcontracten is uiteraard van belang. Bij de 27 gevallen van overschrijding van het maximumuurtarief kan het zowel gaan om korter als langer lopende contracten. Op het totaal van de inhuur bij 30 ZBO's is het genoemde aantal echter relatief beperkt te noemen en bij de meeste ZBO's komt overschrijding van het maximumuurtarief in het geheel niet voor.

3. Overwegingen en conclusie

Ik realiseer mij dat een deel van de onderzochte ZBO's, al dan niet tijdelijk, uitkomt boven de uitgavennorm van 10%. Tevens is in 2010 in een relatief beperkt aantal gevallen het maximumuurtarief van € 225 overschreden. Verder is het beeld dat ZBO's met een percentage externe inhuur tussen de 10 en 15% over het algemeen uit de voeten kunnen als tegelijkertijd een doelmatige bedrijfsvoering van de ZBO's wordt verlangd.

Het van toepassing verklaren van de rijksnormen voor externe inhuur op ZBO's, acht ik gelet daarop niet wenselijk. Mijn afweging daarbij is als volgt.

Met de Kamer deel ik de opvatting dat ZBO's net als de ministeries hun taakuitvoering op zo doelmatig mogelijke wijze behoren te realiseren. Verbetermogelijkheden in de sfeer van de ondersteunende bedrijfsvoering bij ZBO's hebben dan ook de aandacht van het kabinet (zie ook paragraaf 4 van deze brief).

De motie-Heijnen vraagt mij om de normen voor de omvang van de externe inhuur zoals die gelden voor de organisaties bij het rijk, ook van toepassing te laten zijn op ZBO's.

Voor mij is daarbij – naast het in paragraaf 2 al genoemde – relevant hoe dit zich verhoudt tot de zelfstandige positie van ZBO's wat betreft hun bedrijfsvoering, welke wettelijke veranderingen dit zou vergen en of dit bijdraagt aan een grotere doelmatigheid van de taakuitvoering door ZBO's.

Op dit moment hebben ministers geen formele bevoegdheden om ZBO's aan te sturen op de wijze waarop zij in hun benodigde personele capaciteit voorzien. De enige mogelijkheid om in te grijpen in de bedrijfsvoering van ZBO's is het onthouden van goedkeuring aan hun begroting en/of jaarrekening. Van dit middel kan alleen gebruik worden gemaakt als er sprake is van «strijd met het recht of het algemeen belang».

Om alsnog de formele bevoegdheid te geven aan ministers om ZBO's te binden aan normen voor externe inhuur zouden zowel de Kaderwet ZBO's als alle afzonderlijke instellingswetten van ZBO's moeten worden gewijzigd. Dit is een langdurig en ingewikkeld traject en – nog belangrijker – gaat in wezen in tegen de bedoelingen van het instellen van ZBO's, namelijk het creëren van afstand tussen politiek en de taakuitvoering door ZBO's. De wetgever acht die afstand geboden voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de publieke taken in kwestie.

Daarbij komt dat dan ook een systematiek van rapportering over de naleving van deze normen dient te worden ingevoerd met alle administratieve lasten voor de ministeries en de ZBO's zelf vandien.

Voor mij staat voorop het belang dat de ZBO's hun taken op efficiënte wijze uitvoeren. ZBO's maken daarbij zelf de afweging op welke wijze zij in hun behoefte aan personele capaciteit voorzien. Mijn beeld is dat de ZBO's dit over het algemeen op een kostenbewuste wijze doen en daarom acht ik, alles overwegende, het van toepassing laten zijn van de rijksnormen voor externe inhuur op ZBO's niet wenselijk. Uit de steekproef blijkt immers dat voor een doelmatige taakuitvoering de ZBO's met een inhuurpercentage van 10 tot 15% uit de voeten kunnen.

Ik maak hierbij de kanttekening dat de sturing vanuit het rijk op de bedrijfsvoering van ZBO's in brede zin wel mijn aandacht heeft. Daarbij gaat het om meer dan alleen de normen voor de externe inhuur. In het onderstaande ga ik daar kort nader op in naar aanleiding van de motie Koopmans-Heijnen.

4. Relatie met motie Koopmans-Heijnen

In deze motie wordt de regering verzocht te bevorderen dat de gehele rijksdienst gebruik maakt van de rijksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering en alleen uitzonderingen op deze regel toe te laten na toestemming van de minister van BZK. Gevraagd wordt tevens om te onderzoeken of de ZBO's op eenzelfde wijze behandeld kunnen worden.

Op dit moment wordt onderzocht in hoeverre het te zijner tijd mogelijk en wenselijk is dat ZBO's aansluiten bij (onderdelen van) de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur, zoals die in voorbereiding is in het kader van het programma Compacte Rijksdienst.

In een separate brief aan uw Kamer kom ik terug op de betreffende motie Koopmans-Heijnen.

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