

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 363

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2025

De laatste jaren zijn de uitgaven aan externe inhuur rijksbreed toegenomen. De Roemernorm, die bepaalt dat maximaal 10% van de totale personele uitgaven besteed mag worden aan externe inhuur, wordt overschreden¹. In het regeerprogramma is daarom opgenomen dat de externe inhuur substantieel moet worden teruggebracht. In het commissiedebat Functioneren Rijksdienst van 6 november 2024 (Kamerstuk 31 490, nr. 356) heb ik toegezegd om met een plan van aanpak te komen.² In deze brief geef ik u inzicht in welke acties ik tot dusverre heb ondernomen en welke vervolgaanpak nodig is om de doelstelling uit het regeerprogramma te realiseren.

Tijdens het begrotingsdebat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) op 19 oktober 2023 heeft de Staatssecretaris Digitalisering en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer toegezegd een nader onderzoek uit te voeren hoe de Roemernorm alsnog zou kunnen worden gerealiseerd (uitvoering motie Nijboer)³. In dit kader heb ik de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de oorzaken van de overschrijdingen van de Roemernorm, de sturing en beheersing, de mogelijke consequenties bij een strikte toepassing van de Roemernorm en aanbevelingen aan de ministeries en hun uitvoeringsorganisaties te formuleren. De uitkomsten van dit onderzoek vormen samen met de follow up van het

1

2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
15,4%	14,2%	13,4%	12,2%	10,3%	10,7%	10,4%	10,7%	9,6%	9,8%

² TZ202411–031
³ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VII, nr. 63

Achtergrond

In 2010 heeft het toenmalig kabinet met de Tweede Kamer afspraken gemaakt over externe inhuur⁵ bij de rijksoverheid. De uitgaven aan externe inhuur mogen niet meer dan 10% van de totale personele uitgaven betreffen (de zogenaamde Roemernorm n.a.v. de motie-Roemer⁶). Deze uitgavennorm voor externe inhuur is richtinggevend, waarbij achteraf door de desbetreffende Minister wordt verklaard waarom de norm al of niet is gerealiseerd.⁷ In het geval de norm wordt overschreden, is het uitgangspunt «leg uit» (*comply-or-explain*). De ministeries zijn verantwoordelijk voor het voldoen aan de norm. Zij leggen verantwoording af in hun departementale jaarverslag. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) wordt het totaal aan externe inhuur bij het Rijk inzichtelijk gemaakt⁸. Sinds 2020 is sprake van een toename van externe inhuur. In de jaarverslagen van de ministeries is aangegeven dat deze toename vooral verklaard wordt door exogene factoren, zoals arbeidsmarktkrapte (met name op het gebied van ICT), de schade-afhandeling Groningen, de afwikkeling van de Toeslagenaffaire en de afhandeling van de COVID crisis. Deze oorzaken worden aangegeven in de verantwoordingen in het jaarverslag van de departementen.

Externe inhuur is het deel van de personele uitgaven dat het Rijk aan inhuur besteedt. Deze inhuur is nodig bij piekbelasting, ziekte, moeilijk vervulbare vacatures en specialistische en innovatieve werkzaamheden, dit laatste vooral op het gebied van ICT. Daarnaast biedt inhuur flexibiliteit bij een veranderende vraag naar capaciteit. De beslissing om al of niet over te gaan tot externe inhuur is, binnen de huidige (politieke) kaders, een managementbeslissing binnen het desbetreffende ministerie. Externe inhuur kan worden onderverdeeld in de categorieën beleid, beleidsondersteunend personeel en uitvoering.

In onderstaande tabel, afkomstig uit de JBR 2023, is per categorie aangegeven hoeveel in 2023 procentueel werd besteed aan uitgaven voor externe inhuur ten opzichte van de totale personele uitgaven:

Inhuur percentage 2023	Aandeel
1. Interim-management	5%
2. Organisatie- en formatieadvies	2%
3. Beleidsadvies	3%
4. Communicatieadvisering	2%
Totaal Beleid	12%
5. Juridisch advies	6%
6. Advisering opdrachtgevers automatisering	44%
7. Accountancy, financiële en administratieve organisatie	8%
Totaal (beleids)ondersteunend	59%
8. Uitvoering (formatie en piek)	29%
Totaal ondersteuning bedrijfsvoering	29%
Totale uitgaven aan externe inhuur	100%

Bron: JBR 2023

⁴ Grip op ICT-inhuur | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁵ Kamerstuk 31 701, nr. 32

⁶ Kamerstuk 32 360, nr. 5

⁷ Kamerstuk 31 701, nr. 32

⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31701-21.html>

Uit de tabel blijkt dat in 2023 het meest werd ingehuurd voor ICT werkzaamheden (44% van de uitgaven externe inhuur) en voor formatie en piekwerkzaamheden bij de uitvoeringsorganisaties (29% van de uitgaven externe inhuur).

In wat volgt ga ik eerst in op het onderzoek van de ADR, Rijksbreed onderzoek externe inhuur, en de strategische aanpak voor een duurzame ICT arbeidsmarkt om vervolgens aan te geven welke acties reeds zijn ondernomen en welke maatregelen (mogelijk) nog in gang worden gezet.

Onderzoek ADR: Rijksbreed onderzoek externe inhuur

Ik heb de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd een onderzoek uit te voeren waarin zij de nadere verdeling van de externe inhuur over de periode 2018 tot en met 2023 per departement (uitgesplitst in kerndepartement, uitvoeringsorganisaties en/of agentschappen) onderzoekt om diepgaander inzicht te geven in de oorzaken van de overschrijdingen van de Roemernorm, de sturing en beheersing, de mogelijke consequenties bij een strikte toepassing van de Roemernorm en aanbevelingen te formuleren aan de ministeries en hun uitvoeringsorganisaties. De belangrijkste bevindingen treft u hieronder aan.⁹

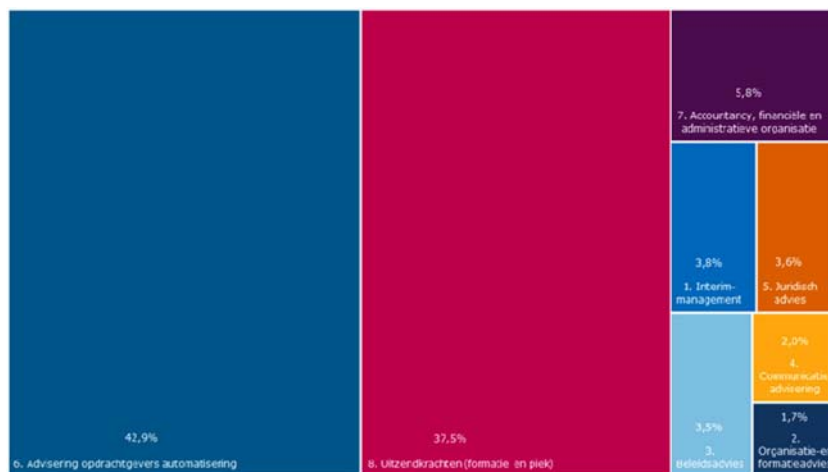
Enkele feiten

De totale uitgaven rijksbreed aan externe inhuur ten opzichte van de totale personele uitgaven rijksbreed liggen rond de 13% over de periode 2018–2023 en zijn over die periode toegenomen van circa 10% in 2018 tot circa 15% in 2023.

De externe inhuur bij de kerndepartementen ligt in de meeste gevallen beneden de 10%. Externe inhuur moet worden verantwoord in 8 verschillende categorieën. Twee inhuurcategorieën samen bepalen circa 80% van de gehele externe inhuur, over de hele periode 2018–2023: categorie 6. Advisering opdrachtgevers automatisering-ICT voor circa 43% en categorie 8. Uitzendkrachten (formatie en piek) voor circa 38%. Bij Beleid wordt 11% ingehuurd. De meeste externe inhuur zit bij de grotere, vaak (maar niet altijd) ICT-gedreven uitvoeringsorganisaties en bij de crisisorganisaties.

In onderstaande figuur, afkomstig uit het ADR onderzoek, is de verdeling van uitgaven externe inhuur voor de jaren 2018–2023 voor de gehele rijkdienst per categorie in percentages weergegeven:

⁹ Het gehele ADR rapport is als bijlage bijgevoegd.



Oorzaken overschrijding Roemernorm

Afhankelijk van de situatie en context van betreffende organisaties zijn er uiteenlopende oorzaken waarom de Roemernorm is overschreden:

- (tijdelijke) voorziene en onvoorziene piekbelasting;
- specifieke expertise (die de overheid niet zelf in huis wil hebben, benutten innovaties en toepassingen ten behoeve van rijksoverheid);
- flexibiliteit (snel op- en afschalen, bijvoorbeeld bij crisisregelingen);
- krapte op de arbeidsmarkt (mensen zijn er vaak wel, maar willen niet in dienst komen bij de rijksdienst, met name specialistische (ICT) functies);
- onzekerheid over structurele financiering (terwijl wel duidelijk is dat het om structureel uit te voeren werkzaamheden gaat) en
- soms een wat lage drempel («explain») om mensen in te huren, zeker als er grote maatschappelijke en politieke druk is om gevraagde werkzaamheden te verrichten.

In het extreme geval dat er in het geheel geen externe inhuur zou mogen plaatsvinden, zal volgens de ADR de taakuitvoering en maatschappelijke dienstverlening ernstig in gevaar komen, bijvoorbeeld bij het werken aan het financieel herstel van de problemen met de kinderopvangtoeslag. Een zekere mate van externe inhuur wordt gezien als noodzakelijk én gewenst om als overheid haar taken goed te kunnen uitvoeren.

Aanbevelingen ADR voor het optimaal benutten van externe inhuur

De ADR geeft een aantal handelingsperspectieven om externe inhuur optimaal te kunnen benutten.

Focus op optimaal benutten van externe inhuur, niet op een absolute norm

Uitgaande van de benodigde capaciteit voor het te verrichten werk zijn «het zelf doen», «externe inhuur» en «inkoop» communicerende vaten. Externe inhuur is noodzakelijk én gewenst; het gaat om het op een optimale wijze (zo doelmatig mogelijk) benutten daarvan; leg hier de focus op. Benader dit in samenhang vanuit de sourcingstrategieën van de voor taakuitvoering verantwoordelijke (taak)organisaties. Het versterken van samenwerking tussen rijksbrede (ICT-) dienstverleners past hier ook bij. In de praktijk wordt er onnodig geschermd met «de ministeriële verantwoordelijkheid». Het Coördinatiebesluit bestaat en kan zonder

aarzeling (na goed overleg) gewoon gebruikt worden om de samenwerking tussen rijksbrede ICT-dienstverleners te verbeteren: dit dient vanzelfsprekend te zijn.

Minimaliseren benodigde capaciteit

Minder benodigde capaciteit betekent ook minder externe inhuur. (Beleidsmatige) keuzes bepalen al grotendeels de benodigde capaciteit. Er kan daarom niet genoeg aandacht en energie gestoken worden om bij «aanvang» vanuit verschillende betrokkenen (o.a. de taakorganisaties) te doordenken op welke manier (hoe) bepaalde (urgente) maatschappelijke opgaven het beste kunnen worden aangepakt. Ook als er sprake is van begrijpelijke en steeds toenemende hoge politieke en maatschappelijke druk.

Maak mogelijk andere principiële- en beleidsmatige afwegingen

Er kan meer aandacht worden besteed aan het beter inzetten van rijksmedewerkers op tijdelijke, «moeilijke» onderwerpen. Voor een deel gebeurt dit al via de diverse (flex)pools maar het adagium van «tijdelijk werk door tijdelijke medewerkers» wordt nog alom gehanteerd. Daarbij past ook de vraag of de rijksoverheid, meer dan nu, in staat zou willen zijn zelf meer eigen medewerkers in te zetten. Dit zou, zoals ook door ABDTOPConsult in het rapport «Grip op ICT inhuur» is aangegeven, een aanzienlijke uitbreiding van (ICT-)pools en vergelijkbare voorzieningen kunnen betekenen.

Een maximaal percentage inhuur is geen doel op zich; de Roemernorm als blijvende aanmoediging

Uit het onderzoek komt naar voren dat de Roemernorm uit 2010 als gedateerd wordt ervaren. Dit komt doordat dit een algemene norm is die in de praktijk nuance mist. In sommige gevallen is 10% al «te hoog» en in andere gevallen veel «te laag» en irreëel en ongewenst. Kern van de zaak blijft dat de rijksoverheid optimaal met externe inhuur om moet gaan op een zo effectief en efficiënt mogelijke wijze. De Roemernorm is echter wel alom bekend en blijft volgens de ADR een mooie «trigger» totdat er een beter alternatief is gevonden.

De situaties verschillen vaak in bijvoorbeeld maatschappelijke urgentie, de aard van organisaties, de arbeidsmarkt en technologische ontwikkelingen. Om goed zicht te houden en scherp te blijven op «het optimaal inzetten van externe inhuur», in samenhang met genoemde relatie met HRM en Inkoop, acht de ADR het zinvol om de ingezette monitoring mét (nog betere en kritischere) verantwoording te blijven doen. De rijksoverheid zou als jaarlijks resultaat gerealiseerde verbeteringen, in lijn met de aanbevelingen, kunnen presenteren, bijvoorbeeld in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk. Bij dit onderwerp is iedere keer een stap vooruit (in de doelmatigheid) belangrijker dan het behalen van een door de politiek gewenste norm.

Activiteiten op het gebied van ICT inhuur

ABD Topconsult heeft in april 2024 het onderzoek Grip op ICT inhuur¹⁰ afgerond naar het terugdringen van externe inhuur op het terrein van ICT. Dit is van belang omdat externe inhuur op het terrein van ICT 44% (in 2023) van de totale inhuur bedraagt. Naar aanleiding hiervan is er een strategische aanpak voor een duurzame ICT-arbeidsmarkt opgesteld.

¹⁰ Grip op ICT-inhuur | Rapport | Rijksoverheid.nl

Strategische aanpak voor een duurzame ICT-arbeidsmarkt

De rijksoverheid staat voor een structurele uitdaging op het gebied van ICT-capaciteit. De toenemende digitalisering vraagt om gespecialiseerde kennis, terwijl de arbeidsmarkt steeds krappere wordt. Binnen de I-strategie Rijk wordt er aanvullend beleid ontwikkeld op het staande personeelsbeleid van de rijksoverheid om deze uitdaging op te vangen en grip te krijgen op de instroom, doorstroom en borging van cruciale digitale expertise. Om hier structureel op in te spelen, wordt er een programma ontwikkeld waarin diverse projecten worden samengebracht die bijdragen aan een toekomstbestendige ICT-arbeidsmarkt. Dit programma, genaamd ICT-Personeelsstrategie richt zich op meerdere strategische pijlers die gezamenlijk de afhankelijkheid van externe inhuur verminderen en de interne kennispositie versterken. De aanpak rust op de volgende pijlers, in de bijlage bij deze kamerbrief worden deze nader toegelicht en wordt per pijler aangegeven welke activiteiten in gang zijn gezet:

- A. Gerichte regie op ICT-capaciteit en personeelsontwikkeling;
- B. Instroom van nieuw talent als oplossing voor kennis- en capaciteitsbe-
houd;
- C. Stimuleren gebruik interne ICT-pools;
- D. Positionering als concurrerende ICT-werkgever;
- E. Duurzame ontwikkeling en retentie van ICT-talent.

Vervolg

Het kabinet is de ADR en ABD Top Consult erkentelijk voor hun onderzoeken over externe inhuur. Beide onderzoeken dragen bij aan het inzicht van de inhoud en omvang van externe inhuur, de mogelijke oorzaken van overschrijding van de Roemernorm en wat er zou moeten gebeuren om de externe inhuur terug te dringen.

Uit deze onderzoeken blijkt dat externe inhuur een legitiem instrument is om te voorzien in de noodzakelijke personele capaciteit bij piekbelasting, ziekte, moeilijk vervulbare vacatures en specialistische en innovatieve werkzaamheden. Dit laatste vooral op het gebied van ICT. Daarnaast biedt inhuur flexibiliteit bij een veranderende vraag naar capaciteit. In het extreme geval dat er in het geheel geen externe inhuur zou mogen plaatsvinden, zal volgens de ADR de taakuitvoering en maatschappelijke dienstverlening ernstig in gevaar komen. Een zekere mate van externe inhuur wordt gezien als noodzakelijk én gewenst om als overheid haar taken goed te kunnen uitvoeren. Terugkijkend is in 2023 het meest ingehuurd voor ICT- werkzaamheden (44% van de totale uitgaven aan externe inhuur) en voor formatie en piekwerkzaamheden bij uitvoeringsorganisaties (29% van de totale uitgaven aan externe inhuur).

De Roemernorm uit 2010 wordt volgens de ADR als gedateerd ervaren. De norm is echter wel alom bekend en heeft in die zin een signaalfunctie. Een alternatieve norm, zoals een gedifferentieerde norm met bijvoorbeeld verschillende percentages per inhuur-categorie, acht de ADR weinig zinvol, omdat dit geen recht doet aan de complexe werkelijkheid. Monitoring én verantwoording over gerealiseerde verbeteringen acht de ADR wel van belang.

Het kabinet houdt dan ook vast aan de doelstelling dat de uitgaven aan externe inhuur in lijn moeten komen met de Roemernorm. De ADR doet in dit kader zowel aanbevelingen die de ministeries en hun uitvoeringsorganisaties zelf op moeten pakken, als aanbevelingen die een rijksbrede component hebben. Aanbevelingen die betrekking hebben op de interne bedrijfsvoering per ministerie zien op het sturen aan de «voorkant»: is de inzet van externe inhuur wel echt nodig? Dit gaat over beleidsmatige

afwegingen en het minimaliseren van (externe) capaciteit. Aanbevelingen met een rijksbrede component gaan over de flexibele inzet van personeel, zoals het werken met diverse pools. De suggestie van de ADR is om dit verder uit te breiden en nog meer dan nu, medewerkers veel flexibeler in te zetten. Dit zou volgens de ADR ook bij kunnen dragen aan de wensen van mensen (ook hen die nog aarzelen om bij de rijksoverheid in dienst te willen komen) voor meer afwisseling/keuze en flexibiliteit in hun werk. Dit zou moeten worden vormgegeven in samenhang met de sourcing strategieën van de voor taakuitvoering verantwoordelijke (taak)organisaties. Het versterken van samenwerking tussen rijksbrede (ICT-) dienstverleners past hier goed bij.

Specifiek op het terrein van ICT inhuur beveelt ABD TopConsult in haar onderzoek Grip op ICT inhuur aan om de externe inhuur van ICT'ers terug te dringen. De rode draad door de handelingsperspectieven is dat we bewuster moeten sturen op de ontwikkeling van onze ICT en daarmee dus ook op ICT-inhuur. Ook wordt aangegeven dat de grote vraag naar ICT-capaciteit de komende jaren niet zal afnemen. Door de inzet van ICT-middelen zoals arbeidsbesparende technologie/AI/data gedreven werken zorgt dit ervoor dat binnen andere domeinen minder personeel en externe inhuur nodig is. Op de korte termijn vraagt dit echter wel meer ICT'ers. Het Rijk staat hierin niet alleen: ook bedrijven herkennen de druk van ICT-ontwikkelingen en de bijbehorende inhuurdiscussies. Een risico is dat organisaties in hun voortbestaan te veel afhankelijk worden van externe inhuur: organisaties waar veel externen werkzaam zijn zouden volgens het advies moeten werken aan een betere integratie van internen en externen, een goede planning van het werk en ontschotting van ICT, HR en Inkoop.

De aanbevelingen uit beide rapporten sluiten aan bij de voornemens die ik heb neergelegd in de brief aan Uw Kamer over de stappen die worden gezet in het kader van de taakstelling en de doorontwikkeling van de rijksoverheid. Vanuit mijn coördinerende rol zet ik de komende tijd in op de doorontwikkeling van de rijksbrede bedrijfsvoering, onder andere door medewerkers en middelen opgavegericht in te zetten op departements- en domein overstijgende dossiers.

Daarnaast zal externe inhuur kunnen worden verminderd door in te zetten op het intern uitvoeren van taken waarvoor eerder externe inhuur plaatsvond. Door dergelijke «verambtelijking» neemt de omvang van «personeel in dienst» (de fte's) toe. Gelet op de toekomstbestendigheid (o.a. borgen kennis) van de rijksoverheid en het feit dat «verambtelijken» per saldo een financiële besparing oplevert ten opzichte van «extern inhuren», wordt nadrukkelijk door het kabinet geaccepteerd dat verambtelijken een opwaartse druk geeft op de omvang van het rijksbrede personeelsbestand. Voorts zal ook de aanpak van de schijnzelfstandigheid (wet DBA) onder meer tot gevolg hebben dat meer medewerkers in ambtelijke dienst zullen worden genomen in plaats van extern ingehuurd, ook leidt dit ertoe dat een aantal zzp-contracten niet wordt verlengd.

De aanbeveling van de ADR om goed zicht te houden en scherp te blijven op «het optimaal inzetten van externe inhuur» vind ik zinvol. De informatiebronnen om de voortgang te monitoren zijn de begrotingen (september) en jaarverslagen (mei) van de ministeries en hun uitvoeringsorganisaties. Daarin wordt toegelicht wat de ontwikkelingen m.b.t. de externe inhuur zijn en wordt aangegeven wat de stand van zaken is m.b.t. de Roemernorm. Jaarlijks (mei) neem ik dan het samenvattende resultaat van alle ontwikkelingen op in de Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk

(JBR). Dit sluit aan bij het in de motie Sneller/Vermeer¹¹ gevraagde, thans in ontwikkeling zijnde dashboard voor realisatie van de Roemernorm. Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Wat	Wie	Rapportages
Stand van zaken terugdringen externe inhuur per ministerie	Alle ministeries	Departementale begroting (september)/jaarverslag (mei)
Overzicht rijksbrede externe inhuur stand van zaken en gerealiseerde verbeteringen	BZK	Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk (mei)
Dashboard externe inhuur	BZK	In ontwikkeling

Zoals hierboven aangegeven, is het primair de verantwoordelijkheid van de ministeries en hun uitvoeringsorganisaties om de externe inhuur terug te dringen. Ik kan en wil daar niet in treden omdat ministeries en hun uitvoeringsorganisaties zelf het beste kunnen beoordelen of in bepaalde, specifieke gevallen externe inhuur nodig is voor de taakuitvoering en maatschappelijke dienstverlening.

Desalniettemin acht ik het van belang dat de trend dat de Roemernorm wordt overschreden, wordt doorbroken en er een daling zal worden gerealiseerd. Ik zal daarom de voortgang van de reductie periodiek bespreken in de Ministeriële Commissie Taakstelling Rijksdienst. In mei 2025 verschijnen de rapportages over het jaar 2024, de stand ten opzichte van de Roemernorm in 2024 is de zogenaamde 0-meting. In de daaropvolgende rapportages wordt de voortgang gemonitord. Indien daaruit blijkt dat de stijgende trend niet wordt doorbroken, zal ik op dat moment in overleg met de collega's bezien welke aanvullende maatregelen nodig zijn.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark

¹¹ Kamerstuk 31 490, nr. 354