

BIJLAGE BIJ MODEL 3.60

RIKSBEGROTINGSVOORSCHRIFTEN

EXTERNE INHUUR

NB Deze bijlage is bedoeld als naslagwerk. De informatie is niet nieuw, hooguit eens goed onder elkaar gezet.

27 juli 2017

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
1. RICHTSNOER INHUUR	3
2. DEFINITIES EN AFBAKENING	4
3. SOORTEN EXTERNE INHUUR	7
3.1. BELEIDSGEVOELIGE EXTERNE INHUUR	
3.1.1. Interim – management	7
3.1.2. Organisatie- en formatieadvies	7
3.1.3. Communicatieadvies	7
3.1.4. Beleidsadvies	7
3.2. BELEIDSONDERSTEUNENDE EXTERNE INHUUR	8
3.2.1. Juridisch advies	8
3.2.2. Advisering opdrachtgevers over Automatiseringsvraagstukken	8
3.2.3. Accountancy, financiën en administratieve organisatie	9
3.3. INHUUR TER ONDERSTEUNING VAN DE BEDRIJFSVOERING	10
Uitzendkrachten	10
Overige inhuur	10
4. UITBESTEDING IS GÉÉN EXTERNE INHUUR	11
5. RAPPORTAGE IN DEPARTEMENTALE JAARVERSLAG	12
6. VEEL GESTELDE VRAGEN	13

1. RICHTSNOER INHUUR



2. DEFINITIES EN AFBAKENING

De rijksoverheid heeft voor wat betreft de voorziening in haar personeel een aantal mogelijkheden.

- Eigen, ambtelijk personeel met een vaste of een tijdelijke aanstelling (waaronder ook Interim functievervulling).
- Het laten verrichten van taken door gemeenschappelijke voorzieningen binnen de (rijks)overheid. Dit wordt wel aangeduid met 'inbesteding'. Dit geldt bijvoorbeeld voor ABD-Interim, (projecten-)pools en de Shared Service Organisaties (SSO's) van het Rijk.
- Het uitbesteden van taken aan een marktpartij.
- Externe inhuur voor piekbelastingen (flexibele schil), bij ziekte, bij moeilijk vervulbare vacatures en bij specialistische en innovatieve werkzaamheden.

Vanaf 2005 is binnen de Rijksoverheid de volgende definitie van externe inhuur afgesproken:

Externe Inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de rijksoverheid in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede gestuurd wordt.

Uitgaven aan externe inhuur maken deel van uit van het apparaat van een departement en worden verantwoord onder personele kosten binnen het centraal apparaatsartikel. Het rijksbrede totaal aan externe inhuur wordt op verantwoordingsdag inzichtelijk gemaakt in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk.

Afbakening

De algemene regel is dat externe inhuur wordt afgenomen van private organisaties met winstoogmerk. Inhuur van personeel afkomstig van andere overheidsorganisaties en van nauw aan de overheid gelieerde organisaties is daarom in beginsel geen externe inhuur. Dat betekent dat de kosten van dit personeel niet wordt verantwoord onder de noemer 'externe inhuur', maar bijvoorbeeld onder de term 'inbesteding'.

Van geval tot geval zal echter moeten worden beoordeeld of deze regel opgaat.

Tot de categorie 'inbesteding' behoort inhuur vanuit de volgende organisaties:

1. Rijksoverheid, inclusief Defensie en Rechterlijke Macht en de daartoe behorende baten- en lastendiensten. [Hier](#) vindt u een overzicht van de Baten- en lastendiensten

2. De tot de centrale overheid behorende
 - Publiekrechtelijke zbo's, zoals deze zijn opgenomen in het zbo-register;
 - 'Voltijd' privaatrechtelijke zbo's (dit zijn zbo's die uitsluitend wettelijke taken en daaruit onmiddellijk voortvloeiende werkzaamheden uitvoeren. (Voorbeeld: AFM);

Een overzicht van zbo's is te vinden op het [zbo-register](#).
3. Nationale Politie
4. Andere overheden: Provincies, Gemeenten, Hoogheemraad- en Waterschappen.
Daartoe behoren ook de (stads-)regio's, streekgewesten, gemeenschappelijke regelingen, deelgemeenten, werkvoorziening, e.d.
5. Onderwijs: alle onderwijsinstellingen, van basisonderwijs tot en met de universiteiten.
6. Stichtingen zonder winstoogmerk
7. Product- en bedrijfsschappen.
8. ICTU en Stichting Intermin

De volgende activiteiten/werkzaamheden zijn geen externe inhuur:

- Uitbesteding is geen externe inhuur. Kenmerkend verschil met externe inhuur is dat bij uitbesteding een product wordt opgeleverd. Dat wil zeggen dat de opdrachtgever niet stuurt op de wijze waarop het product tot stand komt. Bij uitbesteden wordt een opdracht geplaatst, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de opdrachtgever op de inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd.
- Als activiteiten/werkzaamheden voldoen aan bovenstaande definitie van uitbesteding. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op:
 - ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken,
 - onderhoud en beheer van ICT
 - beleidsonderzoek.
- Medewerkers met een IF-contract zijn géén uitzendkrachten en dus geen externe inhuur. Zij zijn afkomstig van andere overheidsorganisaties en vallen onder de categorie Inbesteding.
- Vacatiegelden zijn geen externe inhuur.
- Inhuur van deskundigheid op grond van een wettelijke verplichting. Hierbij moet gedacht worden aan de inzet van deurwaarders, verplichte proces-vertegenwoordiging door de Landsadvocaat, reïntegratiebedrijven, tolken, e.d.

Algemeen

Sluitende regels en lijsten zijn er (helaas) niet. U zult telkens kritisch moeten nagaan of het inlenen van personeel tot de categorie externe inhuur behoort, of onder de noemer

'Dienstverlening overheid' kan worden verantwoord. Van belang daarbij is met name de rechtsvorm van de uitlenende organisatie.

3. SOORTEN EXTERNE INHUUR

3.1 BELEIDSGEVOELIGE EXTERNE INHUUR

Het betreft vier soorten externe inhuur.

- Interim-management
- Organisatie –en formatie-advies
- Beleidsadvies
- Communicatie-advies

Vanaf 2005 gelden binnen de Rijksoverheid de volgende definities.

3.1.1 *Interim-management*

Managers ter tijdelijke opvulling van interne vacatures.

3.1.2. *Organisatie- en formatieadvies*

Adviseurs betrokken bij organisatiewijzigingen en –veranderingen en bij de uitvoering van functiewaardering.

3.1.3. *Communicatieadvisering*

Advisering ten aanzien van voorlichting, communicatie, campagnes en dergelijke.

3.1.4. *Beleidsadvies*

Advisering (en eventueel explorerend onderzoek¹) dat wordt verricht ten behoeve van nieuw beleid, dan wel bijstelling van bestaand beleid (toekomstgericht). Deze advisering kan daarbij voortbouwen op de conclusies van uitbesteed beleidsonderzoek.

Toelichting

- Beleidsadvies betreft in het kader van externe inhuur de volgende vormen:
 - *Beleidsontboudend advies*
Advies dat wordt uitgebracht ten behoeve van nieuw beleid, dan wel bijstelling van bestaand beleid (toekomstgericht).
 - *Beleidsontsteuning*
Ondersteuning die wordt ingehuurd ten behoeve van nieuw beleid, bestaand beleid dan wel bijstelling van bestaand beleid (toekomstgericht). Bijvoorbeeld capaciteit ter begeleiding van workshops, brainstormsessies, ‘expert-meetingen’ en dergelijke.

¹ Bij explorerend onderzoek heeft de onderzoeker in het begin niet veel meer dan een thema, een richting waarin de interesse ligt. In het onderzoek wordt dit al doende nader uitgewerkt en wordt gezocht naar antwoorden op de vragen die rond dit thema naar voren komen.

- *Specifieke beleidsexpertise: inhuur deskundige*
Specifieke beleidsexpertise of deskundigheid die wordt ingehuurd ten behoeve van nieuw beleid, bestaand beleid dan wel bijstelling van bestaand beleid (toekomstgericht). Hier hoort ook het inhuren voor het uitvoeren van kostenbatenanalyse bij, alsmede het begeleiden door onafhankelijke deskundige van zogenaamde 'ex ante evaluatieonderzoeken' zoals bedoeld in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatie onderzoek Rijksoverheid (RPE), tenminste voor zover deze deskundige is ingehuurd bij een private organisatie met winstoogmerk.
- *Beleids(evaluatie)onderzoek* valt niet onder de definitie van beleidsadvies. Hieronder wordt verstaan: 'Onderzoek dat wordt verricht naar de effecten van bestaand beleid. Dit betreft beleidsevaluatie, monitoring, wetenschappelijk onderzoek, statistisch onderzoek, en dergelijke, alsmede evaluatieonderzoek zoals bedoeld bij het begrip 'ex ante en ex post evaluatieonderzoek, zoals geformuleerd in de RPE'.
 - **NB** In de praktijk is het onderscheid tussen beleidsonderbouwend advies (eerste bullet) en beleids(evaluatie)onderzoek niet altijd scherp te maken. De suggestie is om in die gevallen het zwaartepunt van het rapport (advies of evaluatie) als uitgangspunt te nemen.

3.2. BELEIDSONDERSTEUNENDE EXTERNE INHUUR

Het betreft drie categorieën externe inhuur die niet beleidsgevoelig zijn.

- Juridisch advies
- Advisering van opdrachtgevers over automatiseringsvraagstukken
- Accountancy, financiën en administratieve organisatie

Het betreft veelal werkzaamheden die de rijksoverheid niet volledig moet willen doen of niet volledig kan doen. Dit omdat het hier specialistische en vakmatige kennis betreft die het rijk redelijkerwijs niet volledig in huis beschikbaar wil hebben.

Vanaf 2005 gelden binnen de Rijksoverheid de volgende definities.

3.2.1. Juridisch advies

Advisering bij de voorbereiding van (specialistische) wet- en regelgeving en juridisch advies over bestaande regelgeving. Onder juridische adviezen worden niet begrepen de uitgaven voor de (wettelijke taken van de) Landsadvocaat bij procesvertegenwoordiging, voor deurwaarders, tolken e.d.

Toelichting

- In bepaalde gevallen kan de inhuur van de Landsadvocaat worden verantwoord als uitbesteding
De verplichte procesvertegenwoordiging door de Landsadvocaat valt **niet** onder externe inhuur.

3.2.2. Advisering van opdrachtgevers over automatiseringsvraagstukken

Advisering van het management bij aankoop en ontwikkeling van automatisering, software, e.d., voorafgaand aan of ter begeleiding van de besluitvorming en aanbesteding van het project.

Toelichting

- De uitgaven voor aankoop en installatie van hardware, software (inclusief maatwerk), netwerken, automatiseringsopleidingen, e.d. vallen niet onder deze categorie, maar onder de post ICT-uitgaven.
- De gemaakte kosten voor externe capaciteit ten behoeve van beheer, onderhoud en ontwikkeling van ICT-systemen moeten, daar waar de inzet valt binnen de definitie van externe inhuur (indien er sprake is van een aansturingsrelatie), geboekt worden onder de post Externe Inhuur.

3.2.3. Accountancy, financiën en administratieve organisatie

Ondersteuning van eigen accountantsonderzoeken en financiële deskundigheid, o.a. voor het opstellen van de administratieve organisatie.

3.3. INHUUR TER ONDERSTEUNING VAN DE BEDRIJFSVOERING

In deze categorie gaat het vooral om de inzet van uitzendkrachten.

Vanaf 2005 geldt binnen de Rijksoverheid de volgende definitie van uitzendkrachten.

Uitzendkrachten

Het betreft de opvang van piekwerkzaamheden of opvang van onvoorziene capaciteitsproblemen die tijdelijk voorkomen in reguliere processen. Inzet hiervan hangt vooral af van ziekteverzuim en van het aanbod van werkzaamheden

Toelichting

- Uitzendkrachten kunnen zowel worden ingezet op formatieplaatsen als bij piekwerkzaamheden. Voorbeelden:
Secretariële medewerkers, administratieve krachten, medewerkers voor de helpdesk IT en overige helpdesk medewerkers, telefonistes, managementassistenten, medewerkers voor de boekhouding, e.d. via uitzendkracht- of detacheringsovereenkomsten.
Ook de tijdelijke inzet van technici op basis van uitzend- of detacheringsovereenkomsten behoort tot deze categorie.
- Onder uitzendkrachten valt ook de inhuur van tijdelijke krachten bij uitvoeringsorganisaties. Bij veel uitvoeringsorganisaties wordt met tijdelijke krachten gewerkt om piekbelastingen op te vangen of om flexibel te kunnen reageren op vraagfluctuaties. Het betreft de zogenaamde *flexibele schil*.

Overige inhuur

- Ook externe inhuur die niet kan worden ondergebracht in één van de eerste zeven categorieën, wordt verantwoord onder de categorie Uitzendkrachten. In de toelichting bij de tabel, of door middel van een voetnoot onder de tabel, kunnen deze uitgaven desgewenst worden toegelicht.

4. UITBESTEDING IS GEEN EXTERNE INHUUR

Bepalend voor het onderscheid externe inhuur of uitbesteding is de aard van de aansturingrelatie. Komt het gevraagde product of dienstverlening tot stand onder aansturing van de opdrachtnemer, of levert de externe partij een kant en klaar product of dienst op basis van een gegeven opdracht en de daarin vermelde opdrachtspecificaties, dan is sprake van uitbesteding.

Bij uitbesteden wordt vooraf een opdracht duidelijk gespecificeerd, worden resultaatafspraken gemaakt, wordt een opleverdatum afgesproken en worden kwaliteitseisen gesteld. De opdrachtgever stuurt daarbij niet op de inzet van specifieke capaciteit.

VOORBEELDEN:

Het ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken, incl. ICT.

(Spoor)wegen, gebouwen, netwerken, technische installaties, hardware, software (inclusief maatwerk) en dergelijke bedoeld voor dienstverlening van het primaire proces.

Beleidsonderzoek

Onderzoek dat wordt verricht naar de effecten van bestaand beleid. Dit betreft beleidsevaluatie, monitoring, wetenschappelijk onderzoek, statistisch onderzoek, enz.

Toelichting

Het betalen van de ingezette capaciteit op basis van het aantal uren ('uurtje-factuurkje') is geen criterium in de vraag of de ingezette capaciteit externe inhuur, dan wel uitbesteding is. Het gaat om bovengenoemde vraag door wie de medewerkers worden aangestuurd.

Ook bij uitbesteding kan er sprake zijn van declaraties op basis van het aantal uren, mits de aansturing van de ingezette medewerkers niet bij een rijksambtenaar ligt.

Voorbeeld van uitbesteding op basis van 'uurtje-factuurkje': Niet acht cursisten naar een cursus sturen, maar de docent op uurbasis laten komen. Hij verricht zijn werk zelfstandig (zoals bij uitbesteding; wordt niet aangestuurd door de opdrachtgever), doch wordt op uurbasis betaald.

5. RAPPORTAGE IN DEPARTEMENTALE BEGROTING EN JAARVERSLAG

- Ministeries rapporteren in het eigen departementale jaarverslag en begroting over de uitgaven externe inhuur conform de definities en modellen in de rijksbegrotingsvoorschriften.
- De rapportage is inclusief de uitgaven van de baten-lastendiensten.
- In het departementale jaarverslag wordt een toelichting gegeven op de cijfers met betrekking tot uitgaven externe inhuur als hier gezien de normstelling (Volgens de zogeheten Roemernorm mag een organisatie maximaal 10% van de uitgaven aan eigen personeel uitgeven aan externen) reden toe is. Relateer daarbij aan de aard van het primaire proces en/of afspraken die met de Tweede Kamer zijn gemaakt.

Voorbeelden

- Uitvoeringsorganisaties die werken met inzet van uitzendkrachten als flexibele schil om pieken in het werk op te vangen.
- Inhuur om dienstverlening aan andere ministeries te realiseren, zoals rvo.nl en UBR.
- Inhuur bij innovatieve projecten en bij kortdurende, maar zeer specialistische werkzaamheden.
- Inhuur ter vervanging van moeilijk vervulbare vacatures.

De rapportage in het departementale Jaarverslag geschiedt volgens het model externe inhuur zoals opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Zie <https://rbv.minfin.nl/2018/begrippenlijst/externe-inhuur>

6. VEELGESTELDE VRAGEN

Wat is het verschil tussen externe inhuur en uitbesteding?

Bepalend voor het onderscheid externe inhuur of uitbesteding is de aard van de aansturingrelatie. Komt het gevraagde product of dienstverlening tot stand onder aansturing van de opdrachtgever (externe inhuur) of levert de externe partij een kant en klaar product of dienst op basis van een gegeven opdracht en de daarin vermelde opdrachtspecificaties (uitbesteding). Bij uitbesteden wordt een opdracht geplaatst, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de opdrachtgever op de inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd

Het onderscheid tussen beleidsadvies en beleidsonderzoek is niet altijd makkelijk te maken? Hoe gaan we daar mee om?

Vooraf het onderscheid tussen beleidsonderbouwend advies en beleids(evaluatie)onderzoek (met aanbevelingen) blijkt in de praktijk soms moeilijk te zijn. De suggestie is om in die gevallen het zwaartepunt van het onderzoek (advies of evaluatie) als uitgangspunt te nemen.

Is er bij de inhuur van universiteiten en onderzoeksinstituten sprake van externe inhuur?

Universiteiten behoren tot de overheid in brede zin. Inhuur bij universiteiten is daarom in beginsel geen externe inhuur, maar inbesteding. Zie echter de uitzonderingen op p. 5 van deze bijlage. TNO is een aan de overheid gelieerde organisatie (meer specifiek: TNO is een zbo, zie www.zboregister.nl)

Inhuur bij onderzoeksinstituten die niet aan de overheid gelieerd zijn, is externe inhuur; wanneer het instituut een stichting is kan er sprake zijn van inbesteding. Zie ook de opmerking over stichtingen op p. 5.

Betreft de rapportage externe inhuur in het departementale jaarverslag ook de Agentschappen?

Ja, over de uitgaven van alle baten-lastendiensten dient te worden gerapporteerd.

Is de inzet van de Landsadvocaat externe inhuur?

Ja, als het gaat om juridisch advies, tenzij dit advies kan worden verantwoord als uitbesteding. Neen, als het gaat om een wettelijke verplichting om de Landsadvocaat in te huren in geval van verplichte procesvertegenwoordiging.

Zijn de kosten van hotel, catering die bijvoorbeeld gemaakt worden bij de organisatie van workshops, seminars in het kader van een veranderingsproject externe inhuur?

Neen, deze kosten vallen niet onder externe inhuur.