

Vergaderjaar 2013–2014

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 141

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2014

Bij de behandeling van de begroting Wonen en Rijksdienst op 19 en 20 november 2013 (Kamerstuk 31 490, nr. 140) heb ik toegezegd u te informeren over de onderbouwing van het in- en uitbestedingsbeleid voor de onderwerpen beveiliging en post- en koeriersdiensten. Deze voeg ik als bijlage bij deze brief.

Tevens informeer ik u hierbij over de aanbestedingskosten die verband houden met de uitbesteding van deze diensten. Een vraag hierover kwam aan de orde bij het Algemeen Overleg met de Algemene Commissie voor Wonen en Rijksdienst van 14 november 2013 jl. (Handelingen II 2013/14, nrs. 25 en 26).

Over de nadere uitwerking van inbesteding Schoonmaak zal ik u, samen met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, eind maart 2014 informeren.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

Bij het opstellen van de businesscase Beveiliging zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Afhankelijk van de mate van overtolligheid van DJI-personeel is het mogelijk dat bij een te laag aanbod vervangende inhuur nodig is, of dat de lage loonschalen eerder zullen instromen. Beide varianten kennen een eigen kostenopbouw. In de businesscase is alleen rekening gehouden met vervangende inhuur op de markt. Wanneer er wordt gekozen om de toekomstige vacatures van Rijksbeveiligingsorganisatie (RBO) in te zetten voor andere vWnW (van werk naar werk)-trajecten binnen het Rijk zal dat ook gevolgen hebben voor de financiële stand van zaken. Monitoring van de financiële effecten zal onderdeel moeten uitmaken van de projectmatige uitwerking van het vWnW-traject met DJI.
- Bij de instroom van DJI-personeel is de sluiting van de locatie Tilburg niet meegenomen omdat dit nog onduidelijk is. In principe ligt er nu een afspraak waarbij Tilburg open blijft tot en met 2016. Mocht deze penitentiare inrichting (P.I.) sluiten, dan worden de functies Operationeel manager (10 fte), Inrichtingsbeveiliging (65 fte) en Inrichtingswerker (70 fte) toegevoegd aan het aantal DJI'ers die in aanmerking komen voor vWnW. In de projectbegroting is hier vooralsnog geen rekening mee gehouden.
- Bij de berekening is geen rekening gehouden met het instromen van andere vWnW-kandidaten, anders dan DJI-personeel. Eventuele kleinschalige vWnW-trajecten, zoals wellicht circa 20 beveiligers van VWS, kunnen conform de lijn van deze businesscase worden gerealiseerd en/of ingepast.

De volgende aannames zijn gedaan:

- Berekeningen gaan uit van circa 500 DJI'ers. DJI heeft aan de hand van de laatste stand van zaken berekeningen gemaakt van de doelgroepen behoeve van de RBO. Krimpcijfers DJI van P.I.'s zijn verwerkt (procentuele mogelijke overkomst van DJI'ers per jaar, dit zorgt voor een andere verdeling van beschikbaarheid) en in overeenstemming met waarover in de Tweede Kamer is besloten;
- Overige kosten (interne overhead) zijn neerwaarts bijgesteld n.a.v. overleg met o.a. concern control Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR; voorheen De Werkmaatschappij) die kwartiermaker is van deze investering en RBO staf (daling houdster -kosten, verdere specificatie en lichte daling overige personeelskosten);
- Salariskosten gebaseerd op gewogen gemiddelde schaal 4/5 toegevoegd. Dit is het meest realistische uitgangspunt als naar de bezettingcijfers van DJI wordt gekeken;
- Bij schaal 4 gaan we uit van 1450 declarabele uren en bij schaal 5 van 1.400 uur per jaar in verband met minder benodigde opleiding voor lagere loonschaal (3 i.p.v. 5 modules);
- 40% lagere opleidingskosten voor schaal 4 t.o.v. schaal 5;
- Efficiencybesparing van 1% per jaar conform de huidige reeks vanaf jaar 2017 (in verband met opbouw RBO tot 2017);
- Er is een aanname gemaakt op het mogelijke effect indien DJI niet naar RBO kan plaatsen. Deels is dit in de frictiekosten verwerkt (besparing salariskosten die bij DJI door zouden lopen, terwijl taakstelling al in begroting is verwerkt en deel extra reservering vWnW-instrumenten). Een ander deel is apart zichtbaar gemaakt in WW-effecten. Daarbij is gesteld dat na maximale vWnW-termijn ongeveer een derde van alle DJI-ers niet geplaatst zou kunnen worden, waarvoor een ontslag en WW-achtige voorziening zou moeten worden getroffen voor maximaal 5 jaar en afgerond max. 100% salariskosten.

- Het contractvolume van DJI DBV (Directie Bijzondere Voorzieningen) is in overleg met DJI buiten scope van RBO geplaatst (0 fte);
- Een overzicht per jaar van de jaarlijkse meerkosten door de inzet van DJI medewerkers bij de RBO.

Uit de berekeningen komt naar voren dat rekening houdend met besparingen op frictiekosten bij DJI en besparingen als gevolg van WW-effecten door DJI'ers rechtstreeks in werk te plaatsen, en rekening houdend met het BTW-effect sprake zal zijn van een neutraal eindbeeld in de business case.

Meerkosten

Medewerkers van DJI waarvoor geldt dat zij bij de RBO in een lagere functieschaal worden geplaatst, kunnen gebruik maken van de looncompensatieregeling met DJI. Hierdoor zullen voor de RBO de directe kosten, als gevolg van de overkomst van oud DJI-ers, niet toenemen. V&J heeft aangegeven garant te zullen staan voor de jaarlijkse meerkosten als gevolg van de keuze voor vWnW. In onderstaande tabel zijn de jaarlijkse meerkosten aangegeven. De compensatie vanuit V&J voor de meerkosten eindigt na 10 jaar (2024).

Tabel 1: Jaarlijkse meerkosten

| Meerkosten departementen bij 500 overkomende DJI-medewerkers naar RBO | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| DJI-ers in FTE | 120 | 254 | 485 | 500 | 500 | 500 | 500 |
| Totale meerkosten (x € mln) | 0,7 | 1,5 | 2,9 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |

De werkelijke meerkosten zijn afhankelijk van het aantal DJI'ers dat wordt geplaatst bij de RBO. Voor de berekening in de businesscase zijn de aannames van DJI gebruikt. Indien dit vWnW-traject wordt uitgerold, zullen de meerkosten t/m 2016 jaarlijks en daarna iedere twee jaar worden herijkt.

Verdere besparingen door dit traject

Centrale inkoop en planning van extra-(beveiligings)diensten via de RBO levert schaalvoordelen op voor rijksonderdelen (gezamenlijke aansluitingen op meldkamers, alarmopvolging, surveillance diensten, key-holding, opleidingen).

Uniformiteit en standaardisatie van beveiligingsdiensten levert niet alleen kwantitatieve, maar ook kwalitatieve en financiële voordelen op. Uitwisselbaarheid en mobiliteit van personeel en materieel wordt eenvoudiger en duurzamer.

Samenvattend kan worden gesteld dat inbesteding van dit traject voor de rijksoverheid naar verwachting financieel neutraal zal uitpakken.

De Interdepartementale Post- en Koeriersdienst (IPKD) wordt voor alle rijksorganisaties de uitvoerder voor het binnen Nederland bezorgen van reguliere pakketten, het verzorgen van koeriers- en transportdiensten en de bezorging van gerechtelijke brieven. De formatie van de IPKD neemt hierdoor in de komende jaren met circa 160 fte toe. Van deze toename valt 140 fte in de lage loonschalen waarbij mogelijkheden worden gezien om een belangrijk deel van deze toename te laten bestaan uit arbeidsbeperkten. De contracten met externe vervoerders c.q. postbestellers voor de hierboven genoemde vormen van dienstverlening worden in de komende periode beperkt tot het regelen van de flexibiliteit en de overloop van door de IPKD te bezorgen stukken. Door het in eigen beheer bezorgen van pakketten kan een aantal mensen in vaste dienst van het Rijk treden.

De IPKD heeft een goede organisatie en infrastructuur rondom de huidige dienstverlening. Bij een goed voorbereide uitbreiding kan hierop worden voortgebouwd en zal minimaal de kwaliteit van dienstverlening worden geëvenaard van marktpartijen en zo mogelijk een concurrerend tarief kunnen bieden. Door te werken met een goed planningssysteem kan de IPKD de piekbelastingen bij de diverse percelen opvangen samen met een flexibele schil. De mogelijkheid tot uitbesteding van een deel van de koeriers- en transportdiensten blijft hierbij noodzakelijk.

Gerechtelijke brieven worden in de huidige situatie door een dochterbedrijf van PostNL (Valid Express) bezorgd. Dit bedrijf bestaat grotendeels uit medewerkers met een arbeidsbeperking. De rijksoverheid zal zich maximaal inzetten om medewerkers van dit dochterbedrijf over te nemen die elders binnen PostNL geen passende functie kunnen vinden. Daarbij zal met name bijzondere aandacht zijn voor de kwetsbare positie van mensen met een arbeidsbeperking.

Inhoudelijk doel van het zelf bezorgen van de gerechtelijke brieven is ook dat de kwaliteit van dat bedrijfskritische proces wordt verhoogd (door meer en andersoortige aanbieding van de aktes wordt een hoger percentage «in persoon betekende stukken» verwacht).

Kwalitatieve en financiële baten

Momenteel is met de bezorging van bescheiden een marktomzet van € 16 mln. gemoeid. De noodzakelijke kwaliteitsverbetering brengt zowel bij uitbesteding aan de markt als bij inbesteding extra kosten met zich mee. Naar verwachting gaat het om een intensivering met ongeveer 12% (€ 1,7 mln.). Met de taakorganisaties van V&J wordt momenteel uitgewerkt op welke wijze deze investering bijdraagt aan de kwaliteitsdoelstellingen van onder meer het Openbaar Ministerie (OM) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Dat leidt dan elders in de begroting tot lagere kosten.

Uit de haalbaarheidsonderzoeken komt naar voren dat de IPKD de dienstverlening voor binnenlandse koeriersdiensten, transport en gerechtelijke brieven tegen een met de markt vergelijkbaar tarief kan aanbieden met een minimaal gelijke kwaliteit van dienstverlening. Enkele van de gedane aannames met betrekking tot de kostprijsberekening op termijn worden nog nader onderzocht, om gevoeligheid in de percelen tot een minimum te beperken. Pakketpost kan de IPKD organisatorisch ook aanbieden, maar bij de gestelde aannames niet voor een concurrerend tarief. Dit kan te maken hebben met de inzet van voornamelijk ZZP'ers in plaats van personeel in vaste dienst. Door combinatievoordelen zou het tarief van onder andere pakketpost nog kunnen dalen.

Investering en financiering van de vier percelen

De out of pocket projectbegroting voor de komende jaren ziet er als volgt uit:

| Opstartkosten | 2013 | 2014 | Totaal |
|-----------------------------|------------------|------------------|--------------------|
| Pakketdienst binnenland | € 140.000 | € 120.000 | € 260.000 |
| Koeriersdiensten binnenland | € 35.000 | € 45.000 | € 80.000 |
| Transport | € 45.000 | € 45.000 | € 90.000 |
| Gerechtelijke brieven | € 380.000 | € 490.000 | € 870.000 |
| Totaal | € 600.000 | € 700.000 | € 1.300.000 |

Investeringskosten zijn in de tarieven meegenomen, de startkosten niet. Financiering wordt door departementen opgebracht. Rekening houdend met de verwachte kwaliteitsverhoging en de toekomstige prijsstijging in de markt kan IPKD een kostendekkende tarifiering hanteren.

AANBESTEDINGSKOSTEN

De Algemene Rekenkamer¹ heeft in het rapport Europees Aanbesteden geattendeerd op knelpunten die zich kunnen voordoen bij enkele wijzigingen in de aanbestedingsregels die door het kabinet en de Europese Commissie zijn voorgesteld. In dit rapport wordt verwezen naar onderzoek van het ministerie van Economische Zaken waarin de kosten voor aanbestedingsprocedures worden berekend. Dit onderzoek komt uit op een totaal van gemiddeld € 82.500 voor een openbare aanbesteding en € 94.500 voor een niet-openbare aanbesteding. In deze kosten zijn ook begrepen de kosten die bedrijven maken voor handelingen, zoals het zoeken naar gepubliceerde aanbestedingen. Bijna 20% van deze kosten wordt gemaakt door de aanbestedende dienst en ruim 80% door de geïnteresseerde bedrijven samen. Ook de Europese Commissie heeft een inschatting gemaakt van de kosten van aanbestedingsprocedures (zie de verwijzing in het bedoelde rapport van de Algemene Rekenkamer). Zij stelt dat bij aanbestedingen van leveringen en diensten rond de drempel van € 125.000 de kosten 18% tot 29% van de contractwaarde in beslag kunnen nemen.

De in deze rapporten opgenomen cijfers zijn gemiddelden, het gaat ook over ingewikkelde en daarmee arbeidsintensieve aanbestedingen, maar ook over relatief eenvoudige. De onderwerpen van deze brief (schoonmaak, beveiliging, postvoorziening) betreffen aanbestedingen waar als gevolg van rijksbreed categoriemanagement veel ervaring mee is. De kosten die daarmee gemoeid zijn worden geschat op gemiddeld € 35.000 per interdepartementale aanbesteding.

¹ Kamerstuk 33 479, nr. 2