

Driehoeksrelaties

De relatie met de Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs (Waadi) en de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Wfz)

Projectnummer P0134

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Peter Donker van Heel (De Beleidsonderzoekers)
Niels Jansen (Universiteit van Amsterdam)
Arjan Heyma (SEO Economisch Onderzoek)
Marieke Meij (Mediad)
Jelle Zwetsloot (SEO Economisch Onderzoek)
Mirjam Engelen (De Beleidsonderzoekers)
Ilse Zaal (Universiteit van Amsterdam)

© 12 February 2020 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Voorwoord	7
Samenvatting	9
DEEL A. RESULTATEN	19
1 Doel en onderzoeksvragen	21
1.1 Doel van het onderzoek	21
1.2 Onderzoeksvragen	21
1.3 Onderzoekopzet	23
1.4 Taakverdeling onderzoekers	23
2 Driehoeksrelaties	25
2.1 Inleiding	25
2.2 Typen driehoeksrelaties	25
2.3 Terbeschikkingstelling van arbeid	26
2.4 Tussenkomst	29
2.5 Uitbesteding	31
2.6 Managed Service Providers (MSP's)	32
2.7 Overzicht driehoeksrelaties	33
2.8 Conclusie	35
3 Omvang en ontwikkeling	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Verhouding tussen driehoeksrelaties	38
3.3 Aantal intermediairs	41
3.4 Omzet intermediairs	43
3.5 Aantal werkenden per arbeidsvorm	44
3.6 Gewerkte uren per arbeidsvorm	46
3.7 Inkomensvolume	47
3.8 Omzet tussenkomst	48
3.9 Uitbesteding	49

3.10	Uitzendwerk nader beschouwd	49
3.11	Conclusie	52
4	Kenmerken	55
4.1	Inleiding	55
4.2	Uitzendkrachten	55
4.3	ZZP-arbeid	56
4.4	Kenmerken driehoeksrelaties	57
4.5	Conclusie	61
5	Motieven, functies en prikkels	63
5.1	Begrippen	63
5.2	Motieven	63
5.3	Functies	70
5.4	Prikkels	78
5.5	Conclusie	79
6	Kosten	81
6.1	Inleiding	81
6.2	Kosten en risico's: de theorie	82
6.3	Vergelijking kosten volgens inhurende organisaties	85
6.4	Vergelijking van kosten o.b.v. registratiedata	88
6.5	Conclusie	92
7	Praktijk en doelen van de wet	93
7.1	Inleiding	93
7.2	Doelen van de wet	93
7.3	De praktijk en de wet volgens geïnterviewden	95
7.4	De praktijk en de beoogde doelen van de wet	105
7.5	Conclusie	107
	DEEL B. WAADI EN WFZ	109
	Waadi en Wfz	111
	Vooraf	111
	Het uitzendregime: onderverdeling en toezicht en leiding	111

Beleidsvoornemens en het uitzendregime	115
Kabinetsnota Flexibiliteit en Zekerheid	117
Advies Stichting van de Arbeid 1996	121
Parlementaire geschiedenis Wet Flexibiliteit en Zekerheid en WAADI	125
Waadi	129
Recente aanpassingen van wet- en regelgeving ten aanzien van driehoeksrelaties	136
Doelen, middelen en gedrag	137
Bijlage 1: Verantwoording	141
Bijlage 2: Geïnterviewden	143
Bijlage 3: Tabellen	145

Voorwoord

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is onderzoek uitgevoerd naar driehoeksrelaties op de arbeidsmarkt. De vraag is in hoeverre de praktijk overeenkomt met de beoogde doelstellingen van de wet, i.c. de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi, 1998) en de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Wfz, 1999). Het onderzoek concentreert zich op inhurende organisaties en intermediairs.

Het onderzoek is uitgevoerd door De Beleidsonderzoekers, in samenwerking met de Universiteit van Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek, en Mediad. De onderzoeksperiode is september 2019 tot en met januari 2020. De statistische analyse van de enquête-data is verzorgd door Tom Stolp (SEO Economisch Onderzoek) en Jildou Talman (De Beleidsonderzoekers).

Het onderzoek is begeleid door een commissie van vertegenwoordigers van SZW. De onderzoekers zijn de begeleidingscommissie zeer erkentelijk voor de constructieve samenwerking.

Een woord van dank geldt de geïnterviewde bedrijven. Ruim 1.600 bedrijven hebben deelgenomen aan online en telefonische dataverzameling. Onze dank gaat ook uit naar de geïnterviewde personen uit het veld van de intermediaire dienstverlening, zoals brancheorganisaties, vakbonden en uitvoeringsorganisaties. In het bijzonder waren wij blij met de medewerking van personen, die vanaf de jaren negentig betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de genoemde wetten en de uitzendcao's.

Wij hopen met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan een goed gereguleerde flexibele arbeidsmarkt in Nederland, met zekerheid voor iedereen.

dr. Peter Donker van Heel

De Beleidsonderzoekers

Leiden, 12 februari 2020

Samenvatting

Onderzoeksdoel, -vraag en -opzet

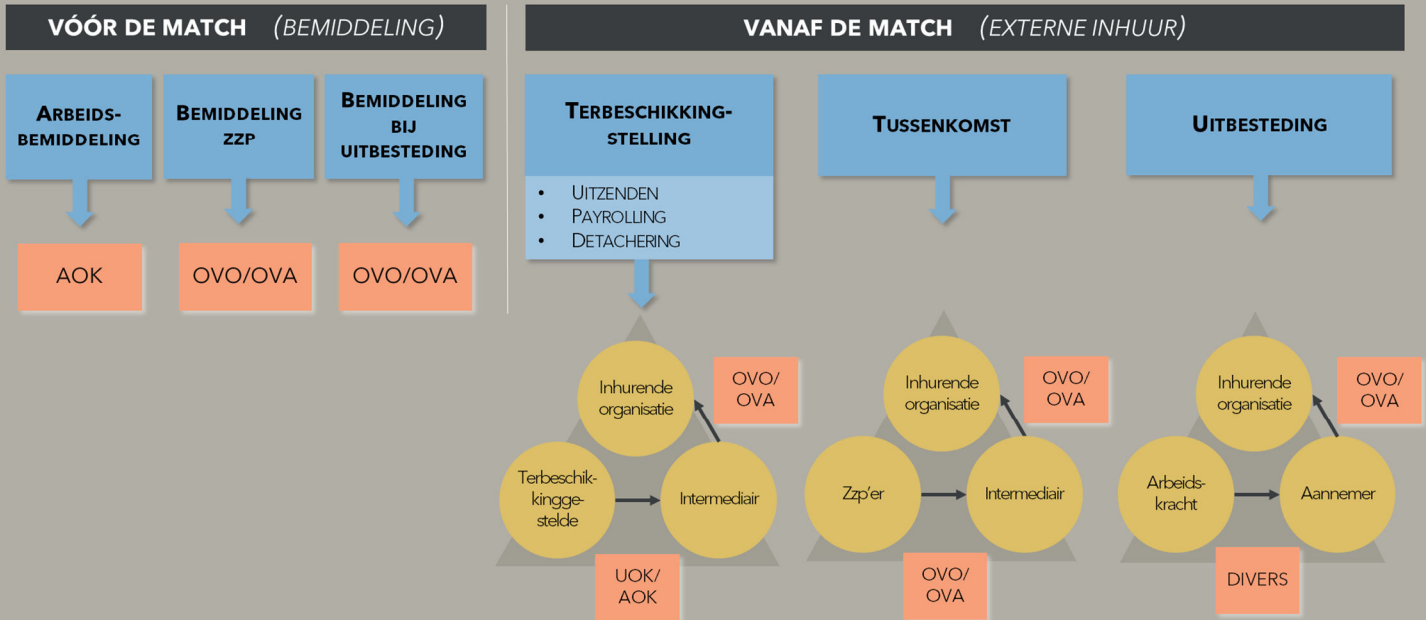
Het doel van het onderzoek is het beantwoorden van de vraag in hoeverre het huidige gebruik van uitzenden en andere driehoeksrelaties nog overeenkomt met het doel en functie van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi, 1998) en de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Wfz, 1999). We kijken vanuit de huidige praktijk terug naar de wetgeving.

Het onderzoek omvat een juridische analyse, deskresearch, 19 interviews met (29) vertegenwoordigers van betrokken partijen, secundaire analyse van microdata van het CBS, online en telefonische dataverzameling bij netto 1.643 bedrijven en onderzoek naar de kosten van driehoeksrelaties. Het onderzoek onder bedrijven is representatief voor alle bedrijven en instellingen in Nederland naar branche en bedrijfsomvang (*Bedrijvenenquête Driehoeksrelaties 2019*).

Typen driehoeksrelaties op de arbeidsmarkt

De onderzoekers hebben zelf (operationele) definities opgesteld, mede op basis van de informatie van de geïnterviewden. Bij driehoeksrelaties op de arbeidsmarkt is allereerst onderscheid gemaakt tussen driehoeksrelaties vóór en na de match (zie de figuur op de volgende pagina). Het eerste type betreft *bemiddeling*, i.c. arbeidsbemiddeling, bemiddeling van zzp'ers en bemiddeling bij uitbesteding. Het tweede type vormt het centrale onderwerp van ons onderzoek: *externe inhuur* via intermediairs. Bij externe inhuur zijn te onderscheiden terbeschikkingstelling van arbeid, tussenkomst en uitbesteding. Bij terbeschikkingstelling is sprake van leiding en toezicht door de inhurende organisatie. Hierbinnen zijn te onderscheiden uitzenden (werving en selectie door het uitzendbureau en de terbeschikkingstelling kan op elk gewenst moment worden gestopt), payroll (werving en selectie door de inhurende organisatie) en detachering (terbeschikkingstelling kan niet op elk gewenst moment worden gestopt door de inhurende organisatie). Tussenkomst heeft betrekking op zzp'ers, waarbij geen sprake is van leiding en toezicht door de inhurende organisatie. Tussenkomst van zzp'ers is te onderscheiden van uitbesteding. Bij tussenkomst is sprake van een inspanningsverplichting en bij uitbesteding van een resultaatverplichting. Uitbesteding hebben wij beperkt tot uitbesteding van (delen van) de productie of dienstverlening, ook wel genoemd bedrijfseigen werkzaamheden.

DRIEHOEKSRELATIES BIJ ARBEID



LEGENDA			
Terbeschikkingstelling	Gezagsverhouding en inspanningsverplichting	AOK	Arbeidsovereenkomst
Tussenkost	Geen gezagsverhouding en met inspanningsverplichting	UOK	Uitzendovereenkomst
Uitbesteding	Geen gezagsverhouding en met resultaatverplichting	OVO	Overeenkomst van opdracht
Uitzenden	Werving en selectie door intermediair en onmiddellijke beëindiging door inhurende organisatie	OVA	Overeenkomst van aanneming
Payrolling	Werving en selectie door inhurende organisatie	→	Factuurstroom
Detachering	Geen onmiddellijke beëindiging door inhurende organisatie		

Marktpenetratie: aandelen in aantallen bedrijven

De marktpenetratie is het aandeel bedrijven, die in de afgelopen twaalf maanden gebruik hebben gemaakt van een driehoeksrelatie voor externe inhuur, ten opzichte van alle bedrijven. De bedrijvenenquête komt uit op een aandeel van 24 procent (zie tabel S1). Van de specifieke driehoeksrelaties is de marktpenetratie het hoogst bij uitzenden (13%). Dit aandeel is exclusief payrollen (7%) en detacheren (3%).

Tabel S1. Aandeel driehoeksrelaties (marktpenetratie)

Driehoeksrelatie in de afgelopen 12 maanden, per oktober 2019 (n=1.643), bedrijven met minimaal vijf werknemers, inzet van meerdere driehoeksrelaties door een bedrijf is mogelijk.	Aandeel t.o.v. alle bedrijven (n=1.643)	Aandeel t.o.v. bedrijven met een driehoeksrelatie (n=594)
Driehoeksrelatie (externe inhuur)	24%	100%
w.v. uitzenden	13%	55%
w.v. payrollen	7%	30%
w.v. detacheren	3%	14%
w.v. tussenkomst	3%	13%
w.v. uitbesteden	6%	26%

Bron: Bedrijvenenquête Driehoeksrelaties 2019 (De Beleidsonderzoekers en Mediad)

Aandelen in aantallen arbeidskrachten

Alle arbeidskrachten die in de afgelopen twaalf maanden zijn ingezet via terbeschikkingstelling en tussenkomst zijn bij elkaar opgeteld (bron: Bedrijvenenquête Driehoeksrelaties 2019). Het aandeel terbeschikkingstelling daarin is 72 procent en het aandeel tussenkomst is 28 procent. Meer precies gaat het om plaatsingen: het aantal malen dat iemand ter beschikking is gesteld bij een inlener en het aantal malen dat een zzp'er bij een inhuurende organisatie is ingezet via tussenkomst.

Binnen de terbeschikkingstelling zijn de verhoudingen nader bekeken (zie tabel S2). In iets meer dan de helft betreft het uitzenden (54%), dat wil zeggen dat de werving en selectie is gedaan door het uitzendbureau en dat de terbeschikkingstelling op elk gewenst moment beëindigd kan worden door de inlener. Bij 23 procent van de terbeschikkingstellingen is sprake van payrollen en in 29 procent van detacheren. Er is een samenloop van payrollen en detacheren in zes procent van de gevallen.

Tabel S2. Vormen van terbeschikkingstelling van arbeid

Vormen van terbeschikkingstelling van arbeid	Werving en selectie door intermediair	Werving en selectie door inhurende organisatie (payrollen)	Totaal
Terbeschikkingstelling kan op elk gewenst moment worden beëindigd door de inhurende organisatie	54%	17%	71%
Terbeschikkingstelling kan niet op elk gewenst moment worden beëindigd door de inhurende organisatie (detacheren)	23%	6%	29%
Totaal	77%	23%	100%

Bron: Bedrijvenenquête Driehoeksrelaties 2019 (De Beleidsonderzoekers en Mediad)

De markt van driehoeksrelaties

De markt van driehoeksrelaties is in de afgelopen decennia (sterk) gegroeid. Het aantal arbeidsmarktintermediairs is met 430 procent toegenomen, van 6.670 in 1996 tot 28.435 in 2019. Verschillende geïnterviewden schatten het aantal intermediairs hoger in, tot wel 50.000. Bij deze cijfers moet rekening worden gehouden met bedrijven die intermediaire diensten leveren anders dan als uitzendbureau, met slapende bv's en met netwerken van meerdere bv's. De omzet in de markt van driehoeksrelaties in 2017 is te bepalen tussen 26 en 32 miljard euro. Vanaf 2006 is de omzet van uitzend- en uitleenbedrijven en agrarische dienstverlening toegenomen met 78 procent. In de periode 2007 tot en met 2017 is het aantal uitzendkrachten toegenomen met 16 procent tot ruim 1,1 miljoen. In dezelfde periode is het aantal zzp'ers, die eigen arbeid en diensten aanbieden, toegenomen met 85 procent tot ruim 0,7 miljoen. De laatste groep - die voor een deel tussenkomst betreft - neemt sneller in omvang toe dan de groep uitzendkrachten. Bij gelijkblijvende groei zal deze groep zzp'ers op langere termijn groter worden dan de groep van uitzendkrachten. Tijdreeksen ontbreken van tussenkomst en uitbesteding (van delen van de productie of dienstverlening).

Kenmerken driehoeksrelaties

Uitzendkrachten werken vooral in de industrie en in de financiële en zakelijke dienstverlening. De samenstelling naar sector verandert nauwelijks over tijd. Bijna de helft van de uitzendkrachten werkt bij bedrijven met minder dan 100 werknemers (mkb). Uitzendkrachten werken steeds vaker in het mkb. Tussenkomst komt vooral voor in de financiële en zakelijke dienstverlening, zorg en welzijn, en de bouwsector.

De inzet van driehoeksrelaties hangt (statistisch significant) samen met de omvang van het bedrijf, het aandeel eigen werknemers met een contract voor bepaalde of onbepaalde tijd, de levensduur van het bedrijf en de aanwezigheid van een cao. Er wordt meer gebruik gemaakt van driehoeksrelaties door grote bedrijven, bedrijven met een relatief klein aandeel werknemers met een contract voor onbepaalde tijd, "jonge" bedrijven en bedrijven met een eigen cao. Er blijkt geen verschil te zijn tussen de overheid en de marktsector. Evenmin is er een verschil tussen bedrijven die wel of niet te maken hebben met seizoenfluctuaties. Bij organisaties die gebruik maken van tussenkomst komt het relatief vaak voor dat zij door een MSP of een andere intermediair zijn gevrijwaard van arbeidsrechtelijke risico's (statistisch significant). In de enquête zijn als arbeidsrechtelijke risico's benoemd: doorbetaling bij ziekte, arbeidsongeschiktheid, ontslagkosten, ketenaansprakelijkheid, naheffing in geval van schijnzelfstandigheid, bepaalde cao-regelingen en rechtsvermoeden.

Motieven

Driehoeksrelaties met zzp'ers en uitbesteding zijn vooral van belang wanneer het specialistisch werk betreft, dat tijdelijk moet worden uitgevoerd. Bij deze driehoeksrelaties spelen de voordelen van intermediairs een minder belangrijke rol. De voordelen van intermediairs worden meer ervaren bij terbeschikkingstelling en bemiddeling. Als een belangrijk voordeel van terbeschikkingstelling wordt gezien het vermijden van arbeidsrechtelijke risico's. Het aanbodmotief is met name de wervingsproblematiek (krapte) en minder de afwezigheid van eigen personeel ("ziek", e.d.). Arbeidsbemiddeling wordt vooral ingezet wanneer tekorten worden ervaren.

Afgaande op de uitkomsten van de bedrijvenenquête hebben driehoeksrelaties een duidelijke allocatiefunctie op de arbeidsmarkt. Ongeveer driekwart van alle terbeschikkinggestelden is geworven en geselecteerd door de intermediair. De kans op het vinden van een geschikte medewerker is volgens de respondenten van de bedrijvenenquête bij driehoeksrelaties groter dan bij bemiddeling en is ook groter dan bij werving van eigen medewerkers. De allocatie verloopt sneller, het leidt veelal tot betere kandidaten en het is efficiënter dan eigen werving. Knelpunten bij de werving worden tegengegaan door de inzet van driehoeksrelaties. Bijna de helft van de inhurende organisaties ziet de arbeidsovereenkomst (op de loonlijst van de eigen organisatie) passend voor de functie waarvoor wordt ingehuurd.

Structurele inzet van driehoeksrelaties komt voor sinds het einde van de jaren tachtig. Op dit moment zet ongeveer de helft van inhurende organisaties driehoeksrelaties structureel in. Het gaat dan om structurele inzet op organisatieniveau, wat iets anders is dan het

structureel uitzenden van een bepaalde uitzendkracht. Het betreft een zogenaamde "flexibele schil" met een structureel karakter.

De kosten spelen een belangrijke rol. Er is sprake van een watervaleffect: "duurdere" arbeidsvormen worden steeds meer vervangen door "goedkopere". De inzet van zzp'ers via tussenkomst en uitbesteding worden op dit moment gepercipieerd als "goedkope" driehoeksrelaties, in vergelijking met alle vormen van terbeschikkingstelling.

Factoren die de ontwikkeling van driehoeksrelaties hebben bevorderd - volgens de geïnterviewden - zijn wet- en regelgeving, het openstellen van de grenzen voor Midden- en Oost-Europeanen, de economische crisis en (cao-gerelateerde) beperkingen om intern te flexibiliseren. In de bedrijvenenquête komen deze aspecten minder sterk naar voren.

Kosten

Uit de kostenanalyse blijkt dat de kostenverschillen tussen de verschillende driehoeksrelaties niet eenduidig zijn. Veel hangt af van de leeftijd van de arbeidskracht, de sector, de omvang van het dienstverband en het type werkzaamheden dat moet worden verricht. Arbeidsbemiddeling en uitzenden lijken relatief duur, maar voor uitzenden geldt dat vooral bij jongeren. Voor ouderen wegen de relatief lage loonkosten en de lagere arbeidsrechtelijke risico's van uitzenden ruimschoots op tegen de inleenkosten. Ouderen kunnen immers in een vergelijkbare schaal worden ingedeeld, maar dan aan de onderkant. Tel daarbij het ontbreken van veel arbeidsrechtelijke risico's op, die juist bij oudere werknemers groter zijn, dan geeft dat een prikkel voor inhurende organisaties om structureel gebruik te maken van uitzendarbeid en waar mogelijk ook structureel gebruik van dezelfde uitzendkrachten. Payrollen is juist goedkoper in het geval van jongeren, omdat daar de kleinere arbeidsrechtelijke risico's eerder voor lagere inleenkosten zorgen. Bij ouderen kunnen die arbeidsrechtelijke risico's niet goed door de uitlenende organisatie worden ingeschat, omdat de werving en selectie door de inlener plaatsvindt. Driehoeksrelaties met zzp'ers zijn voor inleners vaak het goedkoopst, omdat de arbeidsrechtelijke risico's dan bij de werkenden zelf liggen. Maar wanneer het gaat om specialistische werkzaamheden, waar ervaring sterk wordt gewaardeerd, kunnen de tarieven sterk oplopen, waardoor het kostenvoordeel voor de inhurende organisatie kleiner is of verdwijnt. Kostenvoordelen bij driehoekrelaties vinden hun bron vooral in een versobering van de arbeidsvoorwaarden, het behalen van schaalvoordelen op de werving en selectie van arbeidskrachten, en in het verschuiven van arbeidsrechtelijke risico's naar arbeidskrachten zelf.

Doelen van de wet

De introductie van de Waadi en de Wfz liep parallel met de afschaffing van het vergunningstelsel voor terbeschikkingstelling en arbeidsbemiddeling. Het voornaamste doel van deze wetgevingsoperatie was het openstellen van de markt voor allocatieve diensten. Een marktgerichtere benadering van terbeschikkingstelling en arbeidsbemiddeling zou extra kansen voor de arbeidsparticipatie bieden en tegelijkertijd het aanpassingsvermogen van arbeidsorganisaties vergroten. In de Waadi werden voor intermediairs noodzakelijk geachte gedragsnormen opgenomen die voortaan via het civiele recht moesten worden gehandhaafd. Met de Wfz werd de uitzendrelatie wettelijk gedefinieerd als arbeidsovereenkomst en dit had als doel de ter beschikking gestelde arbeidskracht zekerheid te geven over de aard van zijn arbeidsverhouding en hem tegelijkertijd een adequaat beschermingsniveau te bieden. Het belang van de allocatieve functie van uitzenden is in de parlementaire geschiedenis een aantal keer benoemd, maar het was tegelijkertijd niet de bedoeling dat vast werk werd vervangen door uitzendwerk. Dit resulteerde erin dat het openstellen van de markt voor intermediairs, de introductie van gedragsnormen voor intermediairs en het bieden van rechtszekerheid en adequate bescherming voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten in deze wetgevingsoperatie aan elkaar werden gekoppeld als noodzakelijke bouwstenen voor het bereiken van evenwicht tussen enerzijds flexibiliteit en anderzijds zekerheid.

Aan de in de Waadi opgenomen gedragsnormen zijn blijkens de parlementaire geschiedenis nog een aantal specifieke doelen verbonden. Zo dienen het onderkruipersverbod en de loonverhoudingsnorm te voorkomen dat door terbeschikkingstelling de arbeidsvoorwaardenvorming bij de inlener wordt verstoord, bleef de inlenersaansprakelijkheid en toezicht behouden om malafide intermediairs zoveel mogelijk te weren van de markt en mocht het ter beschikking gestelde arbeidskrachten niet worden verboden reeks bij inleners in dienst te treden om de opstapfunctie van flexibel werk niet te beperken.

In de parlementaire geschiedenis is het belang van de allocatieve functie van uitzenden en terbeschikkingstelling voor een goed werkende arbeidsmarkt verschillende keren benadrukt en benoemd als rechtvaardiging voor de wijziging van bestaande regels en introductie van nieuwe regels. Zo geldt dat het laten vervallen van het vergunningstelsel direct verband houdt met gedachte dat daarmee de markt van allocatieve diensten zou worden vergroot, waardoor arbeidsparticipatie zou worden bevorderd. Tegelijkertijd werd de allocatieve functie van terbeschikkingstelling aangevoerd als reden om voor de uitzendovereenkomst niet het reguliere arbeidsrecht onverkort te laten gelden, maar daarop belangrijke uitzonderingen toe te staan. De allocatiefunctie van

terbeschikkingstelling is niet geoperationaliseerd in de rechtspraak en in 2016 heeft de Hoge Raad in het Care4Care-arrest overwogen dat voor de toepassing van het uitzendregime niet is vereist dat een intermediair een allocatieve functie heeft. In ditzelfde arrest heeft de Hoge Raad overwogen dat het begrip toezicht en leiding waaraan in het toepassingsbereik van de Waadi en de uitzendovereenkomst belangrijke betekenis toekomt, hetzelfde moet worden uitgelegd als het begrip 'gezag' als bedoeld in artikel 7:610 BW waarin de arbeidsovereenkomst is gedefinieerd.

Praktijk en wet

Een substantieel deel van de driehoeksrelaties is beperkt gereguleerd vanuit arbeidsrechtelijk perspectief (zie de figuur op pagina 18). Dit betreft tussenkomst en uitbesteding van bedrijfseigen werkzaamheden, arbeidsvormen die nu relatief veel voorkomen en die twintig jaar geleden niet specifiek waren voorzien. Een integrale benadering van driehoeksrelaties in het recht ontbreekt. Een integrale benadering is nodig vanwege de substitutie die plaatsvindt tussen de verschillende arbeidsvormen.

Liberalisering van de intermediaire markt was het doel van de Waadi. Het onderzoek laat zien dat het aantal intermediairs sinds 1998 fors is toegenomen. Een groot deel van de intermediairs is niet georganiseerd en een groot deel van de activiteiten onttrekt zich aan de waarneming. Geïnterviewden spreken over een wildgroei van intermediairs, een term die de lading lijkt te dekken. Wildgroei van intermediairs houdt in dat de verhoudingen en omstandigheden bij een groot deel van de driehoeksrelaties niet helder zijn. Concreet gaat het onder meer over schijnconstructies en "verplaatsing" van arbeid. Dit laatste is het overzetten van het ene type contract naar een andere, voor dezelfde arbeidskracht, bij hetzelfde bedrijf, voor hetzelfde werk. Cao's en sectorale arbeidsverhoudingen komen hierdoor onder druk te staan. De opkomst van online platforms maakt de ondoorzichtigheid van de intermediaire markt nog groter.

In de afgelopen twintig jaar zijn de motieven en functies veranderd. Bedrijven zijn steeds rationeler omgegaan met externe inhuur. Het op organisatieniveau structureel inzetten van driehoeksrelaties (de "flexibele schil") kwam al voor in de jaren tachtig en negentig. Deze bedrijfsstrategie is in de decennia daarna min of meer gemeengoed geworden. Naast motieven als "piek" en "ziek" zijn er in de afgelopen twintig jaar nieuwe motieven ontstaan, en zelfs dominant geworden, zoals de aard van het werk (specialismen), de voorspelbaarheid van het werk, het tekort aan geschikte werknemers op de arbeidsmarkt en (vooral) de gepercipieerde voordelen van externe inhuur, zoals het vermijden van arbeidsrechtelijke risico's, ontzorgen, zelf kunnen bepalen wanneer het contract eindigt en de kosten.

Het algemene beeld dat wij als onderzoekers hiervan hebben gekregen is dat bedrijven vroeger (ten tijde van het ontstaan van de Waadi/Wfz) van binnen naar buiten redenerden: “piek” en “ziek” zijn interne problemen, waarvoor een externe oplossing werd gezocht. Steeds meer zijn bedrijven van buiten naar binnen gaan werken: wat is het aanbod op de intermediaire markt en wat zijn daarvan de kosten en de baten voor de organisatie? Deze omslag is gepaard gegaan met een steeds nauwere interactie tussen (potentieel) inhurende organisaties en intermediairs.

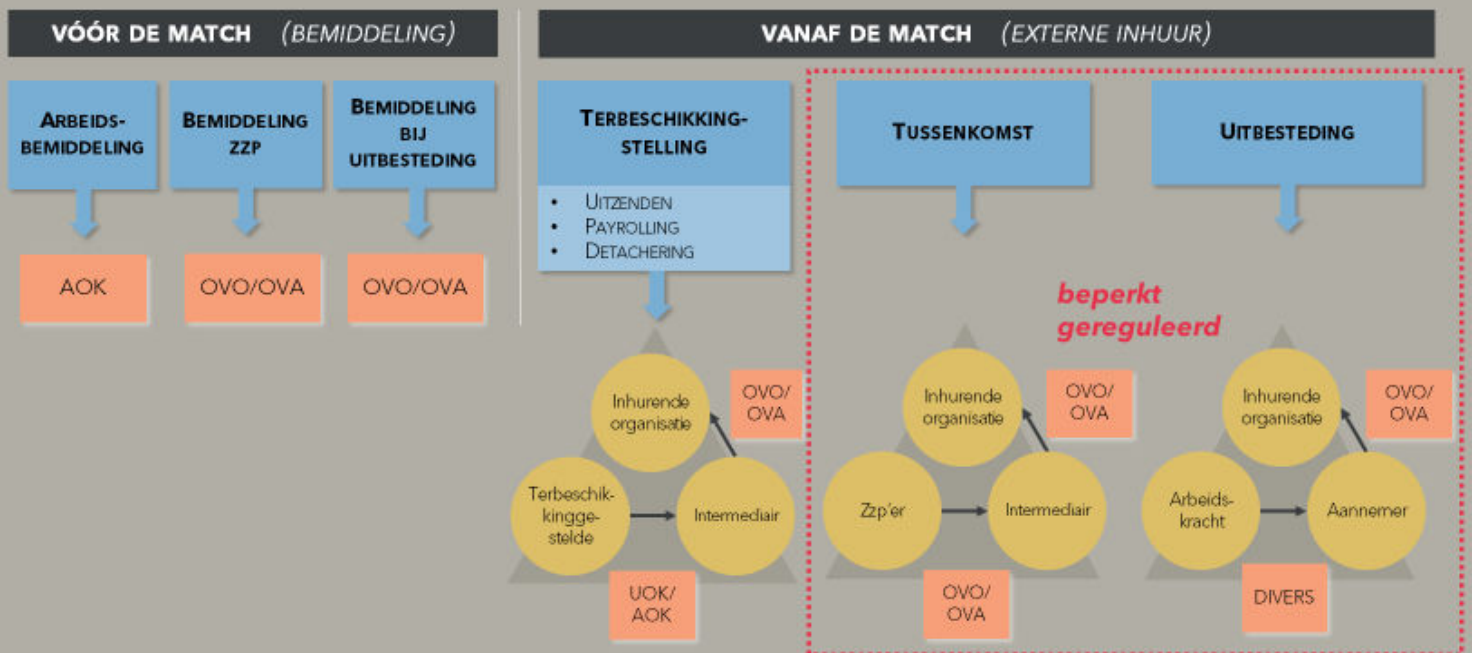
De spelregels die gelden voor de markt van intermediairs zijn vastgelegd in de Waadi en opvallend is dat met name driehoeksrelaties die inmiddels een belangrijk deel van de markt voor allocatieve diensten betreffen, buiten de reikwijdte van de Waadi vallen. Het gaat hierbij om tussenkomst en uitbesteding van bedrijfseigen werkzaamheden. De spelregels in de Waadi hebben tot doel malafide intermediairs van de markt van allocatieve diensten te weren (denk aan de inlenersaansprakelijkheid), bestaande arbeidsvoorwaardenvorming te beschermen (loonverhoudingsvoorschrift en het onderkruipersverbod) en de belemmeringen voor arbeidskrachten in de opstap naar een zekerdere vorm van arbeid weg te nemen (denk aan het belemmeringsverbod). Doordat de Waadi niet geldt voor een wezenlijk deel van driehoeksrelaties, slaagt de Waadi niet zonder meer in het waarborgen van een gezonde markt voor allocatieve diensten, slaagt de Waadi niet zonder meer in het beschermen van de bestaande arbeidsvoorwaardenvorming en kan de Waadi niet zonder meer voorkomen dat voor arbeidskrachten belemmeringen gelden om bijvoorbeeld rechtsreeks bij inleners in dienst te treden. De loonverhoudingsnorm (gelijke beloning) was, zoals hiervoor aangestipt, bedoeld om de arbeidsvoorwaardenvorming bij de inlener niet te verstoren, maar heeft natuurlijk ook in zekere zin het effect dat substitutie wordt voorkomen, omdat de inlenende organisatie gehouden is dezelfde arbeidsvoorwaarden toe te passen op ingeleende arbeidskrachten. Doordat de loonverhoudingsnorm niet van toepassing is op alle in de praktijk voorkomende driehoeksrelaties, kan de Waadi niet goed voorkomen dat werknemers door ingehuurde arbeidskrachten worden vervangen.

De markt van terbeschikkingstelling is voor een substantieel deel niet georganiseerd en niet in beeld. Het grootste deel van de markt is volgens de geïnterviewden bonafide. Tegelijkertijd is sprake van malafide praktijken. Een specifiek probleem voor de handhaving zijn de grote complexe netwerken van verschillende juridische entiteiten, met Oost-Europese vertakkingen en met gebruik van stromannen. De aard en omvang hiervan is in dit onderzoek niet verder bekeken.

Conclusie

Het aantal arbeidsmarktintermediairs is gegroeid en de arbeidsmarkt is flexibeler geworden. Een toename van het aantal arbeidsmarktintermediairs ligt in lijn van de verwachting van de wet (de Waadi, in combinatie met de Wfz). Een meer flexibele arbeidsmarkt in combinatie met meer zekerheid voor de beroepsbevolking was de bedoeling van de wet (de Wfz, in combinatie met de Waadi). Een deel van de driehoeksrelaties, die op dit moment bestaan, is - arbeidsrechtelijk - beperkt gereguleerd. Specifiek betreft dit tussenkomst (met zzp'ers) en uitbesteding van bedrijfseigen werkzaamheden. De groei van de markt van driehoeksrelaties in de afgelopen twintig jaar is gepaard gegaan met ongewenste neveneffecten, zoals oneigenlijk gebruik, onderbieding (te lage beloning), overbieding (te hoge kosten voor bedrijven en instellingen) en afnemend bereik van cao's (meer inzet van zzp'ers en het vóórkomen van schijnconstructies).

DRIEHOEKSRELATIES BIJ ARBEID



LEGENDA			
Terbeschikkingstelling	Gezagsverhouding en inspanningsverplichting	AOK	Arbeidsovereenkomst
Tussenkomst	Geen gezagsverhouding en met inspanningsverplichting	UOK	Uitzendovereenkomst
Uitbesteding	Geen gezagsverhouding en met resultaatverplichting	OVO	Overeenkomst van opdracht
Uitzenden	Werving en selectie door intermediair en onmiddellijke beëindiging door inhurende organisatie	OVA	Overeenkomst van aanneming
Payrolling	Werving en selectie door inhurende organisatie	→	Factuurstroom
Detachering	Geen onmiddellijke beëindiging door inhurende organisatie		

DEEL A. RESULTATEN

1 Doel en onderzoeksvragen

1.1 Doel van het onderzoek

Het centrale thema van het onderzoek is driehoeksrelaties op de arbeidsmarkt. Onderdeel van het onderzoek is het definiëren van het begrip driehoeksrelaties. Het doel van het onderzoek is het beantwoorden van de vraag in hoeverre het huidige gebruik van uitzenden en andere driehoeksrelaties nog overeenkomt met het doel en functie van de Wfz en de Waadi (het uitzendregime), ten tijde van de totstandkoming van deze wetgeving. We kijken vanuit de praktijk terug naar de wetgeving.

1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn ingedeeld in groepen, die vervolgens per hoofdstuk zijn beantwoord (zie tabel 2.1 op de volgende pagina). De onderzoeksvragen zijn als volgt samen te vatten:

1. Welke type driehoeksrelaties komen voor? (hoofdstuk 2).
2. In welke mate komen driehoeksrelaties voor en welke ontwikkeling is te zien? (hoofdstuk 3)
3. Wat zijn de kenmerken van deze driehoeksrelaties? (hoofdstuk 4).
4. Welke motieven hebben organisaties om gebruik te maken van driehoeksrelaties en wat zijn functies en prikkels? (hoofdstuk 5).
5. Wat is het onderlinge kostenverschil tussen de driehoeksrelaties? (hoofdstuk 6).
6. Hoe verhouden driehoeksrelaties zich tot de doelen van de Waadi/Wfz? (hoofdstuk 7).

Tabel 1.1. Onderzoeksvragen per hoofdstuk

Hoofdstuk	Onderzoeksvragen
Hoofdstuk 2. Driehoeksrelaties	1. Welke typen driehoeksrelaties zijn er en welke regels gelden hiervoor (en worden gehanteerd)?
Hoofdstuk 3. Omvang en ontwikkeling	2. Hoe vaak komen deze driehoeksrelaties in de praktijk voor (kwantitatief wanneer mogelijk, en ander kwalitatieve beschrijving), is er sprake van een groei sinds 1998?
Hoofdstuk 4. Kenmerken	3. Wat zijn bedrijfskenmerken van inleners die te maken hebben met uitzenden? Denk hierbij bijvoorbeeld aan grootte, sector en seizoengevoeligheid van de branche.
Hoofdstuk 5. Motieven, functies en prikkels	4. Wat zijn motieven voor werkgevers en inleners om gebruik te maken van uitzenden?*
	5. Welke functie hebben driehoeksrelaties voor werkgevers en inleners?
	6. Welke functie vervult uitzenden in de praktijk op de arbeidsmarkt?*
	7. In hoeverre is sprake van het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van tijdelijk werk (allocatieve functie)?
	8. In hoeverre is sprake van de invulling van tijdelijk werk (piek en ziek en tijdelijke vacature), of een structurele vorm van inlenen?
	9. Wat zijn prikkels (financieel of anderszins) voor inleners om (al dan niet structureel) gebruik te maken van uitzenden?*
Hoofdstuk 6. Kosten	10. Wat is het onderlinge kostenverschil tussen de driehoeksrelaties? Toepassen bij een aantal maatmannen.
	11. Wat is het verschil in kosten en risico's tussen uitzenden en regulier werk (o.a. het lichtere arbeidsrechtelijke regime en de loonverhoudingsnorm in de Waadi)?
	12. Wat is het verschil in kosten en risico's tussen een reguliere arbeidsovereenkomst en andere vormen van driehoeksrelaties (zoals bemiddeling van zzp en andere genoemde vormen)?
Hoofdstuk 7. De praktijk en doelen van de wet	13. Wat zijn de beoogde doelen van het uitzendregime blijkens de parlementaire geschiedenis?
	14. Hoe heeft de jurisprudentie zich op dit vlak ontwikkeld?
	15. Hoe verhoudt de functie en rol die uitzenden in de praktijk heeft op de arbeidsmarkt zich tot de beoogde doelen van het uitzendregime?*

Onderzoeksvraag 2 omvatte een uitsplitsing naar sector. Dit punt komt terug in hoofdstuk 4. Een aantal onderzoeksvragen is ruimer benaderd door niet alleen naar uitzendwerk te kijken, maar ook naar andere driehoeksrelaties. Deze vragen zijn gemerkt met een asterisk (*).

1.3 Onderzoekopzet

De opzet valt uiteen in de volgende onderdelen, die gefaseerd zijn uitgevoerd:

- Fase 1: Reconstructie beleidstheorie (juridische analyse).
- Fase 2: Praktijkonderzoek (deskresearch, interviews, analyse van bestaande gegevensbestanden (CBS), online en telefonische enquête bedrijven, onderzoek naar de kosten van driehoeksrelaties).
- Fase 3: Vergelijking beleid en praktijk.
- Fase 4: Rapportage.

De rapportage bestaat uit twee delen: deel A betreft de resultaten van het onderzoek en deel B geeft een uitvoerige beschrijving van de Waadi en de Wfz.

In bijlage 1 is een verantwoording gegeven van de enquête onder bedrijven. In bijlage 2 is de lijst met geïnterviewden gegeven. Het betreft vertegenwoordigers van belangenorganisaties en van handhavingsorganisaties. Een aantal van de geïnterviewden is nauw betrokken bij de problematiek sinds het begin van de jaren negentig. Bijlage 3 geeft de tabellen die horen bij figuren en grafieken in de hoofdtekst.

1.4 Taakverdeling onderzoekers

De projectleiding en eindverantwoordelijkheid was in handen van De Beleidsonderzoekers, inclusief de deskresearch, de interviews, de opzet van de enquête onder bedrijven (vragenlijstconstructie), een deel van de SPSS-analyse, de integrale analyse en de rapportage. De juridische analyse en verdere juridische ondersteuning is verzorgd door de Faculteit Rechtswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam. SEO Economisch Onderzoek heeft de bewerkingen verzorgd van de CBS-microdata, evenals de kostenanalyse en een deel van de analyse van de enquête onder bedrijven. Het veldwerk voor de bedrijvenenquête is verzorgd door Mediad, evenals de feedback en controle op de vragenlijst. Alle onderzoekers hebben gereflecteerd op elkaars werkzaamheden.

2 Driehoeksrelaties

Hoofdstuk 2.
Driehoeksre-
laties

1. Welke typen driehoeksrelaties zijn er en welke regels gelden hiervoor (en worden gehanteerd)?

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag naar type driehoeksrelaties en de regels die hiervoor gelden en worden gehanteerd (onderzoekvraag 1). Bronnen zijn (juridische) expertise van de onderzoekers, documentatie en interviews.

2.2 Typen driehoeksrelaties

Een driehoeksrelatie op de arbeidsmarkt is een relatie tussen drie partijen op de arbeidsmarkt: een intermediair, een opdrachtgever en een arbeidskracht.

Een driehoeksrelatie heeft een geheel ander karakter in de periode tot aan de match en vanaf de match. Wanneer de dienstverlening is beperkt tot het tot stand brengen van de match, dan betreft dit *bemiddeling*. Nadat werkgever en werknemer een contract met elkaar hebben gesloten is de driehoeksrelatie ten einde. Dit moet worden onderscheiden van de driehoeksrelatie waarbij de intermediair contractueel betrokken blijft gedurende de werkzaamheden vanaf de match. In dit geval spreken wij over *externe inhuur*. Dit betreft onder meer terbeschikkingstelling van arbeid, tussenkomst van zzp'ers en uitbesteding¹. In de volgende paragrafen zijn de begrippen afgebakend en uitgewerkt. In het verdere onderzoek richten wij ons grotendeels op het tweede type driehoeksrelatie (externe inhuur). Platforms zijn in dit onderzoek als intermediairs beschouwd, ook omdat de dienstverlening van de traditionele intermediairs grotendeels onlinedienstverlening is.

Bij driehoeksrelaties gaat het om een dienstverleningsmarkt, in dit geval een markt van arbeidsmarktintermediairs.² Dit is iets anders dan de arbeidsmarkt. Op de arbeidsmarkt zijn immers maar twee partijen te onderscheiden: werkgevers (vraag naar arbeid) en werknemers (aanbod van arbeid). Voor een deel vinden vraag en aanbod op de arbeidsmarkt elkaar zonder tussenkomst van een derde partij. Echter, wanneer een van beide arbeidsmarktpartijen een dienst vraagt van een derde partij, een intermediair, dan

¹ Wij geven de voorkeur aan de term uitbesteding boven de term contracting (zie 2.5).

² Deze tweede vorm werd in de jaren tachtig en negentig de arbeidsvoorzieningsmarkt genoemd.

betreden we een dienstverleningsmarkt. De vraag naar dienstverlening is afkomstig van werkgevers en werkzoekenden. Het aanbod op de dienstverleningsmarkt bestaat uit intermediairs. Op de arbeidsmarkt gaat het om arbeid en op de dienstverleningsmarkt om diensten.

2.3 Terbeschikkingstelling van arbeid

De oorspronkelijke (of voorheen meest gebruikelijke of typische) driehoeksrelatie is terbeschikkingstelling van arbeid. In deze driehoeksrelatie wordt een uitzendovereenkomst³, c.q. een arbeidsovereenkomst⁴ gesloten tussen de intermediair en de medewerker. De intermediair sluit een overeenkomst van opdracht (OVO) met de inhurende organisatie.⁵ De relaties tussen de inhurende organisatie en de medewerker is de eigenlijke terbeschikkingstelling en hiervoor wordt geen aparte overeenkomst gesloten. *Essentieel is dat leiding en toezicht berust bij de inhurende organisatie.* Uitzenden, payrollen en detacheren zijn vormen van terbeschikkingstelling. Juridisch zijn deze drie vormen te kwalificeren zijn als uitzenden, maar in dit onderzoek proberen wij deze drie vormen zo veel mogelijk van elkaar te onderscheiden. De pijlen in alle volgende figuren geven de factuurstromen aan

³ De uitzendovereenkomst is de arbeidsovereenkomst waarbij de werknemer door de werkgever, in het kader van de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkgever ter beschikking wordt gesteld van een derde om krachtens een door deze aan de werkgever verstrekte opdracht arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van de derde (art. 690, BW).

⁴ De arbeidsovereenkomst is de overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt in dienst van de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten (art. 610, lid 1, BW).

⁵ <https://maxius.nl/burgerlijk-wetboek-boek-7/artikel400/lid1>: De overeenkomst van opdracht (OVO) is de overeenkomst waarbij de ene partij, de opdrachtnemer, zich jegens de andere partij, de opdrachtgever, verbindt anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden te verrichten die in iets anders bestaan dan het tot stand brengen van een werk van stoffelijke aard, het bewaren van zaken, het uitgeven van werken of het vervoeren of doen vervoeren van personen of zaken (art. 400, BW).

Figuur 2.1. Terbeschikkingstelling: uitzenden, payrollen en detacheren

De uitzendovereenkomst is een arbeidsovereenkomst, maar met een zogenaamd verlicht regime. Dit houdt onder andere in dat de uitzendovereenkomst direct kan eindigen op het moment dat de inhurende organisatie de terbeschikkingstelling beëindigt. Dit dient dan wel contractueel te worden vastgelegd tussen de inlener en het uitzendbureau. Het is mogelijk dat de uitzendovereenkomst een arbeidsovereenkomst is van bepaalde of van onbepaalde tijd.

Het verlicht regime houdt verder in dat bijvoorbeeld de ketenregeling in beginsel pas van toepassing wordt op de uitzendovereenkomst, als zes maanden uitzendwerk is verricht. Dit biedt meer mogelijkheden om contracten voor bepaalde tijd aan te gaan dan bij een reguliere arbeidsovereenkomst, zonder dat het automatisch een dienstverband voor onbepaalde tijd wordt. In cao's kan hiervan worden afgeweken.

Bij uitzenden zijn de volgende twee criteria van belang:

- De werving en selectie van de medewerker is wel of niet verzorgd door de inlener.
- De terbeschikkingstelling kan door de inhurende organisatie op elk gewenst wel of niet worden beëindigd (opzegbepaling).⁶

⁶ Het gaat hierbij uitdrukkelijk om de beëindiging van de terbeschikkingstelling door de inlener en ziet niet op de mogelijke gevolgen daarvan voor de arbeidsverhouding van de arbeidskracht met de intermediair. De beëindiging dient te zijn vastgelegd in de overeenkomst tussen de inlener en het uitzendbureau (een opzegbepaling). Een opdrachtgever heeft niet zonder meer de mogelijkheid een terbeschikkingstelling te beëindigen, maar als die er wel is, dan is die gekoppeld aan de wijze waarop het uitzendbeding in de ABU-cao is vormgegeven, d.w.z. inclusief een opzegtermijn van enkele dagen, afhankelijk van de duur van de terbeschikkingstelling. Inleneren kunnen meer bevoegdheden bedingen dan geregeld in de algemene voorwaarden van een uitzendbureau. Dat wil zeggen dat de uitzendovereenkomst eindigt, wanneer de terbeschikkingstelling eindigt.

Op basis van deze twee criteria kunnen vier relevante vormen van terbeschikkingstelling worden onderscheiden (zie tabel 2.1): uitzenden, payrollen, detacheren en een combinatie van detacheren en payrollen.

Tabel 2.1. Vier vormen van terbeschikkingstelling

Vormen van terbeschikkingstelling	Werving en selectie door de intermediair	Werving en selectie door de inhurende organisatie
Terbeschikkingstelling kan op elk gewenst moment worden beëindigd door de inhurende organisatie	uitzenden	payrollen
Terbeschikkingstelling kan niet op elk gewenst moment worden beëindigd door de inhurende organisatie	detacheren	combinatie van detacheren en payrollen

De arbeidsrelatie tussen de intermediair en de medewerker verschilt in de mate van zekerheid. Deze relatie geeft de mate van zekerheid aan die de medewerker heeft. In oplopende volgorde van zekerheid zijn dat de volgende:⁷

- a. De uitzendovereenkomst met uitzendbeding (geen loondoorbetaling na beëindiging van de opdracht),
- b. De arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd (loondoorbetaling als er geen werk is gedurende het contract met het uitzendbureau, met uitzondering van de eerste zes maanden indien de loondoorbetaling uitdrukkelijk is uitgesloten in de arbeidsovereenkomst).
- c. De arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd (loondoorbetaling wanneer er geen werk is, met uitzondering van de eerste zes maanden als de loondoorbetaling uitdrukkelijk is uitgesloten in de arbeidsovereenkomst).

Een aantal geïnterviewden gebruikt de term detacheren voor de driehoeksrelatie waarbij medewerkers een arbeidsovereenkomst hebben met een intermediair voor bepaalde of onbepaalde tijd, en *onder leiding en toezicht van de intermediair* worden ingezet bij een andere organisatie. Het gaat over werken *zonder resultaatverplichting*, op tariefbasis. Het is in deze visie dan ook niet te beschouwen als uitbesteding. Deze variant wordt onder meer toegepast door grote consultancybureaus, die zich beroepen op eigen leiding en toezicht. Volgens de Hoge Raad moet deze variant als terbeschikkingstelling worden beschouwd, zoals ook uitzendkrachten met een fase B- en fase C-contract worden uitgezonden. In dit onderzoek volgen wij de lijn van de Hoge Raad.

⁷ We volgen hierbij de fasesystematiek van de ABU-cao. In de ABU-cao is geregeld dat een werknemer die in fase A (uitzendbeding) zit, geen recht heeft op loon als hij niet werkt. In fase B (bepaalde tijd zonder uitzendbeding) geldt het terugval loon en in Fase C geldt ook het terugvalloon (zie artikel 40, 41 en 42 ABU-cao).

Het komt voor dat een zzp'er een uitzendkracht inhuurt om het werk bij de inhurende organisatie uit te voeren. Er is dan een driehoeksrelatie van de zzp'er (als inlener), de uitzendkracht en het uitzendbureau. Deze driehoeksrelatie betreft uitzendwerk: leiding en toezicht berust bij de zzp'er. En er is tegelijkertijd een driehoeksrelatie van de uitzendkracht, de zzp'er die een opdracht doet voor een bedrijf, en het bedrijf waarvoor de opdracht wordt uitgevoerd. De tweede driehoek beschouwen we als het direct inzetten van een zzp'er door een inhurende organisatie. Geïnterviewden geven aan dat hiermee de cao van het bedrijf bewust zou kunnen worden vermeden. Ook ketenaansprakelijkheid en verantwoordelijkheid voor de arbeidsomstandigheden kan hierdoor verschuiven.

2.4 Tussenkost

Tussenkost is de driehoeksrelatie met zzp'ers, waarbij *geen sprake is van een gezagsverhouding*.⁸ Er is geen sprake van een uitzendovereenkomst of arbeidsovereenkomst. De intermediair sluit een overeenkomst van opdracht (OVO) of overeenkomst van aanneming (OVA) met de zzp'er, en een andere OVO of OVA met de inhurende organisatie.⁹ De intermediair kan overigens zelf een zzp'er zijn. Wanneer er wel sprake is van leiding en toezicht bij de inhurende organisatie, dan is sprake van terbeschikkingstelling. Wanneer leiding en toezicht door de inhurende organisatie wordt verhuisd, dan spreken wij over een schijnconstructie.¹⁰ De pijlen in figuur 2.2 geven de factuurstromen aan.

⁸ De term tussenkost komt ook voor in het Rariteitenbesluit. De arbeidsverhouding van de persoon die persoonlijke arbeid verricht ten behoeve van een derde door tussenkost van de natuurlijke persoon tot wie of van het lichaam tot welk de arbeidsverhouding bestaat, wordt in artikel 3 van het Rariteitenbesluit geduid als dienstbetrekking in de zin van enkele socialeverzekeringswetten. Hiervan zijn onder meer uitgezonderd werkenden die werkzaamheden verrichten in de zelfstandige uitoefening van een beroep of bedrijf (artikel 8 Rariteitenbesluit, zie ook L. van den Berg, 'Platformarbeid: biedt het Rariteitenbesluit soelaas', TRA 2019/15). De term tussenkost zoals in dit onderzoek wordt gebruikt is niet hetzelfde, want wordt ook gebruikt voor zzp'ers die niet gelijkgesteld worden voor de socialeverzekeringswetgeving en is dus ruimer.

⁹ Van een overeenkomst van aanneming (OVA) is sprake bij aanneming van werk waarbij de ene partij, de aannemer, zich jegens de andere partij, de opdrachtgever, verbindt om buiten dienstbetrekking een werk van stoffelijke aard tot stand te brengen en op te leveren, tegen een door de opdrachtgever te betalen prijs in geld (art. 750, lid 1, BW). Het onderscheid tussen OVO en OVA en de relatie met de arbeidsovereenkomst komt later aan de orde. We spreken verder over OVO, waar we ook OVA bedoelen.

¹⁰ Als toezicht en leiding aanwezig is tussen inlener en zzp'er, kan de driehoeksrelatie op juridisch verschillende manieren worden geduid. De tussenkost kan in werkelijkheid bijvoorbeeld arbeidsbemiddeling zijn geweest. In dat geval is tussen de inlener en de zzp'er een arbeidsovereenkomst tot stand gekomen en de tussenpersoon heeft daartoe dan bemiddeld. Het is ook mogelijk dat sprake is van een gewone uitzendrelatie, waarbij de arbeidskracht feitelijk in dienst is bij de tussenpersoon en wordt uitgeleend om onder toezicht en leiding van de derde arbeid te verrichten.

Figuur 2.2. Tussenkost zzp

Het bemiddelingsmodel bij zzp'ers behandelen we hier voor de volledigheid. Kenmerkend is dat de intermediair alleen een bemiddelingsvergoeding ontvangt en niet afrekent op tariefbasis.¹¹ Te onderscheiden zijn de volgende driehoofdvormen van bemiddeling van zzp'ers:

- Tripartiete afsprakenmodel, waarbij de intermediair een factuur verstuurt naar de twee andere partijen en de zzp'er - vanaf de match - een factuur verstuurt naar de inhurende organisatie. We noemen dit tweezijdige bemiddeling.
- Fee only-model, waarbij de intermediair een factuur verstuurt naar de inhurende organisatie en de zzp'er - vanaf de match - ook. Er is geen factuurstroom tussen de zzp'er en de intermediair. We noemen dit vraaggerichte bemiddeling.
- Spelersmakelaarsmodel, waarbij de intermediair een factuur verstuurt naar de zzp'er en de zzp'er - vanaf de match - een factuur verstuurt naar de inhurende organisatie. We noemen dit aanbodgerichte bemiddeling.

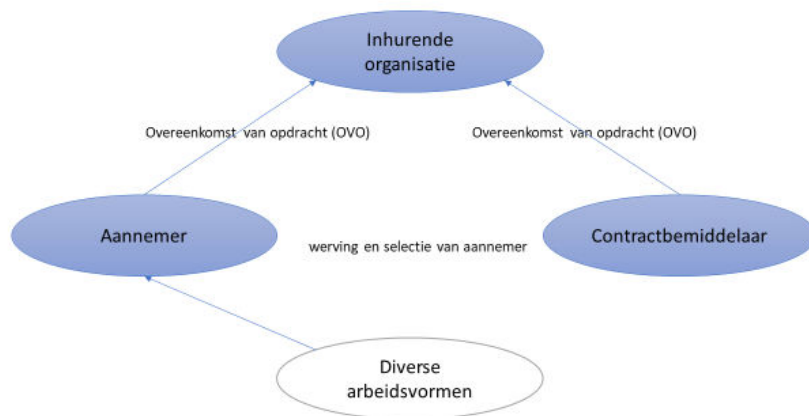
In alle zzp-modellen kan er sprake zijn van een inspanningsverplichting of een resultaatverplichting. In het laatste geval spreken we over uitbesteding (zie 2.5). Met een inspanningsverplichting is bedoeld een contractuele verplichting om bepaalde inspanningen te verrichten, niet om een bepaald eindresultaat te behalen. De contractpartner, de intermediair, is dan niet verantwoordelijk voor het eindresultaat. Bij een resultaatverplichting is de intermediair wel verantwoordelijk voor het realiseren van een afgesproken resultaat.

¹¹ Bij tariefafspraken wordt in de praktijk wel gesproken over "p maal q", waarbij de p staat voor het tarief (meestal een uurtarief) en de q voor de duur (meestal in uren). Een populaire variant is: "uurtje-factuurtje".

2.5 Uitbesteding

Uitbesteden definiëren wij als het uitbesteden van (delen van) de productie of dienstverlening, waarbij sprake is van een *resultaatverplichting*. Het gaat om bedrijfseigen werkzaamheden. Hiermee bedoelen we het concept van “contracting” dat op dit moment wordt gebruikt in Nederland. We spreken verder over uitbesteding, omdat het een Nederlands woord is en de lading dekt. Tevens hebben ook alle andere arbeidsvormen te maken hebben met contracten, waardoor verwarring kan ontstaan met de term “contracting”. We bekijken driehoeksrelaties vanuit de positie van inhurende organisaties, vandaar de term uitbesteding. De partij die het werk aanneemt wordt in dit onderzoek verder aannemer genoemd. De pijlen in figuur 2.3 geven de factuurstromen aan.

Figuur 2.3 Uitbesteding



Bij uitbesteding heeft de opdrachtgever geen gezagsverhouding met de medewerkers die de aannemer inzet. Als de opdrachtgever feitelijk wel leidinggeeft en toezicht houdt, dan is sprake van uitzenden.

Bij uitbesteding kan contractueel worden vastgelegd dat het werk op elk gewenst moment door de opdrachtgever kan worden beëindigd.

De aannemer kan zelf gebruik maken van alle mogelijke arbeidsvormen. Ook uitzendbureaus treden op als aannemer, d.w.z. dat uitzendbureaus werk aannemen en daarvoor eigen arbeidskrachten inzetten. In dit geval is geen sprake van uitzenden, maar van aanneming van werk. De aannemer kan ook een zzp'er zijn.

Bemiddeling van de uitbesteding komt ook voor. De uitbesteding verloopt dan via een contractbemiddelaar. Voor de volledigheid is dit ook in figuur 2.3 weergegeven. Deze bemiddelaar zoekt een geschikte aannemer, in opdracht van de inhurende organisatie. De bemiddelaar is zelf geen uitvoerende partij. Een dergelijke vorm van dienstverlening kan worden verzorgd door een Managed Service Provider (MSP) (zie 2.6).

Enkele geïnterviewden zijn van mening dat uitbesteding geen driehoekrelatie betreft. Het gaat volgens deze geïnterviewden “gewoon over (onder)aanneming”, met ketens van soms acht tot negen schakels lang. Deze geïnterviewden bevestigen wel, dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen uitbesteding met een inspanningsverplichting en uitbesteding met een resultaatverplichting.¹²

2.6 Managed Service Providers (MSP's)

Managed Service Provider (MSP), of ‘brokers’, verzorgen de gehele organisatie van externe arbeid in opdracht van zeer grote ondernemingen en instellingen. Meer dan 50 MSP's zijn aangesloten bij de brancheorganisatie BOVIB en zij bereiken een substantiële markt. Het betreft een vierde partij, die als het ware alle driehoeksrelaties regelt. De meeste van deze MSP's zijn ontstaan in het midden van de jaren negentig, onder invloed van de maatschappelijke acceptatie van externe arbeid en de liberalisering van de intermediaire markt in die periode. MSP's bieden het totale pakket van driehoeksrelaties aan. MSP's maken vooral gebruik van terbeschikkingstelling en tussenkomst. Het komt voor dat de inhurende organisatie door de MSP contractueel geheel gevrijwaard is van arbeidsrechtelijke risico's. Bedrijven die zich specialiseren in dit type activiteiten worden soms ‘brokers’ genoemd. MSP's werken veelal voor financiële instellingen en bouwbedrijven.

¹² Er is in dit onderzoek bij uitbesteding sprake van een driehoeksrelatie, omdat een inhurende organisatie een derde partij kiest om te voorzien in arbeid. Daarbij is de keuze om ‘contracting’ mee te nemen in dit onderzoek besloten in de onderzoeksopdracht.

2.7 Overzicht driehoeksrelaties

In figuur 2.4 is een overzicht gegeven van driehoeksrelaties, waarbij is gestreefd naar volledigheid. De onderscheiden arbeidsvormen zijn wederzijds uitsluitend, d.w.z. zij overlappen elkaar niet. We kunnen spreken van een conceptueel model van driehoeksrelaties. Onderscheid moet worden gemaakt tussen driehoeksrelaties vóór en na de match. In het eerste geval spreken we over bemiddeling: na de match is de intermediair weer uit beeld. Driehoeksrelaties die nog doorlopen na de match betreft externe inhuur.

Bij bemiddeling zijn drie vormen te onderscheiden: arbeidsbemiddeling, bemiddeling van zzp'ers en bemiddeling bij uitbesteding. Arbeidsbemiddeling is gericht op het afsluiten van een arbeidsovereenkomst tussen een werkgever en een werknemer. Bemiddeling van zzp'ers leidt tot een overeenkomst direct (rechtstreeks) tussen de opdrachtgever en de zzp'er. Bemiddeling bij uitbesteding leidt tot een overeenkomst tussen de opdrachtgever en de aannemer. In alle gevallen gaat er een factuur van de intermediair naar de werkgever/opdrachtgever. Bij arbeidsbemiddeling gaat er geen factuur naar de werknemer (dit is verboden bij wet), maar er kan wel een factuur worden verstuurd van de intermediair naar de zzp'er, respectievelijk de aannemer (tweezijdige bemiddeling).

Bij externe inhuur zijn eveneens drie vormen te onderscheiden: terbeschikkingstelling, tussenkomst en uitbesteding. Bij terbeschikkingstelling is sprake van leiding en toezicht door de inhurende organisatie (de inlener). Terbeschikkingstelling leidt tot een uitzendovereenkomst of arbeidsovereenkomst tussen de intermediair en de arbeidskracht. Tussenkomst leidt tot een overeenkomst tussen de intermediair en de zzp'er. Uitbesteding hebben wij beperkt tot het uitbesteden van (delen van) de productie aan derden, oftewel bedrijfseigen werkzaamheden. De contractvorm tussen de aannemer en de arbeidskrachten verschilt. Bij externe inhuur gaat er in alle gevallen een factuur van de intermediair naar de inhurende organisatie. In alle gevallen gaat er ook een factuur van de arbeidskracht (of onderaannemer) naar de intermediair.

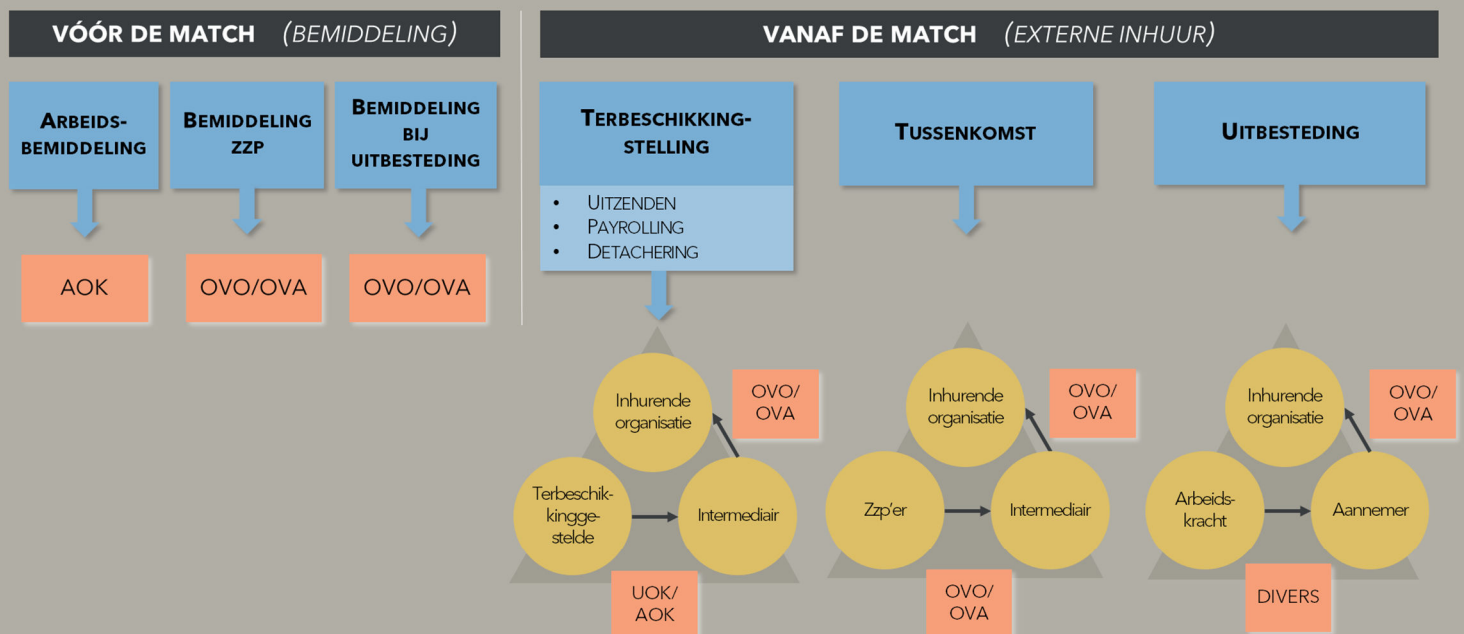
Terbeschikkingstelling kent drie vormen, die elkaar grotendeels uitsluiten: (klassiek) uitzenden, payrollen en detacheren. Payrollen en detacheren zijn vormen van uitzenden. Bij uitzenden is de werving en selectie verzorgd door de intermediair en kan de terbeschikkingstelling op elk gewenst moment worden beëindigd door de inlener. Payrollen kenmerkt zich doordat de werving en selectie is uitgevoerd door de inlener; de verloning geschiedt vervolgens door het payrollbedrijf. Van detacheren spreken wij wanneer de terbeschikkingstelling niet op elk gewenst moment kan worden beëindigd. Alleen payrollen en detacheren overlappen voor een deel, voor zover het gaat om werving en selectie door de inlener (payrollen) en de terbeschikkingstelling niet op elk gewenst moment

door de werkgever kan worden beëindigd (detacheren). Dit betreft echter afgeleide vormen van de hoofdvorm: terbeschikkingstelling.

Tussenkost kenmerkt zich doordat er bij de inzet van de zzp'er geen leiding en toezicht wordt gegeven door de inhurende organisatie en er geen sprake is van een resultaatverplichting, maar van een inspanningsverplichting. Uitbesteding is in het model van driehoeksrelaties beperkt tot het uitbesteden van bedrijfseigen werkzaamheden en kenmerkt zich doordat er sprake is van een resultaatverplichting.

Figuur 2.4. Conceptueel model driehoeksrelaties bij arbeid

DRIEHOEKSRELATIES BIJ ARBEID



LEGENDA

Terbeschikkingstelling	Gezagsverhouding en inspanningsverplichting	AOK	Arbeidsovereenkomst
Tussenkost	Geen gezagsverhouding en met inspanningsverplichting	UOK	Uitzendovereenkomst
Uitbesteding	Geen gezagsverhouding en met resultaatverplichting	OVO	Overeenkomst van opdracht
Uitzenden	Werving en selectie door intermediair en onmiddellijke beëindiging door inhurende organisatie	OVA	Overeenkomst van aanneming
Payrolling	Werving en selectie door inhurende organisatie	→	Factuurstroom
Detachering	Geen onmiddellijke beëindiging door inhurende organisatie		

Vrijwel alle geïnterviewden kunnen zich vinden in de gekozen definities voor arbeidsbemiddeling, bemiddeling van zzp'ers, bemiddeling bij uitbesteding, terbeschikkingstelling (uitzenden, payrollen, detacheren), tussenkomst en uitbesteding. De geïnterviewden zijn het erover eens dat platforms als intermediairs moeten worden beschouwd. Er is door de geïnterviewden wel een aantal kanttekeningen geplaatst bij de definities van dit onderzoek, maar niet zodanig dat dit leidt tot een aanpassing van het bovenstaande model.

2.8 Conclusie

Bij driehoeksrelaties op de arbeidsmarkt moet allereerst onderscheid worden gemaakt tussen driehoeksrelaties voor en na de match. Het eerste type betreft bemiddeling, i.c. arbeidsbemiddeling, bemiddeling van zzp'ers en bemiddeling bij uitbesteding. Het tweede type vormt het onderwerp van ons onderzoek: terbeschikkingstelling van arbeid, tussenkomst en uitbesteding. Bij terbeschikkingstelling is sprake van leiding en toezicht door de inhurende organisatie. Onderscheidende criteria bij terbeschikkingstelling is het al of niet werven en selecteren door de inhurende organisatie (payrollen) en het al of niet direct kunnen stoppen van de terbeschikkingstelling door de inlener (detacheren). Tussenkomst van zzp'ers is onderscheiden van uitbesteding (aan zzp'ers). Bij tussenkomst is sprake van een inspanningsverplichting en bij uitbesteding van een resultaatverplichting. Deze afbakening wordt door vrijwel alle geïnterviewden ondersteund.

3 Omvang en ontwikkeling

Hoofdstuk 3. Omvang en ontwikkeling 2. Hoe vaak komen deze driehoeksrelaties in de praktijk voor (kwantitatief wanneer mogelijk, en ander kwalitatieve beschrijving), is er sprake van een groei sinds 1998?

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord naar de omvang en ontwikkeling van vormen van driehoeksrelaties (onderzoeksvraag 2). Bronnen zijn de Bedrijvenenquête Driehoeksrelaties¹³, CBS open data, CBS-microdata (enquêtegegevens en registratiegegevens) en bestaand onderzoek.¹⁴ De CBS-data bevatten relatief veel informatie over uitzenden, enige informatie over detacheren (fase B en C, uitzendbeding), beperkte informatie over payrollen en geen informatie over tussenkomst en uitbesteding van delen van de productie of dienstverlening. We volgen bij CBS-cijfers de terminologie van het CBS. Op onderdelen is kwalitatieve informatie toegevoegd vanuit de interviews.

Gestart wordt met een bespreking van de uitkomsten van de enquête, omdat hiermee de driehoeksrelaties zo precies mogelijk zijn gemeten. Dit geeft het actuele beeld (3.2). De daaropvolgende paragrafen gaan in op ontwikkelingen in de tijd, en allereerst de ontwikkeling van het aantal arbeidsmarktintermediairs (3.3) en de ontwikkeling van omzet per hoofdactiviteit van de intermediairs (3.4). Vervolgens gaan we in op uitzenden en zzp-dienstverlening, waarbij we CBS-data gebruiken. Deze arbeidsvormen laten we zien in aantallen werkenden (3.5), uren (3.6) en inkomen (3.7). Daarna geven we een ruwe schatting van de omvang van de markt voor tussenkomst (3.8) en gaan we dieper in op de vormen binnen de terbeschikkingstelling (3.9). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (3.10).

¹³ Zie bijlage 1 voor een toelichting op de methode. In bijlage 3 zijn de cijfers gegeven die corresponderen met de grafieken en figuren.

¹⁴ De integrale analyse is opgezet en uitgevoerd door De Beleidsonderzoekers. De bewerkingen op de CBS-data zijn uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek. De enquête is uitgevoerd door Mediad.

3.2 Verhouding tussen driehoeksrelaties

3.2.1 Inleiding

In de bedrijvenenquête zijn de verschillende typen driehoeksrelaties zo systematisch en precies mogelijk gemeten. De operationele definities zijn gebaseerd op de concepten zoals die zijn beschreven in het vorige hoofdstuk. Uitgegaan is van de combinatie van een aantal objectieve kenmerken, die vervolgens bepalen over welke arbeidsvorm (of driehoeksrelatie) we het hebben.¹⁵ Er is bijvoorbeeld niet gevraagd naar het aantal payroll-medewerkers, maar naar het aantal medewerkers die a) ter beschikking zijn gesteld door derden, en b) aan wie leiding en toezicht wordt gegeven door de inhurende organisatie, en c) die zijn geworven en geselecteerd door de inhurende organisatie. Deze aanpak maakt het mogelijk arbeidsvormen (en driehoeksrelaties) in beeld te brengen die niet in CBS-data zijn terug te vinden. Per paragraaf zijn de operationele definities weergegeven.

3.2.2 Aandeel inhurende organisaties (marktpenetratie)

Het aandeel inhurende organisaties (marktpenetratie) is het aantal bedrijven dat gebruik maakt van een driehoeksrelatie voor externe inhuur, ten opzichte van alle bedrijven. Dit aandeel is niet in andere bronnen bekend, en is ook niet te bepalen op basis van de CBS-microdata. Geïnterviewden hebben ons geen bronnen kunnen aanreiken. De bedrijvenenquête komt uit op een aandeel van **24 procent** in de afgelopen 12 maanden bij alle bedrijven met minimaal vijf werknemers (n=1.643).

Inhurende organisaties kunnen meerdere driehoeksrelaties inzetten. Van alle bedrijven (n=1.643) maakt 13 procent gebruik van uitzenden (zie tabel 3.1). Dit aandeel is exclusief payrollen (7%) en exclusief detacheren (3%). Daarnaast maakt drie procent van de bedrijven gebruik van tussenkomst en zeven procent van uitbesteding van (delen van) de productie. Het laatste percentage is inclusief directe uitbesteding van (delen van) de eigen productie aan zzp'ers (1% van alle bedrijven).

¹⁵ Dit wordt ook wel de systematische methode genoemd, in tegenstelling tot de deiktische (aanwijzende) methode. Je zou ook kunnen zeggen dat de eerste aanpak inductief is en de tweede deductief.

Tabel 3.1. Aandeel driehoeksrelaties (marktpenetratie)

Driehoeksrelatie in de afgelopen 12 maanden, per oktober 2019 (n=1.643), bedrijven met minimaal vijf werknemers, inzet van meerdere driehoeksrelaties door een bedrijf is mogelijk.	Aandeel t.o.v. alle bedrijven (n=1.643)	Aandeel t.o.v. bedrijven met een driehoeksrelatie (n=594)
Driehoeksrelatie (externe inhuur)	24%	100%
w.v. uitzenden	13%	55%
w.v. payrollen	7%	30%
w.v. detacheren	3%	14%
w.v. tussenkomst	3%	13%
w.v. uitbesteden	7%	26%

Bron: Bedrijvenenquête Driehoeksrelaties 2019 (De Beleidsonderzoekers en Mediad)

3.2.3 De verhouding terbeschikkingstelling en tussenkomst

In het totaal van terbeschikkingstelling en tussenkomst is het aandeel ter beschikkingstelling **72 procent** en het aandeel tussenkomst **28 procent** (bron: Bedrijvenenquête Driehoeksrelaties 2019). Dit betreft het totaal van alle uitzendkrachten, inclusief payrollen en detacheren, en alle zzp'ers die via tussenkomst zijn ingezet. Meer precies gaat het om plaatsingen: het aantal terbeschikkingstellingen en het aantal malen dat een zzp'er bij een inhurende organisatie is ingezet via tussenkomst.

3.2.4 Vormen van terbeschikkingstelling

Op het niveau van arbeidskrachten zijn de verhoudingen anders dan op bedrijfsniveau. In de bedrijvenenquête is nagegaan in hoeverre arbeidskrachten door intermediairs tegen een vergoeding aan organisaties ter beschikking zijn gesteld. Het gaat bij terbeschikkingstelling over uitzenden, payrollen en detacheren en niet over de inzet van zzp'ers of uitbesteding van werk. Inzet van medewerkers via online platforms van intermediairs zijn inbegrepen. Gevraagd is naar het aantal medewerkers die in de afgelopen 12 maanden op deze manier zijn ingezet, onder leiding en toezicht van de inhurende organisatie. Vervolgens is gevraagd aan te geven voor welk aantal de inhurende organisatie zelf de werving en selectie heeft verzorgd (dit noemen wij in dit onderzoek payrollen). En apart is gevraagd voor welk aantal de terbeschikkingstelling niet op elk gewenst moment kon worden beëindigd door de inhurende organisatie (dit noemen wij in dit onderzoek detacheren).

Volgens de kenmerken die in dit onderzoek zijn gehanteerd, is bij alle terbeschikkingstellingen in de afgelopen 12 maanden, bij 23 procent sprake van payrollen en in 29 procent van detacheren (zie tabel 3.2). Er is een samenloop van payrollen en detacheren in zes procent van de gevallen. In iets meer dan de helft van de terbeschikkingstellingen betreft het uitzenden (54%), dat wil zeggen dat de werving en selectie is gedaan door het uitzendbureau en dat de terbeschikkingstelling op elk gewenst moment beëindigd kan worden door de inlener.

Tabel 3.2. Vier vormen van terbeschikkingstelling

Vormen van terbeschikkingstelling	Werving en selectie door de intermediair	Werving en selectie door de inhurende organisatie (payrollen)	Totaal
Terbeschikkingstelling kan op elk gewenst moment worden beëindigd door de inhurende organisatie	54%	17%	71%
Terbeschikkingstelling kan niet op elk gewenst moment worden beëindigd door de inhurende organisatie (detacheren)	23%	6%	29%
Totaal	77%	23%	100%

Bron: Bedrijvenenquête driehoeksrelaties 2019 (De Beleidsonderzoekers en Mediad)

3.2.5 Tussenkomst en rechtstreekse inzet van zzp'ers

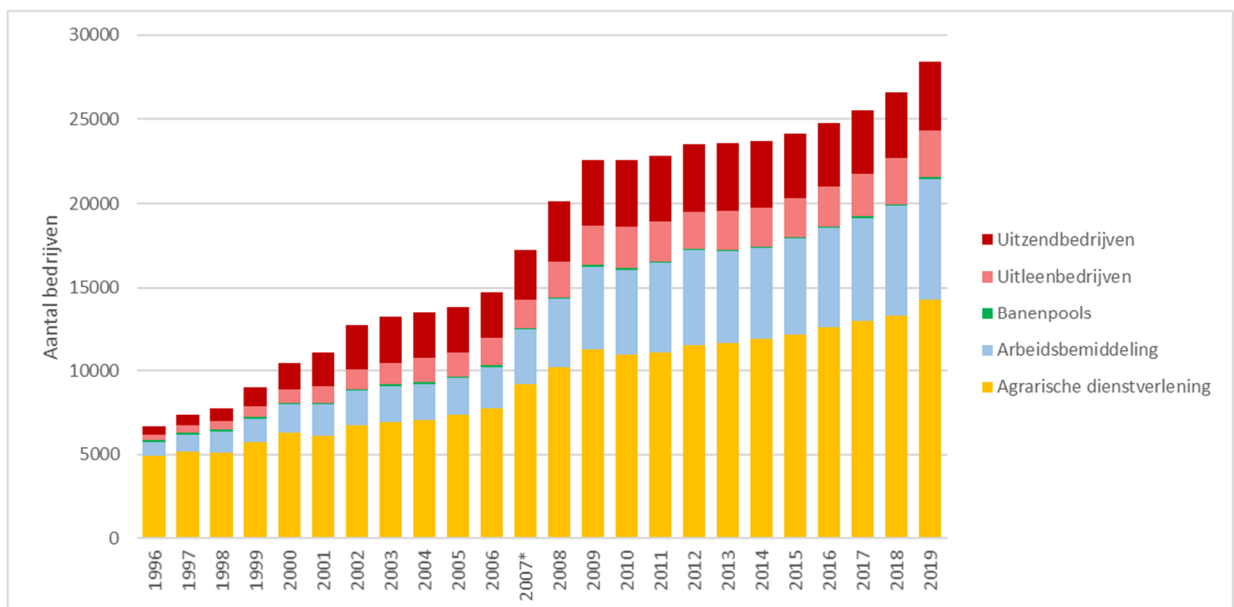
Het aandeel tussenkomst in de totale inzet van zzp'ers is volgens de enquête **19 procent**. De totale inzet van zzp'ers is de som van het aantal keren dat zzp'ers direct (rechtstreeks) zijn ingezet door een organisatie plus het aantal keren dat zzp'ers zijn ingezet via tussenkomst van intermediairs. Het gaat om plaatsingen en niet over personen (een persoon kan meerdere malen per jaar worden geplaatst).

Tussenkomst is als volgt gemeten: het aantal zzp'ers dat een organisatie in de afgelopen 12 maanden via een intermediair heeft ingehuurd voor (delen van) de productie of dienstverlening, met een inspanningsverplichting. Met inzet in de productie of dienstverlening is aangegeven dat het gaat om het inzetten van de zzp'er voor bedrijfseigen werkzaamheden. Bij tussenkomst gaat het uitsluitend om zzp'ers waarbij de intermediair de zzp'er betaalt. Het maakt niet uit waar de zzp'er het werk uitvoert.

3.3 Aantal intermediairs

Het aantal intermediairs is met 430 procent toegenomen van 6.670 in 1996 tot 28.435 in 2019 (figuur 3.1).¹⁶ Exclusief arbeidsbemiddelaars en banenpools is het aantal toegenomen met 370 procent van 5.725 in 1996 tot 21.180 in 2019. Alle bedrijven die personeel uitzenden op basis van uitzendcontracten worden door het CBS gezien als uitzendbedrijf. Het verschil tussen uitzendbedrijven en uitleenbedrijven is in deze cijfers niet scherp te maken, wat is toe te schrijven aan het codeerproces.¹⁷

Figuur 3.1. Aantal intermediairs 1996-2019



Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019)

¹⁶ De volgende SBI-codes zijn gebruikt: arbeidsbemiddeling (74503), uitzendbureaus (74501), uitleenbedrijven (74502), banenpools (74504), diensten voor akker- en tuinbouw (01412) en dienstverlening voor veeteelt (0142). In 2007 is er een trendbreuk in de cijfers, die te maken heeft met een wijziging in de meting. De periode tot 2007 betrof het vier verschillende bronnen, namelijk de KvK, de belastingdienst, het UWV en de Nederlandsche Bank. Vanaf 2007 is de bron het Nieuwe Handelsregister (NHR). Dat was feitelijk vanaf 2014, maar dit is door het CBS teruggelegd tot en met 2007. Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/populatie-van-actieve-bedrijven-in-nederland>.

¹⁷ Het coderen gebeurt door de KvK. Arbeidsbemiddeling richt zich op het in contact brengen van werkzoekenden met mogelijke werkgevers (werving en selectie bijvoorbeeld). De werknemer wordt hierbij niet uitgezonden. Uitzendbureaus zenden personeel uit voor de duur van de opdracht. Personeel wordt geworven en betaald door het uitzendbureau en staat daar dus ook op de loonlijst. Uitleenbureaus lenen personeel dat op de eigen loonlijst staat uit aan een andere organisatie. In tegenstelling tot uitzendbureaus zijn de arbeidskrachten vaker in vaste dienst. De opdrachten zijn doorgaans gericht op de langere termijn. Payrollbedrijven voeren het personeelsbeheer van een andere onderneming. Werknemers staan bij payrollbedrijven op de loonlijst maar de ontvangende partij is verantwoordelijk voor werving en selectie en de arbeidsverhoudingen. Over het algemeen worden bij payrollen dus vooral de administratieve lasten overgenomen door het payrollbedrijf. Banenpools¹ richten zich op het detacheren van personeel voor werkgelegenheidsprojecten met gesubsidieerde banen. Deze banen zijn voornamelijk bedoeld voor langdurig werklozen en laaggeschoolde jongeren die niet of nauwelijks werkervaring hebben.

De agrarische dienstverlening bestaat grotendeels uit bedrijven die bedrijfseigen werkzaamheden uitvoeren in opdracht van ondernemers in de agrarische en groene sectoren. Voorbeelden van deze werkzaamheden zijn het tijdelijk runnen van een agrarisch bedrijf vanwege ziekte of vakantie (bedrijfsverzorging), werkzaamheden door gespecialiseerde loonwerkbedrijven, het in loon uitoefenen van delen van het productieproces (o.a. oogstwerkzaamheden), en advisering.¹⁸ In de terminologie van dit onderzoek betreft het uitbesteding. In veel (de meeste) gevallen staan de medewerkers van deze dienstverleners op de loonlijst. Niet uitgesloten wordt dat ook de tussenkomstvariant voorkomt in de agrarische dienstverlening.

De sterkste groei in de periode 1996-2019 is te zien bij uitzendbureaus (730%) en uitleenbedrijven (770%).¹⁹ Uit de CBS-data blijkt dat de groei van dit type arbeidsmarktintermediairs groter is dan de groei van alle bedrijven in Nederland in deze periode (185%). De groei bij agrarische dienstverlening is met 191 procent vergelijkbaar met de groei van het aantal van alle bedrijven. Het aandeel payrollbedrijven is in deze bron zeer bescheiden en deze bedrijven zijn daarom meegenomen als uitzendbedrijven.

De samenstelling verandert. Het aanbod van intermediairs "ontgroent". In 1996 bestond 74 procent van alle intermediairs uit agrarische dienstverleners. In 2019 is dit aandeel gedaald tot 50 procent. In werkelijkheid biedt een substantieel deel van de intermediairs een breed pakket van dienstverlening en onder meer payrollactiviteiten aan (in deze cijfers gaat het om de hoofdactiviteiten).

De registratiecijfers geven volgens verschillende geïnterviewden een onderschatting van het werkelijke aantal. De schattingen van geïnterviewden lopen op tot 50.000. Tellingen van intermediairs zijn volgens geïnterviewden lastig om verschillende redenen. Een onbekend deel van de geregistreerde intermediairs is slapend. Voor een deel gaat het om grote netwerken van bv's, die meerdere malen als intermediair worden geteld. Een deel van de bedrijven heeft een eigen uitzendbureau. Die uitzendbureaus komen in bepaalde

¹⁸ Advisering als zelfstandige activiteit is niet op te vatten als het uitbesteden van bedrijfseigen werkzaamheden. Het komt ook voor in combinatie met de andere genoemde vormen van agrarische dienstverlening.

¹⁹ De definities zijn afkomstig van de KvK. Arbeidsbemiddeling richt zich op het in contact brengen van werkzoekenden met mogelijke werkgevers (werving en selectie bijvoorbeeld). De werknemer wordt hierbij niet uitgezonderd. Uitzendbureaus zenden personeel uit voor de duur van de opdracht. Personeel wordt geworven en betaald door het uitzendbureau en staat daar dus ook op de loonlijst. Uitleenbureaus lenen personeel dat op de eigen loonlijst staat uit aan een andere organisatie. In tegenstelling tot uitzendbureaus zijn de arbeidskrachten vaker in vaste dienst. De opdrachten zijn doorgaans gericht op de langere termijn. Payrollbedrijven voeren het personeelsbeheer van een andere onderneming. Werknemers staan bij payrollbedrijven op de loonlijst maar de ontvangende partij is verantwoordelijk voor werving en selectie en de arbeidsverhoudingen. Over het algemeen worden bij payrollen dus vooral de administratieve lasten overgenomen door het payrollbedrijf. Banenpools richten zich op het detacheren van personeel voor werkgelegenheidsprojecten met gesubsidieerde banen. Deze banen zijn voornamelijk bedoeld voor langdurig werklozen en laaggeschoolde jongeren die niet of nauwelijks werkervaring hebben.

registers (UWV, CBS) niet voor als intermediair, maar vallen onder de bedrijfstak van het betreffende bedrijf. Dit komt bijvoorbeeld veel voor bij bouwbedrijven en agrarische bedrijven. Voor een deel worden deze medewerkers uitgezonden binnen de eigen holding (intra-concern uitzenden) en voor een deel ook naar andere bedrijven. Een bijzondere groep intermediairs betreft de grote consultancybureaus die eigen werknemers ter beschikking stellen. Voorts is sprake van collegiale uitleen door bedrijven zonder eigen uitzendbureau. Dat wil zeggen het tijdelijk plaatsen van een eigen werknemer bij een ander bedrijf (op tariefbasis, of met compensatie van salaris). Onduidelijk is in hoeverre al deze typen intermediairs wel of niet worden meegeteld in de cijfers.

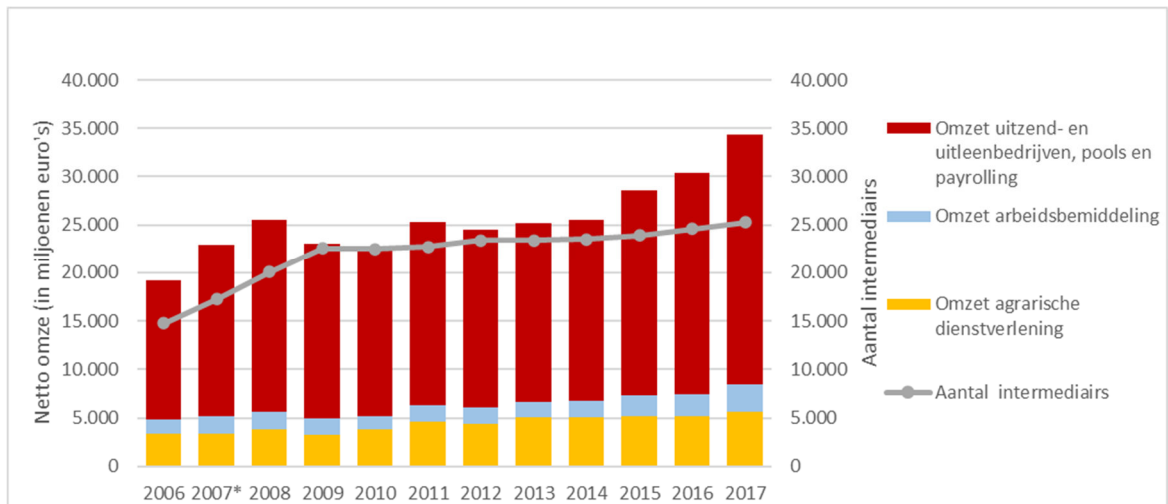
De geïnterviewden zijn het erover eens dat het aantal arbeidsmarktintermediairs in de afgelopen twintig jaar sterk tot zeer sterk is toegenomen. Dit is volgens geïnterviewden mede mogelijk gemaakt door de Waadi, doordat het vergunningenstelsel is afgeschaft en er geen toetredingsdrempels zijn. Iedereen kan bij wijze van spreken een uitzendbureau beginnen. Er zijn onderliggende 'drivers' die al langer spelen. Sommige respondenten wijzen op de rol van de overheid. Zo zou het overheidsbeleid in de afgelopen twintig jaar hebben geleid tot nieuwe arbeidsrechtelijke risico's (bijvoorbeeld het risico op kosten bij ziekte en arbeidsongeschiktheid). En door het overheidsbeleid van marktwerking en deregulering zouden bedrijven steeds scherper zijn gaan concurreren. Dit beleid stimuleert een kostenstrategie bij bedrijven, het vermijden van arbeidsrechtelijke risico's en externe inhuur, volgens deze geïnterviewden. Opvallend vinden geïnterviewden dat Nederland weliswaar een laag werkloosheidspercentage kent, maar ook één van de meest flexibele arbeidsmarkten in Europa, wat wijst op een hiervoor gunstige institutionele structuur. Per saldo wordt de Waadi door de geïnterviewden gezien als een van de belangrijkste oorzaken voor de sterke toename van het aantal intermediairs. Regelmatig is het woord 'wildgroei' gevallen tijdens de interviews (zie verder paragraaf 7.3).

3.4 Omzet intermediairs

De netto omzet van alle arbeidsmarktintermediairs samen is met 79 procent toegenomen van 19,1 miljard in 2006 tot 34,3 miljard in 2017 (zie figuur 3.2). Dit betreft de omzet van uitzendbedrijven, inleenbedrijven, bemiddelingsbedrijven en agrarische dienstverlening samen. Wij nemen aan dat bedrijven die zich bezighouden met tussenkomst hierin door het CBS zijn inbegrepen. Een deel van de agrarische dienstverlening betreft zzp'ers die zichzelf rechtstreeks aanbieden, dus zonder tussenkomst van derden. Wanneer de arbeidsbemiddelaars buiten beschouwing worden gelaten, is een groei te zien bij de uitzend- en inleenbedrijven en agrarische dienstverlening van 17,8 miljard in 2006 tot 31,6 miljard in 2017 (een groei van 78%). Bij uitzend- en uitleenbedrijven alleen is de omzet

gegroeid van 14,3 miljard in 2006 tot 25,9 miljard in 2017 (een groei van 82%). Een uitsplitsing van de omzet van uitzend- en uitleenbedrijven is in de CBS-data niet te maken. De omvang van de markt van driehoeksrelaties in 2017 is te bepalen tussen 25,9 en 31,6 miljard euro.

Figuur 3.2. Netto omzet per categorie intermediairs 2006-2017



Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019). Een trendbreuk tussen 2008 en 2009 is niet uitgesloten.

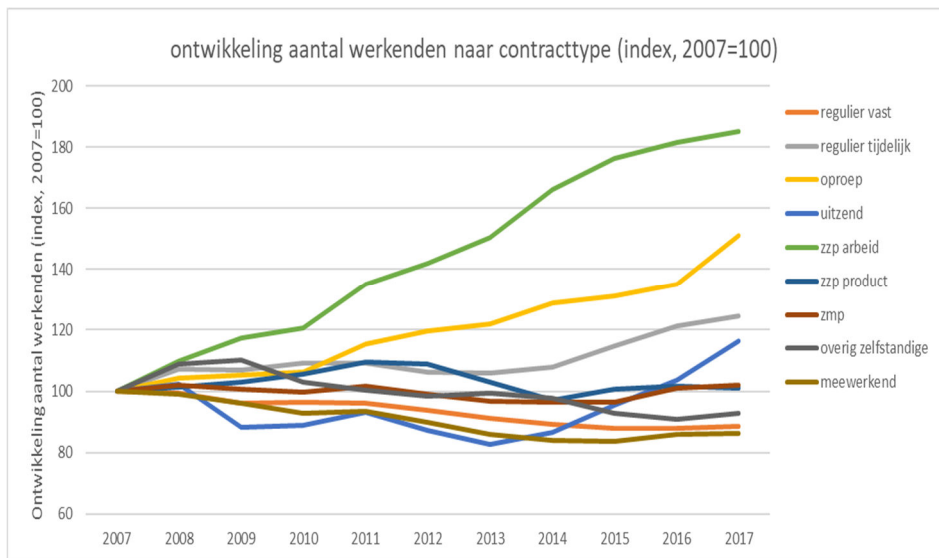
De intermediairs - en hun omzet - zijn ingedeeld naar hoofdactiviteit (SBI). De verdeling ziet er anders uit wanneer wordt gekeken naar alle activiteiten van elke intermediair. Zo kan een uitzendbureau bijvoorbeeld ook bemiddelingsdiensten aanbieden. Een scherper beeld hiervan krijgen we door te kijken naar de arbeidsvormen, die in de volgende paragrafen aan de orde komen.

3.5 Aantal werkenden per arbeidsvorm

Een belangrijke uitdaging in dit onderzoek is na te gaan in hoeverre tussenkomst en uitbesteding van (delen van) de productie zich nu meer of minder sterk hebben ontwikkeld dan uitzenden. Dit is problematisch, omdat tussenkomst en uitbesteding van (delen van) de productie niet is te isoleren in de CBS-data. Het CBS beschikt wel over informatie over zzp-arbeid. De categorie zzp-arbeid betreft zzp'ers, die arbeid of diensten aanbieden. Deze zzp'ers worden onderscheiden van zzp-producten, dat zijn zzp'ers die producten aanbieden (bijvoorbeeld bakkers en slaggers). Volgens de bedrijfsenquête bestaat de groep zzp-arbeid voor 81 procent uit zzp'ers die een directe relatie zijn aangegaan met een opdrachtgever en voor 19 procent uit zzp'ers die via tussenkomst zijn ingezet (zie paragraaf 3.2). Over uitbesteding zijn geen cijfers bekend.

De vergelijking uitzendwerk en zzp-arbeid kan worden gemaakt op basis van het aantal werkenden (figuur 3.3).²⁰ Sinds 2007 is het aantal uitzendkrachten toegenomen van 949.662 in 2007 tot 1.104.422 in 2017, een groei van 16 procent.²¹ Het aantal werkenden in de groep zzp-arbeid is toegenomen van 396.401 in 2007 tot 733.400 in 2017, een toename van 85 procent.²²

Figuur 3.3. Ontwikkeling aantal werkenden per arbeidsvorm 2007-2017



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019)

De groep zzp arbeid is de sterkst groeiende arbeidsvorm van alle onderscheiden arbeidsvormen. Het aantal werkenden met oproepwerk is toegenomen tussen 2007 en 2017 (51%) en tijdelijk werk via de loonlijst (24%) eveneens. Het aandeel werknemers met een vast contract is afgenomen met 11 procent.

²⁰ De cijfers zijn gebaseerd op administratieve data die bij het CBS beschikbaar zijn, waarin (sinds kort) zzp-arbeid is te onderscheiden. Bepaald is welke personen in een bepaald jaar de betreffende arbeidsvorm als inkomstenbron hadden.

²¹ De Uitzendmonitor komt op een aantal van 856.638 uitzendkrachten, die op enig moment werkzaam zijn geweest in 2017 (De Wit, e.a. (2018), *Uitzendmonitor 2018*, KBA, Nijmegen). De verschillen zijn te verklaren doordat wij meerekenen uitzendwerknemers die onder payrollling vallen (ongeveer 100 duizend) en uitzendwerknemers die nooit in de Basisregistratie Personen (BRP) zijn ingeschreven, vooral tijdelijke arbeidsmigranten (ongeveer 150.000). Beide categorieën zijn waarschijnlijk niet meegenomen in de uitzendmonitor.

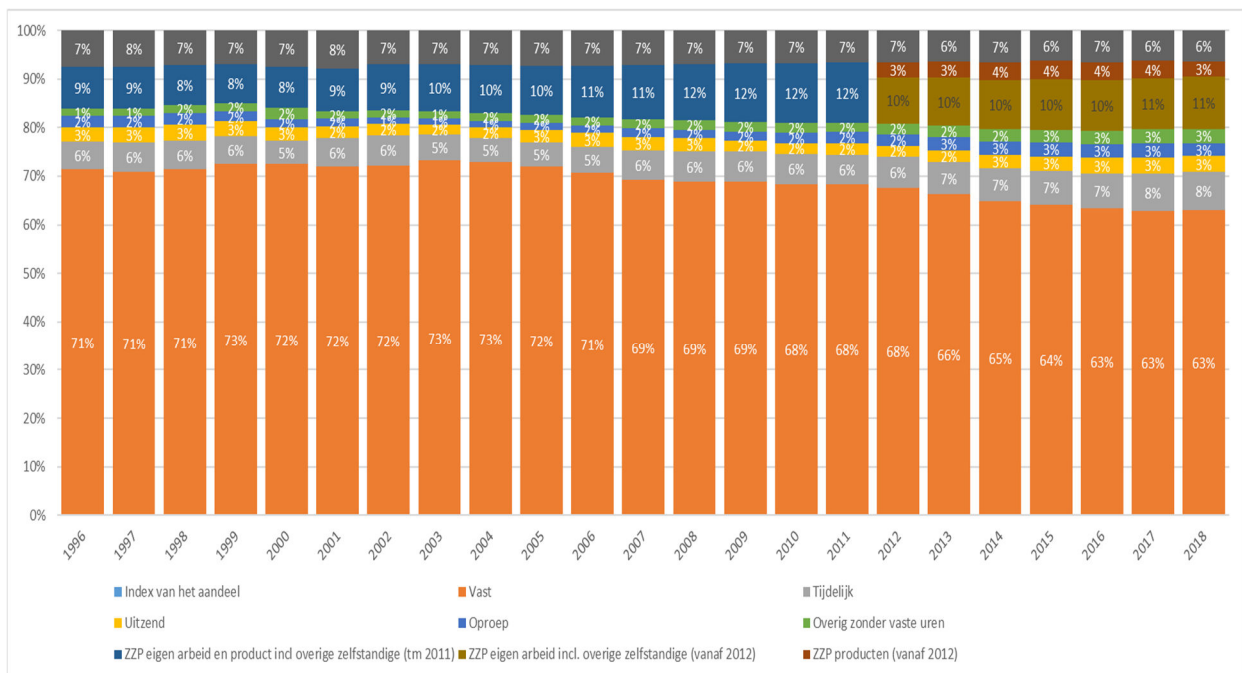
²² Onder de aanname dat het aandeel tussenkomst in het aantal werkenden zzp-arbeid constant is, zou de conclusie zijn dat het aandeel werkenden bij tussenkomst sterker is gegroeid dan het aandeel uitzendwerk, tussen 2007 en 2017. Voor deze aanname bestaat echter geen bewijs. Uit de interviews komt naar voren dat het aandeel tussenkomst in de afgelopen twintig jaar eerder is toegenomen, dan afgenomen.

3.6 Gewerkte uren per arbeidsvorm

In de periode 2012-2018 is het aantal uren uitzendwerk toegenomen met 47 procent. Een relatief sterke groei was er in de jaren 2014 en 2016. Het aantal uren zzp-arbeid is in dezelfde periode gegroeid met 19 procent.²³

De aandelen nuanceren het beeld. In de periode 2012-2018 is het aandeel gewerkte uitzenduren constant ongeveer drie procent. Het aandeel gewerkte uren zzp-arbeid neemt licht toe ten opzichte van alle gewerkte uren, van 10 naar 11 procent (figuur 3.4).²⁴ Dit lijkt misschien in tegenspraak met de hierboven gegeven uitkomsten, maar dat is het niet. Het volume zzp-arbeid is substantieel groter dan het volume uitzenden (3,4 maal zo groot in 2018). Een kleine groei van het volume zzp-arbeid kan dan leiden tot een groter aandeel. Over de gehele periode daalt het aandeel vaste arbeid en neemt het aandeel tijdelijke arbeid en 'overig arbeid zonder vaste uren' toe.

Figuur 3.4. Aandeel gewerkte uren per jaar per arbeidsvorm 1996-2018



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019)

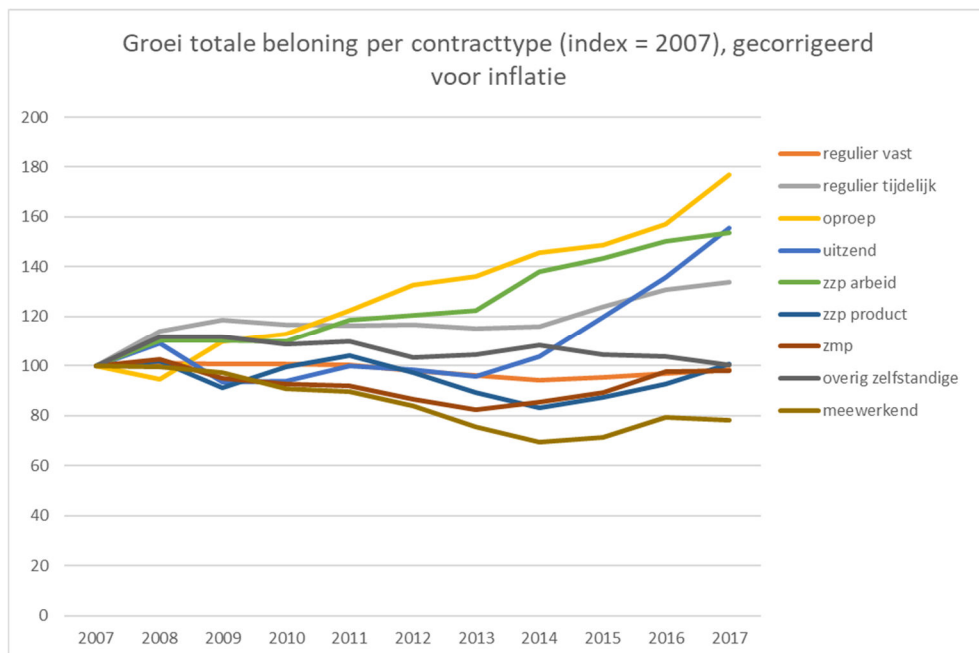
²³ De cijfers zijn gebaseerd op de EBB. Er zijn verschillen tussen EBB en administratieve gegevens. Zo vallen alle tijdelijke migranten die uitzendwerk doen bijvoorbeeld buiten de EBB.

²⁴ De cijfers zijn gebaseerd op de enquête beroepsbevolking (EBB), een representatieve enquête onder ongeveer 1% van de bevolking die door het CBS wordt gehouden. Daarin wordt respondenten gevraagd naar de werkring waarin zij de meeste uren maken en een eventuele tweede werkring, alsmede de gemiddelde arbeidsduur. Door de aantallen van de eerste en tweede werkring te vermenigvuldigen met de gemiddelde arbeidsduur is per contracttype het volume van het totaal aantal gewerkte uren bepaald. Door alleen naar de eerste werkring te kijken ontstaat een vergelijkbaar beeld.

3.7 Inkomensvolume

Een belangrijke vraag is, zoals hierboven aangegeven, in hoeverre tussenkomst van zzp'ers zich nu meer of minder sterk heeft ontwikkeld dan uitzenden. Er bestaat echter geen statistische informatie over de ontwikkeling van tussenkomst. Als indicatie hebben we gekeken naar het inkomensvolume van zzp-arbeid (uitgedrukt in euro's) en hebben dit vergeleken met het inkomensvolume van uitzendwerk. Zzp-arbeid betreft eigen arbeid of diensten door zzp'ers, niet noodzakelijkerwijs via derden. Dit is een betere indicator dan alle zzp'ers, inclusief zzp product. Ook bij deze cijfers moet worden bedacht dat tussenkomst een deel is van het volume van zzp arbeid. Bij de groep zzp-arbeid is gekeken naar de winst uit onderneming, loon DGA of inkomsten uit overige arbeid.²⁵ Bij uitzendkrachten betreft dit het brutoloon, exclusief werkgeverspremies werknemersverzekeringen en pensioenbijdrage van de werkgever. De cijfers zijn gecorrigeerd voor inflatie. Voor de volledigheid zijn ook de inkomensvolumes voor andere arbeidsvormen weergegeven (geen driehoeksrelaties).

Figuur 3.5. Ontwikkeling volume van de beloning naar contracttype 2007-2017



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019)

²⁵ Een vergelijkbare berekeningswijze is terug te vinden in: Boodie, M., R. de Laat en P. Oldenburg (2014), *Professioneel Inhuren van Flexibele Arbeid*, Enthri Holding B.V., Rotterdam/Amsterdam.

Het inkomensvolume van zzp-arbeid is toegenomen van 15,2 miljard euro in 2007 naar 23,4 miljard in 2017 (een groei van 54%).²⁶ De totale som van het inkomen van uitzendkrachten is toegenomen van 6,5 miljard naar 10,1 miljard (een groei van 56%).²⁷ Nogmaals, de ontwikkeling van het volume zzp-arbeid geeft niet meer dan een indicatie van de ontwikkeling van tussenkomst. Uit de interviews komt naar voren dat het verschijnsel tussenkomst in belang toeneemt.

3.8 Omzet tussenkomst

In de CBS-cijfers is tussenkomst niet te isoleren. We kunnen een globale schatting geven van de omvang van de totale markt van tussenkomst, op basis van een aantal bronnen. De omzet van de markt van tussenkomst schatten wij op ongeveer 4,5 miljard euro. Het gaat om de orde van grootte.

Het aantal zzp'ers die rechtstreeks zijn ingezet door inhurende organisaties en het aantal zzp'ers via tussenkomst is bekend via de enquête. Hieruit blijkt 19 procent van het totaal aantal zzp'ers in de afgelopen twaalf maanden is aangetrokken via tussenkomst. Uitgaande van 23,4 miljard euro inkomensvolume zzp-arbeid (zie 3.7), resulteert dit in een markt voor tussenkomst van 4,4 miljard euro. Dit onder de aanname dat de omzet per zzp'er gelijk is bij tussenkomst en bij rechtstreekse inzet.

Een tweede schattingsmethode is gebruik te maken van cijfers van MSP's en CBS-cijfers van de markt voor uitzend- en uitleenbedrijven. De totale markt van uitzend- en uitleenbedrijven in 2017 is 25,9 miljard euro. De omvang van de totale markt van MSP's en brokers in het afgelopen jaar is volgens de brancheorganisatie BOVIB ongeveer vijf miljard euro²⁸, waarvan 70 procent uitzendvolume (3,5 miljard) en 30 procent zzp-volume (1,5 miljard).

De 1,5 miljard euro zzp-omzet van MSP's omvat een relatief klein deel bemiddeling van zzp'ers en aanneming van werk met zzp'ers. Het overige deel van de markt (20,9 miljard euro) wordt ingenomen door intermediairs die rechtstreeks zakendoen met inhurende organisaties.²⁹ De minimumomvang van de markt voor tussenkomst is 1,5 miljard, in het geval deze andere intermediairs in het geheel geen tussenkomst aanbieden. Dit is een onderschatting, omdat zelfstandig opererende intermediairs wel tussenkomst aanbieden.

²⁶ Het betreft het inkomen gecorrigeerd voor inflatie in bedragen van 2017.

²⁷ Onder de aanname dat tussenkomst een afspiegeling is van de totale groep van zzp-arbeid, zou de conclusie zijn dat de inkomensvolumes van uitzenden en tussenkomst even sterk zijn gegroeid. Voor deze aanname bestaat echter geen bewijs.

²⁸ <https://www.bovib.nl/bovib-pleit-werkbaarheid/>

²⁹ 25,9 minus 5,0 is 20,9 miljard.

De maximum omvang is 7,8 miljard, wanneer bij zelfstandig opererende intermediairs ook 30 procent van hun dienstverlening zou bestaan uit tussenkomst. Dit is een overschatting, omdat een substantieel deel van de uitzend- en uitleenmarkt bestaat uit uitzendbureaus, die zich grotendeels richten op uitzenden. Volgens deze schattingsmethode is de omvang van de markt van tussenkomst minimaal 1,5 en maximaal 7,8 miljard, gemiddeld 4,5 miljard euro. Dit ondersteunt de uitkomst van de schatting volgens de eerste methode.

3.9 Uitbesteding

Over uitbesteding van (delen van) de eigen productie zijn geen CBS-cijfers bekend. De ontwikkeling kan dan ook niet in beeld worden gebracht. De Bedrijfsenquête Driehoeksrelaties geeft de stand van zaken. In totaal zeven procent van de bedrijven besteedt (delen van) de productie uit aan derden. Dit is inclusief directe uitbesteding van (delen van) de eigen productie aan zzp'ers (1% van alle bedrijven). In deze gevallen is sprake van een resultaatverplichting bij de aannemers (zie ook 3.2.2).

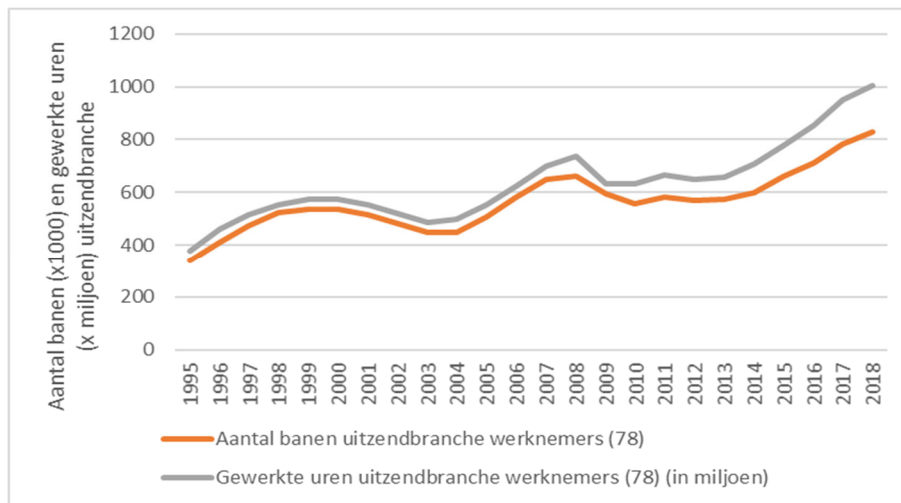
3.10 Uitzendwerk nader beschouwd

3.10.1 Aantal banen in de uitzendbranche en uitzenduren

In de periode 1995 tot en met 2018 is de uitzendbranche gegroeid in absolute cijfers.³⁰ Het aantal banen is toegenomen van 339 duizend naar 829 duizend (245%). Het aantal uren is in dezelfde fase toegenomen van 376 miljoen naar 1.006 miljoen (268%). Dit betreft banen van uitzendkrachten en de banen van het personeel van de uitzendbureaus, zoals intercedenten.³¹

³⁰ Wij baseren ons hier op cijfers over de gehele uitzendbranche (sbi code 78), inclusief eigen medewerkers, omdat hiervan een lange tijdreeks beschikbaar is (1995-2018). Het precieze aantal uitzenduren van uitzendkrachten is alleen bekend voor de periode 2005-2017. Bedacht moet worden dat in de cijfers van code 78 ook bemiddelingsbureaus zijn meegenomen. Deze groep maakt volgens ons in banen en uren een relatief beperkt deel uit van code 78 (de activiteiten zijn meer gericht op bemiddeling dan op uren). Het aantal uitzenduren over 2005-2017 laat eenzelfde trend zien. Die hier gepresenteerde CBS-cijfers geven volgens dan ook een goed beeld van de ontwikkeling van de uitzendbranche over een langere periode.

³¹ Het gaat om uitzendbanen die het hele jaar hebben geduurd, ongeacht het aantal uren per week. Het aantal uitzendkrachten is groter (zie paragraaf 3.5). Een uitzendbaan is een overeenkomst tussen de uitzendkracht en een uitzendonderneming. Bij de bepaling van het aantal banen over een jaar wordt rekening gehouden met de begin- en einddatum van de baan, echter niet met de wekelijkse arbeidsduur. Zo tellen twee opeenvolgende banen met elk een duur van zes maanden voor één baan op jaarbasis, los van de vraag of het om voltijd- of deeltijdbanen gaat.

Figuur 3.6. Aantal banen en uren in de uitzendbranche 1995-2018

Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019)

In de bovenstaande figuur zijn de schommelingen duidelijk te zien. De fluctuaties hebben voor een belangrijk deel te maken met de economische ontwikkelingen. In tijden van een aantrekkelijke economie, en werkgevers nog onzeker zijn over de orderportefeuille, neemt de inzet van uitzendwerk toe. Een nieuwe impuls is er in een periode van hoogconjunctuur, wanneer personeel moeilijk is te krijgen, en uitzendwerk meer wordt gebruikt als wervingsinstrument. Wanneer de economie terugloopt wordt als eerste bezuinigd op uitzendkrachten en pas daarna op tijdelijk en vast personeel. De daling van het aantal banen in de uitzendbranche en uitzenduren eind jaren negentig kan deels worden toegeschreven aan de problemen die uitzendbureaus in die tijd ondervonden om voldoende aanbod te leveren. (Grote) inleners zijn toen meer gebruik gaan maken van interne flexibiliteit, bijvoorbeeld eigen pools, flexibele werktijden en roostering.³² Maar ook wet- en regelgeving speelt een rol. In de periode direct na de invoering van de Waadi/Wfz (2000-2014) neemt het aantal werknemers in de uitzendbranche en het urenvolume verder af. Een mogelijke verklaring is de introductie van de ketenbepaling per 1999, wat de inzet van tijdelijke contracten via de eigen loonlijst relatief aantrekkelijk maakte. Ook de kostenstijging van uitzendwerk als gevolg van de Wfz en de nieuwe uitzend-cao vormt een verklaring.³³ Vervolgens is een groei te zien in de periode 2004 en 2007. Een verklaring hiervoor - die door geïnterviewden wordt bevestigd - is de opening van de grenzen voor arbeidsmigranten uit zogenoemde MOE-landen. Vervolgens is de dip in de economische crisisperiode te zien (2007-2010) en een toename sindsdien. De toename in de laatste jaren tot en met 2018 is relatief sterk.

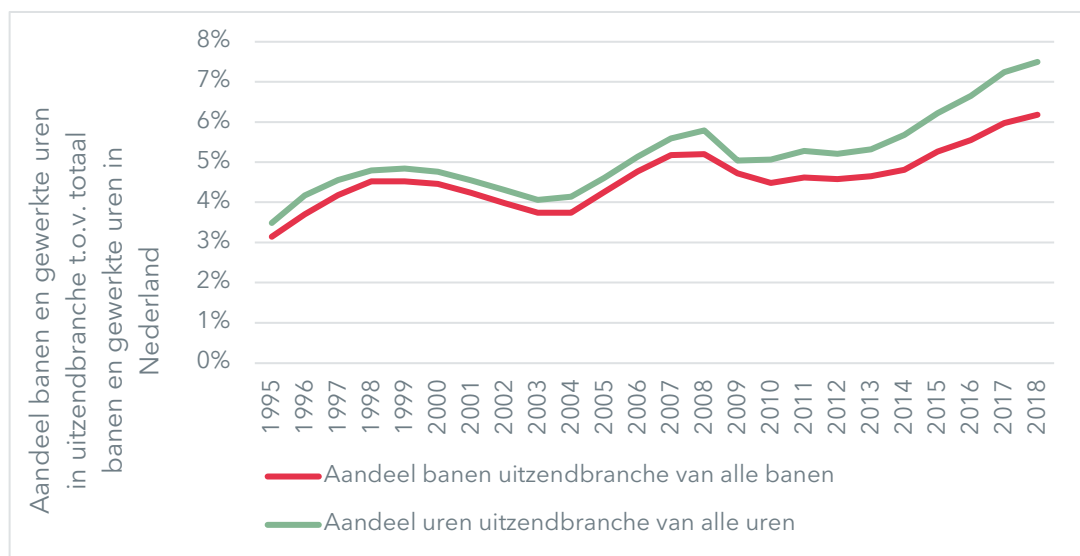
³² Koolmees, W. en P. Donker van Heel (2001), *Van externe naar interne flexibiliteit?* NEI, Rotterdam.

³³ NEI (2002), *Naar een nieuw evenwicht? Evaluatie van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid*, Rotterdam.

3.10.2 Aandeel banen in de uitzendbranche en uitzenduren

Het aandeel banen in de uitzendbranche ten opzichte van alle banen is toegenomen van 3,1 procent in 1995 tot 6,2 procent in 2018 en het aandeel uren van 3,5 in 1995 naar 7,5 procent naar 2018. De omvang van de uitzendmarkt wordt door een aantal geïnterviewden (substantieel) groter ingeschat dan de CBS-statistieken aangeven. De reden die zij hiervoor geven is het relatief grote aantal onzichtbare malafide uitzendbureaus.

Figuur 3.7. Aandeel banen en uren in de uitzendbranche 1995-2018



Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019)

3.10.3 Uitzendvacatures

De positie van uitzendbureaus op de vacaturemarkt is substantieel. We beperken ons hierbij nu toe de vervulde vacatures op jaarbasis, inclusief de vervulde vacatures bij uitzendbureaus. Ongeveer de helft van alle vervulde vacatures heeft betrekking op uitzendbureaus. Hierbij zijn reguliere vacatures en uitzendvacatures bij elkaar opgeteld. Dit aandeel verschilt niet sterk per jaar.³⁴

³⁴ Donker van Heel, P.A. (2015), *Defining and measuring job vacancies in a dynamic perspective*, EUR, Rotterdam.

3.10.4 Detacheren nader beschouwd

Uitgaande van de gestelde definitie van detacheren kan 29 procent van terbeschikkingstelling als detacheren worden opgevat. De enquête heeft laten zien dat bij 29 procent van alle ingeleende medewerkers in de afgelopen twaalf maanden, de terbeschikkingstelling niet per direct door de inlener kon worden beëindigd (paragraaf 3.2). Van belang bij de interpretatie is dat er meestal een aantal dagen opzegtermijn is opgenomen in de overeenkomst tussen de inlener en het uitzendbureau.

Naast uitzendbureaus zijn er nog andere bedrijven die detacheren, zoals grote consultancybureaus en organisaties die collegiaal doorlenen. Deze detacheringen zijn in de cijfers van de bedrijfsenquête inbegrepen, maar zijn niet uit te splitsen.

3.11 Conclusie

De bedrijvenenquête geeft een scherp beeld van de verschillende driehoeksrelaties in de afgelopen twaalf maanden. Tijdreeksen ontbreken. Met behulp van CBS-data is meer te zeggen over de ontwikkeling van het aantal intermediairs, uitzenden en zzp eigen arbeid, echter niet over payrollen, detacheren, tussenkomst en uitbesteding van (delen van) de eigen productie.

De stand van zaken

De bedrijvenenquête komt uit op een marktpenetratie van 24 procent in de afgelopen 12 maanden bij alle bedrijven met minimaal vijf werknemers. Dat betekent dat één van de vijf bedrijven (met vijf of meer werknemers) in de afgelopen twaalf maanden gebruik heeft gemaakt van externe inhuur. Van alle bedrijven maakt 13 procent gebruik van uitzenden, 7 procent van payrollen, 3 procent van detacheren, 3 procent van tussenkomst en 7 procent van uitbesteding van (delen van) de productie.

Op het niveau van het aantal plaatsingen zijn de cijfers als volgt. Van de terbeschikkingstelling betreft meer dan de helft uitzenden (54%), dat wil zeggen dat de werving en selectie is gedaan door het uitzendbureau en dat de terbeschikkingstelling op elk gewenst moment beëindigd kan worden door de inlener. Voorts is bij 23 procent sprake van payrollen en bij 29 procent van detacheren. Er is een samenloop van payrollen en detacheren in zes procent van de terbeschikkingstellingen.

Er zijn 1.104.422 personen die op enig moment in 2017 uitzendwerk hebben verricht en 733.400 zzp'ers die eigen arbeid en diensten hebben aangeboden. Slechts een deel van de zzp'ers die eigen arbeid of diensten aanbieden wordt ingezet door middel van tussenkomst. Bij de inzet van zzp'ers verloopt één van elke vijf transacties via tussenkomst (19%).

In 2018 is het aandeel uitzendbanen in alle banen 6,2 procent en het aandeel uitzenduren in alle gewerkte uren 7,5 procent. Het aandeel vervulde uitzendvacatures in het totaal van alle vervulde vacatures is ongeveer 50 procent.

In 2019 zijn er 28.435 arbeidsmarktintermediairs (cijfers CBS). Geïnterviewden schatten het aantal hoger in, tot wel 50.000, waarbij rekening moet worden gehouden met slapende bv's en netwerken van meerdere bv's.

De omzet in de markt van driehoeksrelaties in 2017 is te bepalen tussen 25,9 en 31,6 miljard euro. Een zeer globale schatting van de omzet van tussenkomst komt uit op 4,5 miljard euro. Dit is niet meer dan een indicatie van de orde van grootte.

De ontwikkelingen

In de periode 1996 tot en met 2019 is het aantal intermediairs, inclusief agrarische dienstverlening, met 430 procent toegenomen. Het aantal intermediairs neemt sneller toe dan het aantal bedrijven in heel Nederland.

In de periode 2006 tot en met 2017 is de omzet van uitzend- en uitleenbedrijven en agrarische dienstverlening toegenomen met 78 procent. Dit is exclusief bemiddelingsbureaus.

In de periode 2007 tot en met 2017 is het aantal uitzendkrachten toegenomen met 16 procent en het aantal zzp'ers, die eigen arbeid en diensten aanbieden, met 85 procent. De laatste groep neemt sneller in omvang toe dan de groep uitzendkrachten. Bij gelijkblijvende groei zal deze groep zzp'ers op langere termijn groter worden dan de groep van uitzendkrachten. Tijdreeksen van het aandeel tussenkomst binnen de groep zzp arbeid ontbreken.

Tijdreeksen van tussenkomst en uitbesteding (van delen van de productie of dienstverlening) ontbreken.

4 Kenmerken

Hoofdstuk 4. Kenmerken 3. Wat zijn bedrijfskenmerken van inleners die te maken hebben met uitzenden? Denk hierbij bijvoorbeeld aan grootte, sector en seizoengevoeligheid van de branche.

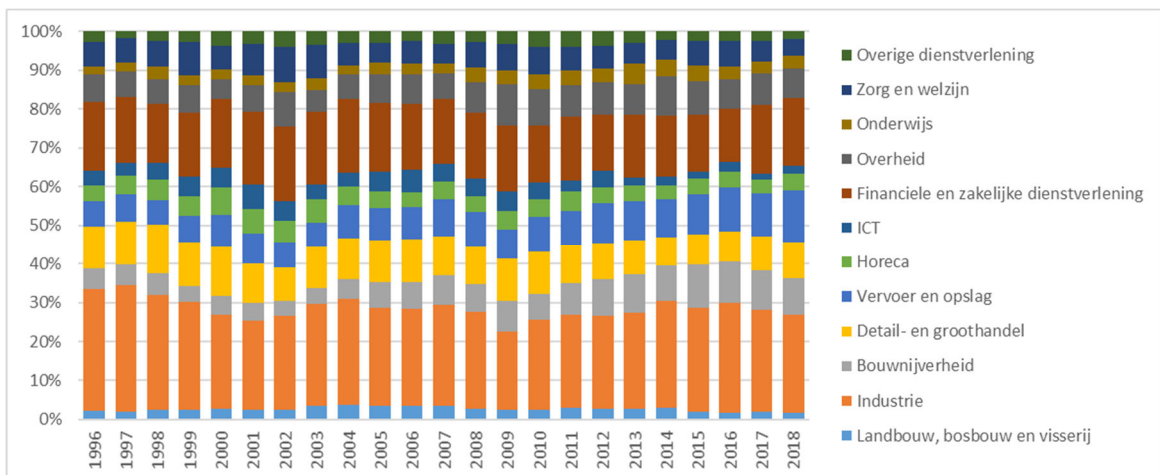
4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag naar de kenmerken van driehoeksrelaties (onderzoeksvraag 3). De CBS-microdata vormen een belangrijke bron, evenals de uitkomsten van de bedrijvenenquête.

4.2 Uitzendkrachten

Uitzendkrachten werken vooral in de industrie en in de financiële en zakelijke dienstverlening. De samenstelling naar sector verandert nauwelijks over tijd (figuur 4.1). Het betreft gemiddelde stand-cijfers.

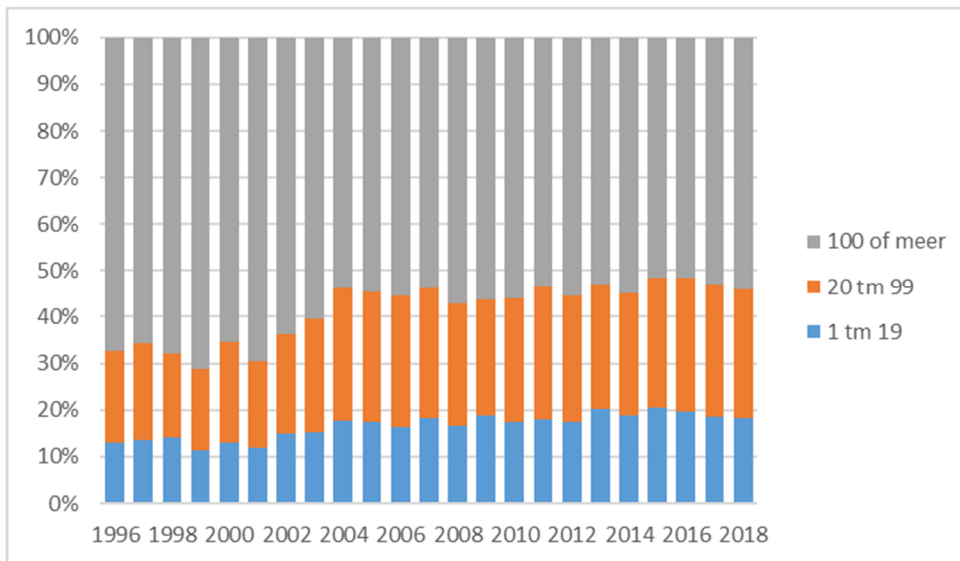
Figuur 4.1. Aantal uitzendkrachten naar sector



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019)

Bijna de helft van de uitzendkrachten werkt bij bedrijven met minder dan 100 werknemers (mkb). Dit betreft de vestigingsgrootte. Uitzendkrachten werken steeds vaker in het mkb (figuur 4.2). Het gaat om gemiddeld 218 duizend uitzendkrachten in 1996 en gemiddeld 289 duizend in 2018.

Figuur 4.2. Aantal uitzendkrachten naar grootteklasse

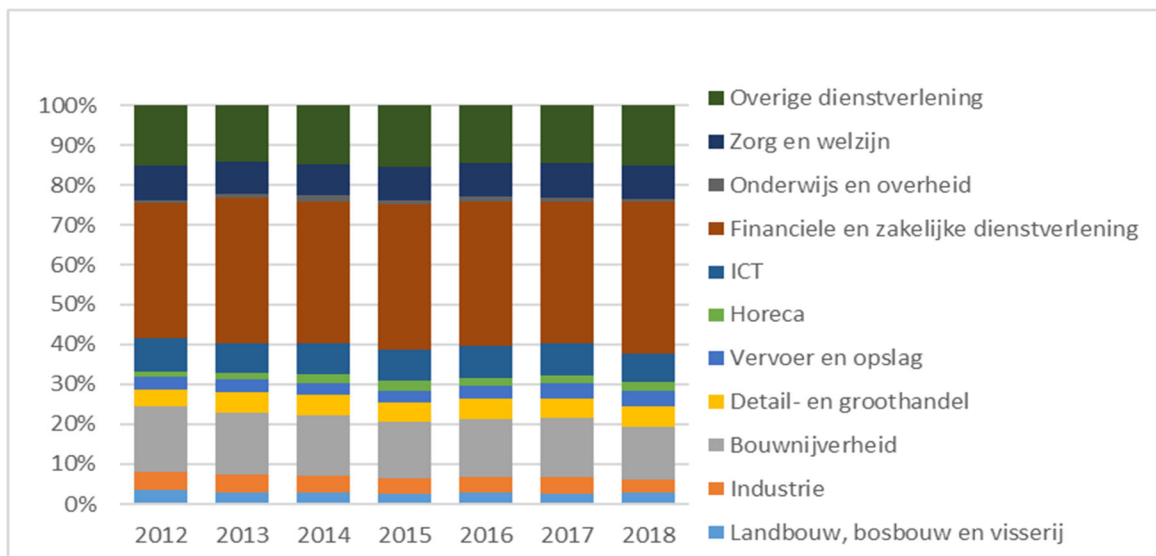


Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019)

4.3 ZZZP-arbeid

Zzp'ers die eigen arbeid of dienstverlening aanbieden werken vooral in de financiële en zakelijke dienstverlening, zorg en welzijn, en de bouwsector. De uitsplitsing naar grootteklasse is niet te maken met de CBS-data. Het gaat in totaal om 671 duizend zzp'ers in 1996 en 793 duizend in 2018. Deze cijfers geven een indicatie van de verdeling van de inzet van tussenkomst naar sector.

Figuur 4.2. Aantal zzp-arbeid naar sector



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019)

4.4 Kenmerken driehoeksrelaties

4.4.1 Bedrijfskenmerken

Op basis van de bedrijvenenquête zijn de kenmerken voor de verschillende driehoeksrelaties beschreven (zie tabel 4.1 op de volgende pagina). In de eerste kolom is te zien dat 85 procent van alle bedrijven in de populatie bestaat uit bedrijven met 5 tot 100 werknemers. De tweede kolom geeft het aandeel bedrijven met een driehoeksrelatie in de afgelopen 12 maanden (marktpenetratie): 24 procent voor het totaal van alle bedrijven, 22 procent van alle bedrijven met 5 tot 100 werknemers en 65 procent van alle bedrijven met meer dan 99 werknemers. Het verschil is statistisch significant ($p < .001$).

Voor de volledigheid is bemiddeling opgenomen in de analyse (A en B). In de kolommen A tot en met G is te zien dat grote bedrijven meer gebruik maken van arbeidsbemiddeling, bemiddeling van zzp'ers, detacheren en tussenkomst. Dit betreft de statistisch significante verschillen.

Bedrijven met een relatief laag aandeel contracten voor bepaalde tijd (minder dan 20 procent van het aantal eigen medewerkers) maken meer gebruik van driehoeksrelaties, detacheren en uitbesteding van (delen van) de productie.

"Nieuwe" bedrijven (opgericht in de afgelopen 20 jaar) maken meer gebruik van driehoeksrelaties dan "oudere" bedrijven. Daarbij bestaat bij "nieuwe" bedrijven - vergeleken met "oude" bedrijven - geen voorkeur voor een specifieke driehoeksrelatie, anders dan het uitbesteden van (delen van) de productie.

Het aandeel driehoeksrelaties verschilt niet tussen de marktsector en de overheid. Bedrijven in de marktsector maken vaker dan overheidsinstellingen gebruik van arbeidsbemiddeling, uitzenden en uitbesteding van (delen van) de productie. Overheidsinstellingen maken vaker dan bedrijven in de marktsector gebruik van payrollen, detacheren en tussenkomst.

Bedrijven die te maken hebben met seizoenfluctuaties maken meer gebruik van payrollen en uitbesteding van (delen van) de productie, dan bedrijven die geen fluctuaties kennen.

Bedrijven met een cao maken vaker gebruik van een driehoeksrelatie, en maken vaker gebruik van arbeidsbemiddeling, payrollen en tussenkomst.

Tabel 4.1. Aandeel bedrijven met driehoeksrelaties (marktpenetratie)

Rijpercentages (van links naar rechts lezen).									
A t/m G betreft alle bedrijven met een driehoeksrelatie.									
		Aandeel bedrijven met driehoeksrelaties (n=1.643)	A. Arbeidsbemiddeling (n=283)	B. Bemiddeling zzp (n=77)	C. Uitzenden (n=319)	D. Payrollen (n=177)	E. Detacheren (n=153)	F. Tussenkost (n=115)	G. Uitbesteding (n=58)
Grootteklasse Hoeveel werknemers zijn er op dit moment in uw organisatie werkzaam?									
		p<.001*	p<.001*	p<.001*	p=.328	p=.624	p<.001*	p<.001*	p=.565
5-100 werknemers (85%)		22%	28%	11%	54%	30%	10%	11%	27%
>99 werknemers (15%)		65%	62%	29%	60%	30%	34%	23%	20%
Totaal (100%)		24%	34%	14%	55%	30%	14%	13%	26%
Aandeel bepaalde tijd Hoeveel van deze werknemers hebben een contract voor bepaalde tijd?									
		p=.007*	p=.954	p=.422	p=.268	p=.308	p=.010*	p=.408	p=.029*
<20 procent (61%)		26%	33%	14%	52%	29%	18%	10%	27%
>20 procent (39%)		22%	31%	13%	59%	32%	7%	18%	23%
Totaal (100%)		24%	34%	14%	55%	30%	14%	13%	26%
Jaar opgericht Hoeveel jaar bestaat uw organisatie?									
		p<.001*	p=.730	p=.552	p=.364	p=.351	P=.199	p=.830	p=.025*
<1999 (34%)		21%	34%	13%	55%	31%	10%	12%	21%
>2000 (66%)		26%	33%	15%	55%	29%	15%	14%	28%
Totaal (100%)		24%	34%	14%	55%	30%	14%	13%	26%
Marktsector/Overheid In welke sector is uw organisatie actief?									
		p=.217	p=.006*	p=.064	p=.007*	p=.030*	p=.007*	p=.016*	p<.001*
Overheid (14%)		20%	23%	24%	45%	39%	19%	22%	13%
Marktsector (86%)		25%	35%	13%	57%	28%	13%	12%	28%
Totaal		24%	34%	14%	55%	30%	14%	13%	26%
Seizoenfluctuaties Kent uw organisatie seizoensgebonden schommelingen in de productie of dienstverlening?									
		p=.217	P=.250	p=.155	p=.957	p=.019*	p=.084	p=.525	p=.020*
Ja (42%)		26%	26%	15%	53%	40%	13%	15%	29%
Nee (58%)		23%	39%	13%	56%	23%	14%	12%	23%
Totaal (100%)		24%	34%	14%	55%	30%	14%	13%	26%
Cao Vallen uw werknemers onder een cao?									
		p<.001*	p=.041*	p=.166	p=.379	p=.003*	p=.069	p=.009*	p=.481
Ja (76%)		27%	34%	17%	55%	34%	13%	15%	27%
Nee (24%)		17%	32%	6%	56%	18%	15%	6%	22%
Totaal (100%)		24%	34%	14%	55%	30%	14%	13%	26%

Bron: Bedrijvenenquête Driehoeksrelaties 2019 (De Beleidsonderzoekers en Mediad). Significantie p<0.05 is (vetgedrukt) aangegeven met een asterisk (*).

4.4.2 Ervaring met en kennis van regelgeving

De volgende tabel 4.2 geeft de resultaten van de verschillen naar kennis van en ervaring met regelgeving. Het betreft hierbij alleen de groep van bedrijven met een driehoeksrelatie. Bedrijven die (ruim) onvoldoende mogelijkheden ervaren bij toepassing van interne flexibiliteit, zetten geen andere driehoeksrelaties in dan andere bedrijven. Met mogelijkheden voor interne flexibiliteit is bedoeld flexibiliteit met de eigen werknemers, bijvoorbeeld variëren van werktijden en uren per week, overwerk, interne mobiliteit, enzovoort. Bedrijven die (ruim) onvoldoende mogelijkheden ervaren bij de inhuur van externe arbeid zetten geen andere driehoeksrelaties in dan andere bedrijven. Er zijn hierbij geen statistisch significante verschillen.

Kennis van de regelgeving heeft enige invloed op de keuze voor een bepaalde driehoeksrelatie. Kennis van de ketenregeling gaat samen met minder arbeidsbemiddeling en meer detacheren en tussenkomst. Bedrijven die de ketenregeling ervaren als een stimulant om werknemers in vaste dienst te nemen maken vaker gebruik van payrollen.

Bedrijven die zeggen het loonverhoudingsvoorschrift te kennen maken minder gebruik van uitbesteding. Aan de andere bedrijven is vervolgens uitgelegd wat wordt bedoeld met het loonverhoudingsvoorschrift. Na deze uitleg blijken er verschillen te zijn. Bedrijven die het voorschrift herkennen maken vaker gebruik van arbeidsbemiddeling, uitzenden, en detacheren. Bedrijven die knelpunten ervaren met het loonverhoudingsvoorschrift maken meer gebruik van tussenkomst.

Bij een relatief klein deel van de bedrijven is het voorgekomen dat zij door een MSP of een andere intermediair zijn gevrijwaard van alle mogelijke arbeidsrechtelijke risico's (6%). In die gevallen gaat het relatief vaak om bedrijven die gebruik hebben gemaakt van tussenkomst.

Tabel 4.2. Verschillen naar kennis en ervaring regelgeving

Rijpercentages (van links naar rechts lezen).							
Het betreft alleen de bedrijven met driehoeksrelatie(n=594)							
	Arbeidsbemiddeling (n=283)	Bemiddeling zzp (n=77)	Uitzenden (n=319)	Payrollen (n=177)	Detacheren (n=153)	Tussenkost (n=115)	Uitbesteding (n=58)
Interne flexibiliteit In hoeverre heeft uw organisatie voldoende mogelijkheden voor interne flexibiliteit?							
	p=.267	p=.136	p=.199	p=.379	p=.644	p=.337	p=.459
Ruim voldoende/voldoende (75%)	28%	5%	54%	31%	13%	14%	29%
Neutraal/ruim onvoldoende (25%)	44%	9%	57%	22%	13%	11%	20%
Totaal (100%)	34%	14%	55%	29%	13%	13%	27%
Externe inhuur In hoeverre heeft uw organisatie voldoende mogelijkheden voor inhuur van externe arbeid?							
	p=.427	p=.344	p=.151	p=.429	p=.530	p=.555	p=.632
Ruim voldoende/voldoende (70%)	33%	16%	56%	30%	15%	13%	26%
Neutraal/ruim onvoldoende (30%)	31%	4%	53%	26%	7%	14%	29%
Totaal (100%)	34%	14%	55%	29%	13%	13%	27%
Kennis ketenregeling Weet uw wat de ketenbepaling voor arbeidscontracten is?							
	p=.009*	p=.071	p=.281	p=.101	p=.007*	p=.022*	p=.886
Nee (54%)	33%	15%	57%	19%	11%	10%	29%
Ja (47%)	31%	11%	53%	40%	15%	17%	25%
Totaal (100%)	34%	14%	55%	29%	13%	13%	27%
Herkenning ketenregeling [Na uitleg] Was u hiervan op de hoogte?							
	p=.204	p=.840	p=.094	p=.838	p=.142	p=.192	p=.998
Nee (29%)	28%	13%	59%	22%	11%	8%	26%
Ja (72%)	34%	13%	54%	32%	14%	15%	27%
Totaal (100%)	34%	14%	55%	29%	13%	13%	27%
In hoeverre is de ketenbepaling een stimulans of belemmering om werknemers in vaste dienst te nemen?							
	p=.843	p=.334	p=.151	p=.031*	p=.825	p=.163	p=.429
Een stimulans (15%)	35%	8%	58%	35%	9%	10%	17%
Een belemmering (17%)	36%	38%	68%	31%	9%	16%	38%
Geen stimulans en geen belemmering (67%)	31%	9%	51%	27%	15%	13%	26%
Totaal (100%)	34%	14%	55%	29%	13%	13%	27%
In hoeverre is de ketenbepaling een stimulans of belemmering om werknemers in tijdelijke dienst te nemen?							
	p=.731	p=.480	p=.311	p=.073	p=.460	p=.471	p=.081
Een stimulans (18%)	39%	16%	67%	35%	8%	18%	20%
Een belemmering (12%)	31%	4%	62%	29%	16%	10%	22%
Geen stimulans en geen belemmering (70%)	30%	13%	51%	27%	14%	13%	27%
Totaal	34%	14%	55%	29%	13%	13%	27%
Kennis loonverhoudingsvoorschrift Bent u op de hoogte van het loonverhoudingsvoorschrift?							
	p=.190	p=.259	p=.180	p=.161	p=.598	p=.658	p=.005*
Ja (57%)	27%	16%	59%	34%	12%	13%	24%
Nee (43%)	36%	10%	51%	22%	14%	14%	31%
Totaal (100%)	34%	14%	55%	29%	13%	13%	27%
Herkenning loonverhoudingsvoorschrift [Na uitleg] Was u hiervan op de hoogte?							
	p=.004*	p=.813	p=.017*	p=.127	p=.001*	p=.318	p=.748
Nee (51%)	28%	14%	51%	23%	11%	12%	35%
Ja (49%)	36%	12%	59%	35%	16%	15%	18%
Totaal (100%)	34%	14%	55%	29%	13%	13%	27%
Heeft uw organisatie bepaalde knelpunten ervaren i.v.m. het loonverhoudingsvoorschrift?							
	p=.114	p=.801	p=.095	p=.115	p=.281	p=.007*	p=.829
Nee (90%)	31%	12%	54%	29%	12%	12%	26%
Ja (10%)	47%	20%	63%	31%	19%	24%	32%
Totaal (100%)	34%	14%	55%	29%	13%	13%	27%
Is het voorgekomen dat uw organisatie door een MSP of een andere intermediair bent gevrijwaard van alle mogelijk arbeidsrechtelijke risico's?							
	p=.369	p=.550	p=.318	p=.108	p=.552	p=.008*	p=.363
Nee (94%)	32%	11%	54%	28%	13%	12%	26%
Ja (6%)	33%	38%	70%	45%	5%	38%	50%
Totaal (100%)	34%	14%	55%	29%	13%	13%	27%

Bron: Bedrijvenenquête driehoeksrelaties 2019 (De Beleidsonderzoekers en Mediad). Significantie $p < 0.05$ is (vetgedrukt) aangegeven met een asterisk (*).

4.5 Conclusie

Uitzendkrachten werken vooral in de industrie en in de financiële en zakelijke dienstverlening. De samenstelling naar sector verandert nauwelijks over tijd. Bijna de helft van de uitzendkrachten werkt bij bedrijven met minder dan 100 werknemers (mkb). Uitzendkrachten werken steeds vaker in het mkb. Tussenkost komt vooral voor in de financiële en zakelijke dienstverlening, zorg en welzijn, en de bouwsector.

De inzet van driehoeksrelaties hangt (statistisch significant) samen met de omvang van het bedrijf, het aandeel eigen werknemers met een contract voor bepaalde of onbepaalde tijd, de levensduur van het bedrijf en de aanwezigheid van een cao. Grote bedrijven, bedrijven met een relatief klein aandeel werknemers met een contract voor onbepaalde tijd, "jonge" bedrijven en bedrijven met een eigen cao, maken meer gebruik van driehoeksrelaties. Er blijkt geen verschil te zijn tussen de overheid en de marktsector. Evenmin is er een verschil tussen bedrijven die wel of niet te maken hebben met seizoenfluctuaties.

De keuze voor een bepaalde driehoeksrelaties hangt op verschillende manieren samen met de genoemde bedrijfskenmerken. Kennis van en ervaring met regelgeving lijkt nauwelijks samen te hangen met de keuze voor een bepaalde driehoeksrelatie. Wel is het zo dat bedrijven met meer kennis van het loonverhoudingsvoorschrift ook vaker gebruik maken van een specifieke driehoeksrelatie. Vrijwaring van arbeidsrechtelijke risico's door intermediairs gaat samen met tussenkost.

5 Motieven, functies en prikkels

Hoofdstuk 5. Motieven en functies	<ol style="list-style-type: none"> 4. Wat zijn motieven voor werkgevers en inleners om gebruik te maken van uitzenden? 5. Welke functie hebben deze driehoeksrelaties voor werkgevers en inleners? 6. Welke functie vervult uitzenden in de praktijk op de arbeidsmarkt?* 7. In hoeverre is sprake van het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van tijdelijk werk (allocatieve functie)? 8. In hoeverre is sprake van de invulling van tijdelijk werk (piek en ziek en tijdelijke vacature), of een structurele vorm van inlenen? Hoe verhouden de verschillende uitzendfasen zich hiertoe? 9. Wat zijn prikkels (financieel of anderszins) voor inleners om (al dan niet structureel) gebruik te maken van uitzenden?*
---	--

Een aantal onderzoeksvragen is ruimer benaderd door niet alleen naar uitzendwerk te kijken, maar ook naar andere driehoeksrelaties (zie 1.2). Deze vragen zijn gemerkt met een asterisk (*).

5.1 Begrippen

Het begrip 'motieven' gebruiken wij in dit onderzoek uitsluitend voor bedrijven, in relatie tot hun keuze voor het gebruik van driehoeksrelaties (5.1). Het begrip 'functies' hanteren wij in dit onderzoek in relatie tot de arbeidsmarkt (5.2). 'Prikkels' vatten wij op als externe factoren, die van invloed zijn op het gebruik van driehoeksrelaties (5.3). Motieven, functies en prikkels hangen sterk samen.

5.2 Motieven

Op basis van inventarisatie van bestaand onderzoek komen wij tot de conclusie dat de motieven van bedrijven om bepaalde driehoeksrelaties aan te gaan clusteren rond drie invalshoeken:³⁵

- a. Het werk dat moet worden gedaan (vraag), bijvoorbeeld "piek".
- b. De beschikbaarheid van eigen werknemers (aanbod), bijvoorbeeld "ziek".
- c. De voor- en nadelen van een bepaalde driehoeksrelatie, bijvoorbeeld "risico's".

³⁵ Zie o.a.: Donker van Heel, P., J. de Wit en D. van Buren, m.m.v. R. van der Aa en T. Viertelhausen (2013), *Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers*, Ecorys, Rotterdam.

De inventarisatie van motieven die gerelateerd zijn aan het werk dat moet worden gedaan levert de volgende vraagmotieven op: de mate van specialisme van het werk, of de kwaliteit die geleverd moet worden (arbeidsinhoud), werk dat wel of niet door "iedereen" kan worden gedaan, werk waarmee wel of niet langdurig een bepaalde werknemer kan worden belast (arbeidsomstandigheden), schommelingen in de productie of dienstverlening (piekperioden) en de mate van onzekerheid over de hoeveelheid werk in de toekomst.

De motieven die gerelateerd zijn aan de beschikbaarheid van werknemers betreffen ten eerste de werknemers die al op de loonlijst staan. Werknemers zijn tijdelijk niet beschikbaar door ziekte, zwangerschap, vakantie, scholing, sterfgevallen, of om andere redenen (in cao's zijn vele soorten verlofregelingen aan te treffen). Een aanbodmotief is ook of de werkgever voldoende nieuw eigen personeel voor het werk kan vinden, of denkt te kunnen vinden. Dit laatste motief scharen wij onder de noemer "krapte op de arbeidsmarkt".

Motieven voor een bepaalde driehoeksrelatie die het meeste voorkomen zijn de volgende: de driehoeksrelatie past wel of niet in het businessmodel van de inhurende organisatie (strategische redenen), een resultaatverplichting of een inspanningsverplichting (wel of geen vaste prijs), wel of geen gezagsverhouding willen hebben, wel of niet de medewerker zelf willen werven en selecteren, de kosten (inclusief de kosten van bovenwettelijke afspraken), administratieve lasten/ontzorgen, arbeidsrechtelijke risico's (loondoorbetaling bij ziekte, ontslagregelingen) en de wens om op elk moment zelf te kunnen bepalen dat het contract eindigt en werving van personeel voor de eigen loonlijst (soort proeftijd).

Er zijn door de geïnterviewden geen andere motieven genoemd dan de motieven die hierboven zijn genoemd.

In de bedrijvenenquête is per type driehoeksrelatie gevraagd naar motieven en vervolgens naar het belangrijkste motief (tabel 5.1). Er is niet gevraagd naar de motieven om al of niet gebruik te maken van driehoeksrelaties in het algemeen; er zijn dus geen "totalen", maar alleen cijfers per driehoeksrelatie. In deze paragraaf gaan wij in op de motieven die het belangrijkste zijn voor de inhurende organisaties. Om redenen van overzichtelijkheid is de tabel met alle genoemde motieven in de bijlagen geplaatst (bijlage 3, tabel B5.1).

Tabel 5.1. Belangrijkste motief driehoeksrelaties

Kolompercentages (van boven naar beneden lezen). Er is niet meer dan 1 antwoord mogelijk. Percentages hebben betrekking op alle bedrijven die gebruik maken van de betreffende driehoeksrelatie.							
	A. Arbeidsbemiddeling (n=122)	B. Bemiddeling zzp (n=22)	C. Uitzenden (n=169)	D. Payrollen (n=79)	E. Detacheren (n=59)	F. Tussenkomst (n=46)	G. Uitbesteding (n=52)
De inhoud van het werk is specialistisch	13%	34%	8%	2%	8%	23%	28%
Het gaat om eenvoudig werk dat door iedereen kan worden gedaan	3%	0%	2%	4%	5%	0%	0%
Het is zwaar werk, waarmee je niet steeds één werknemer kunt belasten	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Vanwege schommelingen in de productie of dienstverlening - piekperiodes	2%	0%	12%	31%	4%	44%	20%
Het werk is moeilijk te voorspellen	2%	0%	0%	2%	2%	0%	0%
Er is onzekerheid over het werk in de toekomst	0%	0%	0%	3%	1%	0%	3%
Motief vraag	20%	34%	22%	42%	20%	67%	51%
Eigen werknemers zijn niet of heel moeilijk te vinden	44%	28%	28%	11%	30%	11%	27%
Eigen werknemers zijn (tijdelijk) niet beschikbaar	2%	0%	8%	5%	3%	11%	2%
Motief aanbod	46%	28%	36%	16%	33%	22%	29%
De kans dat het werk wordt uitgevoerd is groter	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%
De kans op een medewerker is groot	3%	6%	3%	3%	2%	0%	0%
Het is ons businessmodel om te werken met intermediairs (strategische redenen)	0%	0%	2%	0%	2%	0%	1%
Wij willen de medewerker zelf selecteren	0%	0%	0%	1%	1%	0%	0%
Wij willen de werving en selectie uitbesteden	11%	0%	1%	0%	1%	0%	0%
Wij willen geen leidinggeven en toezicht houden over de medewerker	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Wij willen leidinggeven en toezicht houden over de medewerker	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
De kosten zijn per saldo lager dan de kosten van eigen werknemers	0%	0%	1%	5%	0%	0%	1%
Minder administratieve lasten/ontzorgen	5%	0%	3%	12%	4%	0%	0%
Minder arbeidsrechtelijke risico's (doorbetaling bij ziekte, etc.)	0%	23%	2%	3%	2%	5%	0%
Wij willen een resultaatverplichting	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%
Wij willen een vaste prijs	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%
Wij kunnen op elk moment zelf bepalen dat het contract eindigt	0%	1%	18%	4%	0%	3%	0%
Wij zien het als een soort proeftijd/ wij nemen de medewerker misschien zelf aan	0%	0%	1%	3%	32%	0%	1%
Andere reden	10%	9%	10%	10%	3%	3%	9%
Motief driehoeksrelatie	33%	39%	41%	41%	47%	11%	21%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Bedrijvenenquête driehoeksrelaties 2019 (De Beleidsonderzoekers en Mediad)

Op hoofdlijnen zijn drie typen motieven (vraag, aanbod, intermediair) te combineren met drie typen driehoeksrelaties (bemiddeling, terbeschikkingstelling en tussenkomst/uitbesteding). Bij de interpretatie van de bovenstaande tabel moet rekening worden gehouden met relatief lage aantallen. De uitkomsten op hoofdlijnen achten wij redelijk betrouwbaar; de meer gedetailleerde uitkomsten geven een goede indicatie.

De aard van de vraag is het belangrijkste motief bij tussenkomst (67%) en uitbesteding (51%). Dit heeft voor een deel te maken met specialistisch werk dat niet (continu) door het zittende personeel kan worden uitgevoerd. De inventarisatie van *alle* genoemde motieven - dus niet van *het belangrijkste* motief - bevestigt dit beeld en laat daarnaast ook zien dat vraagmotieven relatief veel spelen bij bemiddeling van zzp'ers (bijlage 3, tabel B5.1).

Het aanbodmotief is vooral belangrijk bij arbeidsbemiddeling (46%) en het zuivere uitzenden (36%) en detacheren (33%). Aanbodmotieven zijn minder belangrijk bij payrollen (16%) en tussenkomst (22%). De inventarisatie van *alle* genoemde motieven laat zien dat aanbodmotieven eigenlijk altijd een rol spelen en dan vooral het feit dat eigen werknemers niet of heel moeilijk zijn te vinden. De krapteproblematiek wordt veel vaker genoemd dan de tijdelijke afwezigheid van eigen personeel (bijlage 3, tabel B5.1).

De voordelen van de driehoeksrelatie spelen een minder grote rol bij tussenkomst (11%) en uitbesteden (21%). De voordelen van intermediairs zijn vooral belangrijk bij uitzenden (41%), payrollen (41%) en detacheren (47%). Bij uitzenden gaat het vooral om het zelf kunnen bepalen wanneer het contract eindigt, wat een voordeel is van het uitzendregime. Bij payrollen speelt vooral het motief van ontzorgen (minder administratieve lasten). En bij detacheren zien inhurende organisaties deze driehoeksrelatie als een soort "proeftijd": de betreffende medewerker wordt bij gebleken geschiktheid eventueel aangenomen. De inventarisatie van *alle* genoemde motieven laat zien dat de voordelen van de intermediair vooral spelen bij payrollen en dan specifiek het vermijden van arbeidsrechtelijke risico's (bijlage 3, tabel B5.1).

Specifiek hebben wij gekeken naar "piek" (schommelingen in de productie of dienstverlening - piekperiodes, het werk is moeilijk te voorspellen en onzekerheid over werk in de toekomst) en "ziek" (eigen werknemers zijn tijdelijk niet beschikbaar) als belangrijkste motief. Bij elkaar opgeteld is het percentage "piek en ziek" bij uitzenden 20, bij payrollen 41, bij detacheren 10, bij tussenkomst 55 en bij uitbesteding 25. "Piek en ziek" is niet het belangrijkste motief bij arbeidsbemiddeling (6%) en bij bemiddeling van zzp'ers (0%). Afgaande op alle motieven (bijlage 3, tabel B5.1) speelt "piek en ziek" minder bij terbeschikkingstelling (met uitzondering van payrollen) dan bij tussenkomst.

Waterbedeffect, of liever: watervaleffect

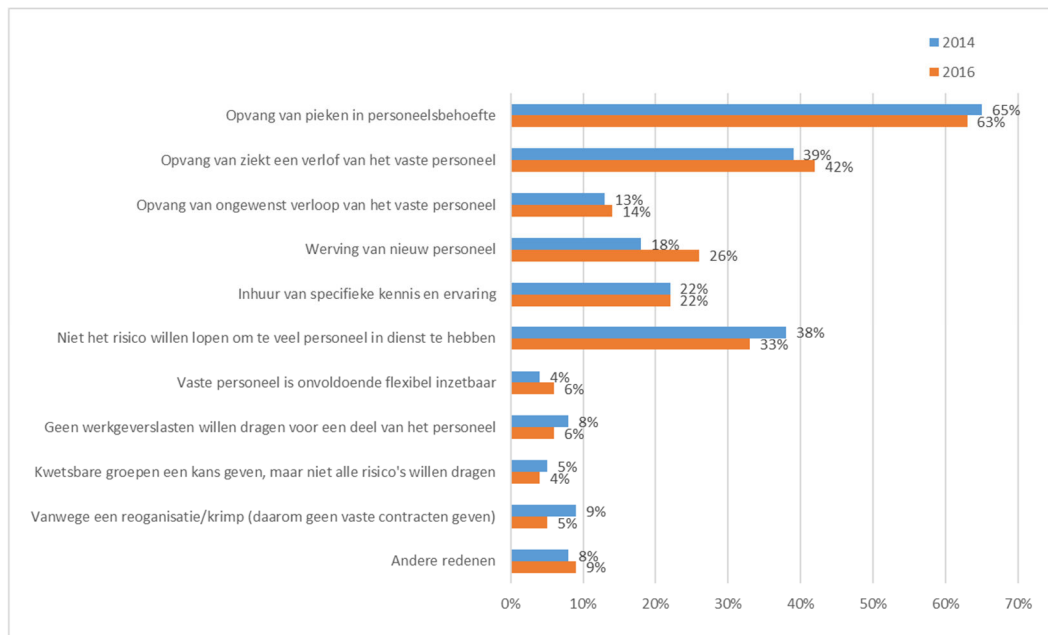
Een belangrijk motief bij de keuze voor een driehoeksrelatie zijn de kosten: gekozen wordt voor de arbeidsvorm met de laagste kosten.³⁶ Alle geïnterviewden zien in de afgelopen twintig jaar een toenemend besef van de kosten. Dit zou onder andere blijken uit de toenemende concurrentie op prijs. Ingewijden geven aan dat de marge van uitzenden is gedaald van 25 procent in de jaren negentig naar enkele procenten heden ten dage. Helaas ontbreken harde cijfers.

Vrijwel alle geïnterviewden wijzen op het waterbed-effect, waarmee is bedoeld het verdringen van de ene arbeidsvorm door de andere (substitutie). Het waterbed-effect werkt in één richting, namelijk naar beneden (richting "het putje van de arbeidsmarkt"). Vast werk op de loonlijst maakt plaats voor tijdelijk werk op de loonlijst. Een contract op de loonlijst krijgt steeds meer varianten als oproep-, nul-uren-, of min-max-contracten. Externe arbeid krijgt de voorkeur boven werken op de loonlijst. Binnen externe arbeid is uitzendwerk de preferente keuze, met payrollen als goedkope variant. Deze vormen van uitzendwerk krijgen vervolgens concurrentie van directe inzet en tussenkomst van zzp'ers en uitbesteding. Alle geïnterviewden onderschrijven dit mechanisme. De oorspronkelijke waterbedtheorie geeft aan dat een toename van de druk ergens in het waterbed ook weer ongedaan kan worden gemaakt. Dit correctiemechanisme zien de geïnterviewden niet bij de ontwikkeling van arbeidsvormen. Vanwege het cascade-effect in één richting is de benaming *watervaleffect* misschien beter dan de aanduiding waterbedeffect.

Bestaand onderzoek over motieven van inleners

In de Werkgevers Enquête Arbeid (WEA) van TNO is aan bedrijven en instellingen gevraagd welke redenen er zijn voor het inzetten van werknemers met een flexibel contract. Met een flexibel contract is in dit onderzoek bedoeld een tijdelijk contract op de loonlijst, uitzendkrachten, gedetacheerden, payrollkrachten, zzp'ers, freelancers en oproepcontracten. Deze meting is alleen uitgevoerd in 2014 en in 2016. De WEA geeft aan dat het "piek" het belangrijkste is (63% van de bedrijven in 2016), gevolgd door "ziekte en verlof" (42%) en het vermijden van het risico van een overcomplete personeelsbestand (33%). Dit laatste motief is lastig te interpreteren. Relatief hoog scoort werving van nieuw personeel (26%) en inhuur van specifieke kennis en vaardigheden (22%).

³⁶ Zie hoofdstuk 6 voor een uitvoerige behandeling van de kosten van driehoeksrelaties.

Figuur 5.1. Redenen voor inzetten flexwerkers door werkgevers

Bron: WEA. Bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019).

Uit eerder onderzoek in opdracht van het Ministerie van SZW blijkt dat werkgevers specifieke motieven hebben om te kiezen voor een bepaald arbeidscontract.³⁷ Wanneer de kwaliteit van het eigen personeel van belang is, ligt het vaste contract voor de hand (tabel 5.2). Tijdelijke contracten worden vaker ingezet met het oog op een vast contract (werving) en ook om pieken in de productie op te vangen. Inlenen via derden komt meer voor bij pieken en dalen in de productie (volatiliteit). Bij payrollen speelt het kostenmotief een rol. Dit onderzoek wijst ook op de relatie tussen de inzet van zzp'ers en de aard van het werk (specialismen). Alle andere vormen – en vooral uitzendwerk – worden ingezet om fluctuaties in de productie op te vangen.

³⁷ Donker van Heel, J. de Wit en D. van Buren, m.m.v. R. van der Aa en T. Viertelhausen (2013), *Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers*, Ecorys, Rotterdam.

Tabel 5.2. Motieven van werkgevers bij de keuze voor een bepaalde arbeidsvorm

Aandeel bedrijven, kolom-percentages, meerdere antwoorden mogelijk	Vast	Tijdelijk	Uitzend	Payroll	Detacheren	Zzp	Alle bedrijven
1. Aard van het werk	17	13	11	10	31	39	38
2. Arbeidsvolume	0	16	24	20	17	26	29
3. Volatiliteit	0	36	58	33	27	37	51
4. Beschikbaarheid	29	14	34	14	27	22	45
5. Kwaliteit personeel	73	0	0	0	0	0	49
6. Kosten	4	6	14	43	11	15	25
7. Risico's	0	30	15	17	9	9	30
8. Werving	6	42	8	5	5	2	42

Bron: Donker van Heel, e.a., 2013

Sinds 1984 wordt onderzoek gedaan naar het wervingsgedrag van bedrijven, eerst door DG Arbeidsvoorziening van SZW, later door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, CWI, UWV Werkbedrijf en de laatste jaren door UWV (zie tabel 5.3). Sinds 2007 is gevraagd naar motieven om in te lenen. De resultaten van 2017 zijn niet bekend. Uit het UWV-onderzoek komt het piekmotief naar voren (57% in 2015). Ziekte, zwangerschap en vakantie van personeel komt veel minder vaak voor (22%), evenals werving (17%). In het UWV-onderzoek wordt ook enig inzicht gegeven in de structurele inzet van uitzendkrachten. In 2015 komt dit volgens dit onderzoek bij 11 procent van de inleners voor.

Tabel 5.3. Redenen om personeel in te lenen in het afgelopen half jaar

percentage van de bedrijven die in het afgelopen half jaar hebben ingeleend	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015
Piekperiode	49	44	62	62	53	61	57
Ziekte van zittend personeel	11	8	12	12	10	19	13
Zwangerschap van zittend personeel	4	2	5	3	4	8	3
Vakantie van zittend personeel	6	3	6	5	7	15	6
Manier om personeel te werven	24	25	15	14	13	16	17
Structureel met uitzendarbeid	19	15	27	19	16	15	11
Andere reden	24	25	28	29	26	26	17
bedrijven die in het afgelopen halfjaar hebben ingeleend	27	22	18	22	21	21	25

Bron: Vacatures in Nederland (UWV). Bewerking: De Beleidsonderzoekers

De verschillen tussen de onderzoeken naar motieven verklaren wij vooral door verschillen in meetmethoden en specifiek de wijze van vraagstelling. In de vraagstelling van de WEA zijn de motieven gevraagd voor een breed spectrum van arbeidsvormen samen ("flexibele contracten"). Hierbij zijn interne flexibele contracten meegenomen (eigen personeel met tijdelijke contracten en oproepcontracten (min-max-contracten en nul-urencontracten)) en ook directe (rechtstreekse) inzet van zzp'ers en freelancers. Dit laatste betreft een relatief omvangrijke groep. De motieven die de WEA onderzoekt hebben betrekking op een groep van arbeidsvormen die niet vergelijkbaar is met driehoeksrelaties. Vergelijking met motieven voor de inzet van driehoeksrelaties (externe inhuur) is daardoor lastig

Het UWV-onderzoek vraagt alleen naar motieven voor het gebruik van uitzendwerk, wat vergelijking met de Bedrijvenenquête Driehoeksrelaties al beter mogelijk maakt. In de UWV-vraagstelling blijven echter belangrijke motieven buiten beschouwing, waardoor de kans groter is dat de wel gevraagde motieven nadrukkelijker naar voren komen. Ontbrekende en veel voorkomende motieven zijn bijvoorbeeld de aard van het werk, de voorspelbaarheid van het werk, het tekort aan geschikte werknemers op de arbeidsmarkt en (vooral) de voordelen van externe inhuur, zoals het vermijden van arbeidsrechtelijke risico's, ontzorgen, zelf kunnen bepalen wanneer het contract eindigt en de kosten. Gezien al deze andere motieven, die van een andere orde zijn dan door UWV is onderzocht, komt het aandeel "piek en ziek" hoger uit in de UWV-cijfers.

De Bedrijvenenquête Driehoeksrelaties heeft als toegevoegde waarde dat driehoeksrelaties preciezer zijn gemeten en dat er een ruimer scala van motieven is onderzocht. Bovendien levert het inzicht in de motieven per arbeidsvorm.

5.3 Functies

De onderzoeksvragen spitsen zich toe op twee functies van driehoeksrelaties: allocatie en structurele flexibiliteit via driehoeksrelaties. Dit zijn twee centrale thema's met betrekking tot de vraag naar oorspronkelijke bedoelingen van de Waadi en Wfz.

5.3.1 Allocatie

Het begrip allocatie

De wetgever heeft ingestemd met een verlicht arbeidsrechtelijk regime voor uitzendkrachten, in de overtuiging dat intermediairs een allocatieve functie hebben op de arbeidsmarkt. Het begrip allocatie is in de wet niet geoperationaliseerd. In 2016 heeft de Hoge Raad in het 'Care 4 care'-arrest geoordeeld dat een allocatiefunctie voor het

aannemen van een uitzendovereenkomst niet is vereist. Met de invoering van de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB) per 1 januari 2020 komt het allocatieprincipe terug in de wet.

Geïnterviewden over de allocatiefunctie

Het begrip allocatie is in de wet (i.c. de Wet *allocatie* arbeidskrachten door intermediairs) niet gedefinieerd en ook de jurisprudentie is hierover niet duidelijk (zie ook bijlage 1).

Over de betekenis van het begrip allocatie bestonden en bestaan bij de geïnterviewden verschillende ideeën, die te maken hebben met de reikwijdte van het begrip.

In de meest eenvoudige vorm is sprake van allocatie wanneer de intermediair de werving en selectie van de medewerker verzorgt. Dit onderscheidt uitzenden van payrollen. De meeste geïnterviewden zijn het hierover eens. Allocatie wordt door een deel van de geïnterviewden ruimer opgevat: het gaat om het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Het maakt dan niet uit of de intermediair de werving en selectie heeft verzorgd. Deze geïnterviewden wijzen erop dat de allocatiefunctie ook geldt voor andere driehoeksrelaties dan TBA, zoals arbeidsbemiddeling, bemiddeling van en tussenkomst bij zzp'ers. Ten tijde van de totstandkoming van de Waadi/Wfz was het al langer praktijk dat werving en selectie door inleners zelf werd gedaan.

Niet alleen de reikwijdte is van belang, maar ook de kwaliteit van de allocatie. Volgens sommige geïnterviewden moet werving en selectie worden gezien in combinatie met de dienstverlening. Een aantal geïnterviewden wijst op het feit dat werving en selectie inmiddels een vrij complexe aangelegenheid is geworden, met gebruik van algoritmes. De (investering)kosten hiervan zijn hoog voor de intermediair. Dit uit zich in verschillen in kwaliteit van de allocatie, zoals de kans op succes, de snelheid van het vinden van een nieuwe medewerker en de kwaliteit van de kandidaat.

Een vorm van allocatie die maatschappelijk in discussie is geweest, is het omzetten van bestaande arbeidsovereenkomsten van eigen werknemers in een payrollovereenkomst. Volgens geïnterviewden komt deze vorm van allocatie niet of nauwelijks meer voor.

Het begrip allocatie wordt ook toegepast op de functie van driehoeksrelaties voor de medewerkers. Het gaat in deze opvatting over de doorstroming naar een arbeidsovereenkomst bij de inlener, dan wel het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt (opstap-functie).

Resultaten allocatie bedrijfsenquête

In de bedrijvenenquête zijn de volgende indicatoren voor allocatie gebruikt:

- Werving en selectie gebeurt door de inhurende organisatie
- Motief knelpunten bij de werving
- Slaagkans (medewerker gezocht en gevonden)
- Kans op vinden medewerker in vergelijking met eigen werving en selectie
- Snelheid vinden van een medewerker in vergelijking met eigen werving en selectie
- Kwaliteit van de nieuwe medewerker in vergelijking met eigen werving en selectie
- Efficiëntie van de werving en selectie in vergelijking met eigen werving en selectie
- Inzet in het verleden en in de toekomst.

Werving en selectie door de intermediair komt voor bij 77 procent van de terbeschikkingstellingen (hoofdstuk 3, tabel 3.2).

Driehoeksrelaties worden ingezet wegens knelpunten bij de werving. Een indicator is de som van het percentage eigen werknemers die niet zijn te vinden en het percentage eventueel aannemen van de medewerker (zie tabel 5.1). De sommen zijn als volgt: uitbesteden 29 procent, payrollen 14 procent, detacheren 62 procent, tussenkomst 11 procent en uitbesteding 28 procent. In dit opzicht heeft detacheren voor relatief veel bedrijven een allocatiefunctie.

Allocatie is ook geoperationaliseerd door in de enquête te vragen naar de slaagkans en de kwaliteit van de driehoeksrelatie in vergelijking met zelf werven (tabel 5.4). Het gaat hierbij om de ervaringen en percepties van inhurende organisaties en niet om observaties van concrete wervingsactiviteiten en transacties. De slaagkans is volgens de respondenten relatief hoog bij uitbesteding (69% van de bedrijven met driehoeksrelaties), tussenkomst (60%) en payrollen (58%). Externe inhuur heeft volgens de respondenten een grotere kans op succes dan zelf werven, maar minder groot dan bemiddeling. De inzet van driehoeksrelaties levert sneller kandidaten op dan zelf werven, maar niet altijd een geschikte kandidaat. Vooral uitbesteden is volgens de respondenten efficiënter dan zelf werven.

Tabel 5.4. Allocatiefunctie van driehoeksrelaties³⁸

Kolompercentages (van boven naar beneden lezen). De percentages hebben betrekking op bedrijven die gebruik maken van driehoeksrelaties.							
	A. Arbeidsbemiddeling (n=187)	B. Bemiddeling zzp (n=38)	C. Uitzenden (n=264)	D. Payrollen (n=67)	E. Detacheren (n=100)	F. Tussenkost (n=72)	G. Uitbesteding (n=80)
Slaagkans In hoeveel procent van de gevallen lukt het om iemand te vinden als uw organisatie gebruik maakt van [driehoeksrelatie]?							
Ongeveer 100 procent	25%	20%	41%	58%	41%	60%	69%
Grotere kans dan zelf werven Door gebruik te maken van [driehoeksrelatie] is de kans op het vinden van een medewerker groter dan wanneer wij zelf een werknemer zouden werven.							
Helemaal mee eens	18%	7%	13%	n.v.t.	8%	16%	16%
Mee eens	53%	75%	49%	n.v.t.	39%	38%	42%
Niet mee eens/ niet mee oneens	20%	15%	18%	n.v.t.	29%	11%	15%
Mee oneens	9%	3%	18%	n.v.t.	23%	4%	19%
Helemaal mee oneens	0%	0%	2%	n.v.t.	1%	30%	8%
Sneller dan zelf werven Door gebruik te maken van [driehoeksrelatie] vinden wij sneller een medewerker dan wanneer wij zelf een werknemer zouden werven.							
Helemaal mee eens	20%	4%	13%	n.v.t.	3%	14%	29%
Mee eens	52%	78%	58%	n.v.t.	57%	50%	41%
Niet mee eens/ niet mee oneens	26%	19%	14%	n.v.t.	18%	14%	15%
Mee oneens	2%	0%	14%	n.v.t.	20%	7%	11%
Helemaal mee oneens	0%	0%	1%	n.v.t.	2%	15%	3%
Grotere kans geschikte werknemer Door gebruik te maken van [driehoeksrelatie] is de kans op het vinden van een geschikte medewerker groter dan wanneer wij zelf een eigen werknemer zouden werven.							
Helemaal mee eens	13%	3%	9%	n.v.t.	1%	1%	10%
Mee eens	42%	63%	34%	n.v.t.	30%	43%	28%
Niet mee eens/ niet mee oneens	31%	27%	32%	n.v.t.	41%	27%	16%
Mee oneens	14%	5%	25%	n.v.t.	27%	14%	39%
Helemaal mee oneens	0%	2%	1%	n.v.t.	2%	15%	7%
Efficiënter dan zelf werven Door gebruik te maken van [driehoeksrelatie] is het proces van werving en selectie efficiënter dan wanneer wij zelf een eigen werknemer zouden werven.							
Helemaal mee eens	10%	0%	11%	n.v.t.	4%	2%	32%
Mee eens	46%	62%	36%	n.v.t.	33%	48%	40%
Niet mee eens/ niet mee oneens	30%	28%	25%	n.v.t.	42%	14%	6%
Mee oneens	14%	8%	27%	n.v.t.	19%	21%	19%
Helemaal mee oneens	0%	3%	1%	n.v.t.	2%	15%	3%

Bron: Bedrijvenenquête driehoeksrelaties 2019 (De Beleidsonderzoekers en Mediad)

Vooraf inleners van uitzendkrachten (43%) en gedetacheerden (47%) geven aan dat er passende alternatieven zijn (zie tabel 5.5). Dit is opvallend, want beide groepen bedrijven schatten de slagingskans van hun driehoeksrelatie hoog in. Bijna de helft van de inhuurende organisaties ziet de arbeidsovereenkomst (op de loonlijst van de eigen organisatie) passend voor de functie waarvoor wordt ingehuurd.

³⁸ Bij tabel 5.4 en 5.5 zijn geen totalen te geven, omdat er in de bedrijvenenquête niet is gevraagd naar motieven voor alle vormen van bemiddeling en externe inhuur samen.

Tabel 5.5. Alternatieven

Kolompercentages (de percentages hebben betrekking op alle bedrijven met driehoeksrelaties)	A. Arbeidsbemiddeling (n=183)	B. Bemiddeling zzp (n=0)	C. Uitzenden (n=257)	D. Payrollen (n=129)	E. Detacheren (n=99)	F. Tussenkomst (n=70)	G. Uitbesteding (n=80)
Andere vorm beter of even goed Zou een andere arbeidsvorm even goed of misschien wel beter passen voor deze functie?							
Ja	14%		43%	21%	47%	31%	17%
Misschien	29%		23%	48%	18%	29%	20%
Nee	30%		20%	23%	19%	31%	51%
Weet niet	28%		14%	8%	16%	8%	12%
Terbeschikkingstelling geschikt Kunt u aangeven in hoeverre de volgende arbeidsvorm passend zouden zijn voor deze functie?							
Ja, deze vorm wel	28%					40%	10%
Misschien deze vorm	10%					10%	11%
Nee, deze vorm niet, maar wel een andere	5%					10%	16%
Weet niet	0%					0%	1%
Geen enkele andere vorm*	57%					40%	62%
Arbeidsovereenkomst (op de loonlijst van de organisatie) geschikt Kunt u aangeven in hoeverre de volgende arbeidsvorm passend zouden zijn voor deze functie?							
Ja, deze vorm wel			48%	39%	62%	53%	19%
Misschien deze vorm			13%	26%	1%	7%	8%
Nee, deze vorm niet, maar wel een andere			4%	2%	3%	0%	10%
Weet niet			1%	1%	0%	0%	0%
Geen enkele andere vorm*			34%	32%	35%	40%	63%
Inzet zzp'er met een inspanningsverplichting geschikt Kunt u aangeven in hoeverre de volgende arbeidsvorm passend zouden zijn voor deze functie?							
Ja, deze vorm wel	14%		11%	15%	9%	n.v.t.	10%
Misschien deze vorm	15%		18%	8%	20%		8%
Nee, deze vorm niet, maar wel een andere	14%		34%	43%	35%		19%
Weet niet	0%		3%	2%	1%		0%
Geen enkele andere vorm*	57%		34%	32%	35%		63%
Uitbesteden geschikt Kunt u aangeven in hoeverre de volgende arbeidsvorm passend zouden zijn voor deze functie?							
Ja, deze vorm wel	7%		13%	21%	3%	20%	n.v.t.
Misschien deze vorm	6%		9%	15%	3%	4%	
Nee, deze vorm niet, maar wel een andere	29%		42%	30%	58%	36%	
Weet niet	0%		3%	3%	1%	0%	
Geen enkele andere vorm*	57%		33%	32%	35%	40%	
Alle bedrijven met driehoeksrelaties	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Bedrijvenenquête driehoeksrelaties 2019 (De Beleidsonderzoekers en Mediad). *Geen enkele andere vorm: Andere vorm beter of even goed = "nee" of "weet niet" (zie eerste variabele in het schema).

Bedrijven die gebruikmaken van uitzenden en uitbesteding geven relatief vaak aan dat al langdurig te doen: 20 procent zegt al meer dan 20 jaar met uitzendkrachten te werken en eveneens 20 procent al meer dan 20 jaar met uitbesteding (tabel 5.6). Payrollen en detacheren zijn relatief jonge vormen van driehoeksrelatie, met respectievelijk 63 en 50 procent korter dan vijf jaar. In de toekomst (de komende 12 maanden) gaat een relatief groot deel van de inhurende organisaties minder gebruik maken van detacheren (37%).

Tabel 5.6. Inzet driehoeksrelaties in verleden en toekomst

Kolompercentages							
	A. Arbeidsbemiddeling (n=187)	B. Bemiddeling zvp (vraag) (n=38)	C. Uitzenden (n=263)	D. Payrollen (n=129)	E. Detacheren (n=100)	F. Tussenkost (n=72)	G. Uitbesteding (n=80)
Inzet verleden <i>Hoe lang maakt uw organisatie al gebruik van [driehoeksrelatie]?</i>							
Minder dan 1 jaar	3%	4%	11%	23%	25%	18%	7%
Tussen de 1 en 5 jaar	40%	36%	24%	40%	25%	30%	27%
Tussen de 5 en 10 jaar	20%	36%	25%	19%	15%	26%	19%
Tussen de 10 en 20 jaar	23%	19%	20%	17%	23%	22%	27%
Langer dan 20 jaar	14%	5%	20%	1%	12%	4%	20%
Inzet toekomst <i>Denkt u dat de inzet van [driehoeksrelatie] door uw organisatie de komende 12 maanden hoger, lager of ongeveer gelijk zal zijn dan de afgelopen 12 maanden?</i>							
Hoger	12%	17%	11%	7%	4%	11%	14%
Lager	15%	13%	19%	19%	37%	22%	6%
Ongeveer gelijk	62%	63%	57%	57%	50%	60%	78%
Weet het niet	12%	7%	14%	17%	9%	6%	2%

Bron: Bedrijvenenquête driehoeksrelaties 2019 (De Beleidsonderzoekers en Mediad)

5.3.2 Structurele inzet van driehoeksrelaties

Het begrip 'structureel'

Het begrip 'structureel' is in de wet niet geoperationaliseerd en ook niet geregeld. In theorie kan het begrip 'structureel' betekenis hebben op vier niveaus:

- Het niveau van de arbeidsmarkt: in de arbeidsmarkt zijn driehoeksrelaties structureel aanwezig (of externe inhuur, of flexibele arbeid is structureel aanwezig).
- Het niveau van de organisatie: een organisatie maakt structureel gebruik van driehoeksrelaties (een "flexibele schil").
- Het niveau van een arbeidsplaats: een arbeidsplaats wordt structureel bezet door medewerkers in een driehoeksrelatie.
- Het niveau van een medewerker: een medewerker werkt structureel in een driehoeksrelatie.

De wet stelt op geen van deze niveaus begrenzings aan de structurele inzet van driehoeksrelaties. De wetgever wil wel de doorstroming van tijdelijke naar vaste banen stimuleren (via de ketenregeling). Bij terbeschikkingstelling dient een uitzendovereenkomst na maximaal 5,5 jaar te worden omgezet in een contract voor onbepaalde tijd.³⁹ Een uitzendkracht kan op deze wijze bij hetzelfde uitzendbureau telkens voor maximaal 5,5 jaar worden uitgezonden, met een tussenpoos van drie maanden. Deze formule kan structureel worden toegepast door verschillende uitzendbureaus. De structurele inzet op het niveau van de medewerkers vormt verder geen onderwerp van dit onderzoek.

Geïnterviewden over het begrip 'structureel'

De hierboven genoemde niveaus worden herkend door de geïnterviewden. De discussie kan op alle vier niveaus worden gevoerd. Algemeen wordt de behoefte aan een flexibele schil door de geïnterviewden onderschreven. Gewezen wordt op de theorie van Atkinson over de flexibele organisatie, die al sinds 1984 bekend is. Deze theorie vormde de basis van de actieve marketing van uitzendbureaus vanaf die tijd en zeker in de jaren negentig. Het structureel aanhouden van een flexibele schil op organisatieniveau is vanaf die periode "gewoon" geworden.

Het motief van piek (in de productie) en ziek (medewerkers) heeft een structurele vorm aangenomen, zoals een van de geïnterviewden het uitdrukt. Dit geldt dan vooral voor het piekmotief: pieken en dalen zijn er immers real-time. Het gaat om permanente

³⁹ Na maximaal 5,5 jaar ontstaat een vast contract tussen de uitzendkracht en het uitzendbureau. Na 78 weken gaat de ketenregeling gelden maar van de ketenregeling zelf kan ook weer bij cao worden afgeweken voor bijvoorbeeld uitzendwerk, in die zin dat de termijn van 2 jaar kan worden verlengd tot 4 jaar. Dus voor uitzendkrachten geldt na vier jaar een contract voor onbepaalde tijd vanaf het moment van de toepasselijkheid van de ketenregeling en dat is na 1,5 jaar. In totaal is dat 5,5 jaar.

wendbaarheid van organisaties (agility). Dit fenomeen is opgekomen in het midden van de jaren negentig. Het is volgens sommige geïnterviewden de actieve marketing van met name uitzendbureaus geweest, vervolgens steeds meer in wisselwerking met de vraag van organisaties, die heeft geleid tot een toename van de structurele inzet van driehoeksrelaties.

Bestaand onderzoek en structurele inzet van uitzendwerk

In onderzoek van 1990 is melding gemaakt van gebruik van uitzendwerk door inleners voor structurele werkzaamheden.⁴⁰ Een ex ante evaluatie van de Wfz voorspelde in 1998 een toename van managementstrategieën gericht op het schillenmodel.⁴¹ Het fenomeen is dan ook niet nieuw ten tijde van de totstandkoming van de Waadi/Wfz.⁴² Uit later onderzoek komt naar voren dat een afnemend aandeel bedrijven zegt structureel uitzendwerk in te zetten (zie tabel 5.3). De toename van de omvang van de flexibele schil blijkt uit onderzoek van TNO in samenwerking met het CBS.⁴³

De enquête over structurele inzet van driehoeksrelaties

In de bedrijvenenquête is nagegaan in hoeverre inhurende organisaties structureel werken met de betreffende driehoeksrelatie: het is een vast onderdeel bij de inzet van arbeid bij de organisatie (zie tabel 5.7, kolom 'structurele inzet'). Vervolgens is gevraagd in hoeverre de driehoeksrelaties voor bepaalde functies structureel worden ingezet (kolom 'Voor bepaalde functies'). Daarnaast is nagegaan in hoeverre de einddatum van de opdracht aan de intermediair soms, of (bijna) altijd vast staat (kolom 'einddatum staat vast').

Tabel 5.7. Structurele inzet van driehoeksrelaties

Aandeel bedrijven die gebruiken van de betreffende driehoeksrelatie (%)	Structurele inzet	Voor bepaalde functies	Einddatum staat vast
Arbeidsbemiddeling	39	41	n.v.t.
Bemiddeling zzp	68	28	n.v.t.
Uitzenden	46	50	42
Payrollen	43	40	35
Detacheren	47	17	59
Tussenkost	51	51	64
Uitbesteding	59	67	58

Bron: Enquête De Beleidsonderzoekers en Mediad

⁴⁰ Randstad, Feiten en cijfers maart 1990, in: Leijten, M. (1991), *De opkomst en ontwikkeling van het Nederlandse Uitzendwezen*, EUR, Rotterdam.

⁴¹ Miedema, E. (1998), *Flexibiliteit en Zekerheid. Een onderzoek naar de gevolgen van de nieuwe wet- en regelgeving voor uitzendkrachten*, Universiteit van Amsterdam, doctoraalscriptie.

⁴² Donker van Heel, P.A., *Inleenmotieven van werkgevers*, in: *Bedrijfskunde*, jaargang 72, Nr. 4, 2000, p.p. 49-57.

⁴³ TNO/CBS (2015), *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op flexibilisering*, CBS, Den Haag.

Structurele inzet van driehoeksrelaties komt bij ongeveer de helft van de bedrijven met driehoeksrelaties voor (43-59%). Bij uitzenden en bij uitbesteding komt structurele inzet voor bepaalde functies relatief vaak voor. Relatief vaak worden hier technische bouwfuncties genoemd (niet in de tabel). Bij tussenkomst staat de einddatum van de opdracht relatief vaak vast, evenals bij uitbesteding.

5.4 Prikkel

Het onderzoek naar prikkels is grotendeels gebaseerd op de interviews. Met prikkels wordt bedoeld externe factoren, die de inzet van driehoeksrelaties hebben gestimuleerd.

Wet- en regelgeving

Volgens geïnterviewden leidt wet- en regelgeving kostenverhogend en met name vanwege de toenemende arbeidsrechtelijke risico's voor werkgevers. Dergelijke risico's vormen volgens geïnterviewden een belangrijke prikkel voor externe inhuur en specifiek het aangaan van driehoeksrelaties. Genoemd wordt loondoorbetaling bij ziekte en (vooral) ontslag. Dit verklaart volgens geïnterviewden de inzet van intermediairs, omdat deze bepaalde risico's overnemen. De meeste geïnterviewden verwachten daarom een toename van het aandeel werkgevers die zelf werven en selecteren en de medewerkers vervolgens inzetten via derden. De onduidelijkheid over de regelgeving over zzp'ers maakt dat bedrijven zzp'ers steeds meer via derden willen inhuren.

Openstellen van de grenzen voor MOE-landen

Het openstellen van grenzen voor MOE-landen (2004-2007) heeft volgens de geïnterviewden een substantiële invloed gehad op de ontwikkeling van driehoeksrelaties. Dit heeft geleid tot nieuwe businessmodellen. Niet alleen kon hierdoor het uitzendvolume op peil blijven, volgens de geïnterviewden, maar is er ook een impuls gegeven aan de inzet van MOE-ers als zelfstandige.

Economische crisis

De economische crisis (2008-2011) heeft gezorgd voor een sterke druk op de marges, waarmee het watervaleffect nog verder is versterkt.

Professionalisering van externe inhuur

Geïnterviewden wijzen op de professionalisering van de externe inhuur, zowel aan de kant van de inhurende organisaties als aan de kant van de intermediairs. Gewezen wordt op de opkomst van professionele inkooporganisaties bij bedrijven en bij de overheid, die vrijwel alleen naar de kosten van inhuur kijken. Aan de kant van de intermediairs kwamen

de Managed Service Providers (MSP's) steeds verder tot ontwikkeling. Deze organisaties ondersteunen de inhurende organisaties bij het inkoopproces. 'Brokers' vrijwaren de inhurende organisaties vrijwel geheel van arbeidsrechtelijke risico's. Hierdoor is de concurrentie tussen de leveranciers (de uitzendbureaus) verder vergroot en is de marge voor de leveranciers verkleind. Overigens zijn de eerste MSP's en 'brokers' al ontstaan in het midden van de jaren '90. De eerste discussies over Flexibiliteit en Zekerheid gaf destijds voldoende vertrouwen in de ontwikkeling van een profijtelijke intermediaire markt.

Beperkingen mogelijkheden interne flexibiliteit

Er is gewezen op de relatie van interne en externe flexibiliteit. In bepaalde sectoren ervaren werkgevers door de cao te veel beperkingen om intern te flexibiliseren (bijvoorbeeld verruiming van de werktijden). Dit geeft vervolgens aanleiding voor werkgevers om te gaan werken met uitzendwerk, of andere vormen van externe inhuur.

5.5 Conclusie

Driehoeksrelaties met zzp'ers en uitbesteding zijn vooral van belang wanneer het specialistisch werk betreft, dat tijdelijk moet worden uitgevoerd. Bij deze driehoeksrelaties spelen de voordelen van intermediairs een minder belangrijke rol. De voordelen van intermediairs worden meer ervaren bij terbeschikkingstelling en bemiddeling. Als een belangrijk voordeel van terbeschikkingstelling wordt gezien het vermijden van arbeidsrechtelijke risico's. Het aanbodmotief is met name de krapte op de arbeidsmarkt (knelpunten bij de werving) en minder de afwezigheid van eigen personeel ("ziek", e.d.). Arbeidsbemiddeling wordt vooral ingezet wanneer tekorten worden ervaren.

Afgaande op de uitkomsten van de bedrijvenenquête hebben driehoeksrelaties een duidelijke allocatiefunctie op de arbeidsmarkt. Ongeveer driekwart van alle terbeschikkinggestelde arbeidskrachten is geworven en geselecteerd door de intermediair. De slaagkans is bij driehoeksrelaties groter dan bij bemiddeling en ook groter dan bij werving van eigen medewerkers. De allocatie verloopt sneller, het leidt veelal tot betere kandidaten en het is efficiënter dan eigen werving. Knelpunten bij de werving worden voorkomen door de inzet van driehoeksrelaties. Bijna de helft van de inhurende organisaties ziet de arbeidsovereenkomst (op de loonlijst van de eigen organisatie) passend voor de functie waarvoor wordt ingehuurd.

Structurele inzet van driehoeksrelaties komt voor sinds het einde van de jaren tachtig. Op dit moment zet ongeveer de helft van inhurende organisaties driehoeksrelaties structureel in. Dit betreft een zogenaamde "flexibele schil". Het gaat om structurele inzet op

organisatieniveau, wat iets anders is dan het structureel uitzenden van een bepaalde uitzendkracht.

Kosten spelen een belangrijke rol bij de keuze voor driehoeksrelaties. Er is sprake van een watervaleffect: "duurdere" arbeidsvormen worden steeds meer vervangen door "goedkopere". De inzet van zzp'ers via tussenkomst en uitbesteding worden op dit moment gepercipieerd als "goedkope" driehoeksrelaties, in vergelijking met alle vormen van terbeschikkingstelling.

Factoren die de ontwikkeling van driehoeksrelaties hebben bevorderd - volgens de geïnterviewden - zijn wet- en regelgeving, het openstellen van de grenzen voor Midden- en Oost-Europeanen, de economische crisis en (cao-gerelateerde) beperkingen om intern te flexibiliseren. In de Bedrijvenenquête Driehoeksrelaties komen deze aspecten minder sterk naar voren.

6 Kosten

- | | |
|------------------------|---|
| Hoofdstuk 6.
Kosten | <p>10. Wat is het onderlinge kostenverschil tussen de driehoeksrelaties? Toepassen bij een aantal maatmannen.</p> <p>11. Wat is het verschil in kosten en risico's tussen uitzenden en regulier werk (o.a. het lichtere arbeidsrechtelijke regime en de loonverhoudingsnorm in de Waadi)?</p> <p>12. Wat is het verschil in kosten en risico's tussen een reguliere arbeidsovereenkomst en andere vormen van driehoeksrelaties (zoals bemiddeling van zzp en andere genoemde vormen)?</p> |
|------------------------|---|

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk verkent de verschillen in arbeidskosten en arbeidsrisico's tussen de verschillende driehoeksrelaties. Zoals in de voorgaande hoofdstukken genoemd is het kostenaspect voor een deel van de werkgevers van primair belang bij het kiezen voor de inzet van arbeid via een driehoeksrelatie. Voor een ander deel is het hooguit van secundair belang.

Eerst is in paragraaf 6.2 ingegaan op het type kosten waarmee een inlener van arbeid te maken krijgt, en de arbeidsrechtelijke risico's die de werkgever loopt bij elk van de onderscheiden driehoeksrelaties. Vervolgens is in paragraaf 6.3 op basis van de enquête onder inhurende organisaties vastgesteld wat de kostenverschillen zijn. Die vergelijking wordt deels beïnvloed door percepties, deels door de variatie in werkzaamheden waar arbeidskrachten via een driehoeksrelatie voor worden ingezet. Daarom is in paragraaf 6.4 ook gekeken naar de vergelijking van arbeidskosten op basis van registratiedata, waarbij onderscheid is gemaakt naar verschillende typen werkenden (maatmensen). Conclusies ten aanzien van de relatieve arbeidskosten en arbeidsrechtelijke risico's die samenhangen met verschillende vormen van driehoeksrelaties zijn getrokken in paragraaf 6.5.

6.2 Kosten en risico's: de theorie

Tabel 6.1 geeft een overzicht van de verschillende arbeidskosten die voor de werkgever gepaard gaan met het inzetten van personeel. Bij arbeidsbemiddeling gelden alle arbeidskosten die ook gelden bij een regulier (tijdelijk) contract, behalve dat de kosten voor werving en selectie hier in de inhuurkosten zitten.⁴⁴ Naast het loon betalen inleners sociale premies en pensioenpremies, plus alle andere reguliere arbeidskosten. Bij uitzenden, payrollen en detacheren ligt dat anders. Daar zitten de sociale premies en pensioenpremies in de inhuurkosten. Voor uitzenden en detacheren geldt dat ook voor de kosten van werving en selectie. Bij payrollen zijn er vaak nog kosten voor opleiding en ontwikkeling voor de inlener, terwijl die kosten bij uitzenden en detacheren vaak al in de inhuurkosten zijn opgenomen. Voor de driehoeksrelaties bemiddeling van zzp'ers, tussenkomst en uitbesteden geldt dat de inlener een tarief betaalt dat over het algemeen all-in is. Alleen de inhuurkosten komen daar nog bovenop.

Arbeidsrechtelijke risico's die samenhangen met het in dienst nemen van arbeidskrachten, met of zonder bemiddeling, betreffen voornamelijk de doorbetaling bij ziekte, de kosten voor re-integratie bij arbeidsongeschiktheid en de kosten voor ontslag bij beëindiging van het dienstverband. Die risico's worden allemaal vermeden door het inlenen van arbeidskrachten via een driehoeksrelatie, met uitzondering van ontslagkosten bij detacheren. Het gaat dan niet om de gebruikelijke kosten van ontslag (procedurekosten, transitievergoeding, etc.), maar om de kosten van het lopende detachingscontract dat vroegtijdig wordt beëindigd. Bij een detachering kan het contract immers niet zomaar worden ontbonden. Het vermijden van risico's heeft bij payroll en detachering wel een prijs in de vorm van een opslag op de inhuurkosten. Bovendien staan tegenover het vermijden van de risico's op kosten voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en ontslag voor driehoeksrelaties wel andere risico's, zoals het risico op kosten die samenhangen met de ketenaansprakelijkheid en kosten die samenhangen met het risico dat een arbeidsrelatie achteraf wordt gezien als schijnzelfstandigheid, waardoor alsnog verschillende looncomponenten en sociale en/of pensioenpremies dienen te worden voldaan. Dat risico is met name aanwezig bij tussenkomst en uitbesteding en leidt ertoe dat achteraf alsnog aan de belonings- en premieverplichtingen behorend bij een dienstverband dient te worden voldaan.

⁴⁴ De term 'inhuurkosten' omvat in dit hoofdstuk alle kosten die de inhurende organisatie naast het basissalaris of -tarief aan het bemiddelingsbureau, het uitzendbureau, het payrollbedrijf of het detachingsbedrijf moet betalen voor het inhuren van de arbeidskracht.

Tabel 6.1 Belangrijkste arbeidskosten en -risico's voor de inlenende organisatie die samenhangen met de verschillende driehoekrelaties

	Ar- beids- bemid- deling	Pay- rollen	Detach- eren	Uitzen- den	Bemid- deling zzp	Tus- sen- komst*	Uitbe- ste- ding
Directe loonkosten							
Salaris/ tarief	X	X	X	X	X	X	X
Vakantietoelage	X	X	X	X			
Prestatiebeloning	(X)						
Indirecte loonkosten							
Pensioenkosten	X	in IK	in IK	in IK			
Reiskosten	X	X	X	X			
Onkostenvergoedingen	X	X	X	X			
Dertiende maand	(X)	(X)	(X)	(X)			
Leaseauto	(X)	(X)	(X)	(X)			
Telefoon	(X)	(X)	(X)	(X)			
Inkomenszekerheid bij arbeidsongeschiktheid	(X)	(in IK)	(in IK)				
Anw-gat-verzekering	(X)	(in IK)	(in IK)				
Personeelsverzekeringen	X	in IK	in IK	in IK			
Ziekteverzuimverzekering	X	in IK	in IK				
Verplichte premies en bijdragen							
Loonbelasting	X	in IK	in IK	in IK			
Premie volksverzekeringen	X	in IK	in IK	in IK			
Premies werknemersverzekeringen	X	in IK	in IK	in IK			
Inkomensafhankelijke bij- drage Zorgverzekeringswet	X	in IK	in IK	in IK			
Inhuurkosten	X	X	X	X	X	X	X
Overige personeelskos- ten							
Werving & selectie	In IK	X	in IK	in IK	in IK	in IK	in IK
Werkplek	X	X	X	X			
Werkkleding	X	X	X	X			
Arbovoorzieningen	X	X	X	X			
Opleiding en ontwikkeling	X	X	in IK	in IK			
Ontspanning op het werk	X	X	X	X			
Arbeidsrechtelijke risico's							
Doorbetaling bij ziekte	X	in IK	in IK				
Arbeidsongeschiktheid	X	in IK	in IK				
Ontslagkosten	X	in IK	X				
Ketenaansprakelijkheid			X	X			X
Risico op naheffing schijnzelfstandigheid					X	X	X

X = standaardkosten; (X) = mogelijke aanvullende kosten; IK = inhuurkosten;

* = wanneer (achteraf) geen sprake blijkt van een uitzondering in de zin van artikel 8 van het Rariteitenbesluit, dan is sprake van een fictief dienstverband en dienen alsnog aan voorkomende wettelijke verplichtingen te worden voldaan.

Op basis van Tabel 6.1 kan worden beredeneerd dat payrolling alleen goedkoper kan zijn dan het aangaan van een regulier dienstverband wanneer de (primaire) arbeidsvoorwaarden minder gunstig zijn, of wanneer de (kosten van) arbeidsrechtelijke risico's door payrollbedrijven lager kunnen worden gehouden dan door de inlenende werkgevers. Voor detachering kunnen daarnaast (of in plaats daarvan) door het detacheringsbedrijf schaalvoordelen worden behaald in de werving en selectie van arbeidskrachten. Dat geldt ook voor uitzendwerk, waarbij bovendien de arbeidsrechtelijke risico's meer bij de arbeidskracht worden gelegd, waardoor ook de kosten voor ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en ontslag lager zijn dan bij een direct dienstverband. Deze driehoekrelaties kunnen daardoor goedkopere arbeid bieden dan het in directe dienst nemen van arbeidskrachten, ook wanneer de (primaire) arbeidsvoorwaarden vergelijkbaar zijn. Het kostenvoordeel van deze driehoekrelaties is over het algemeen groter naarmate de arbeidskrachten meer incidenteel en voor een kortere periode worden ingeleend, omdat het verschil in kosten voor werving en selectie dan een relatief grotere rol spelen.

Bij bemiddeling van zzp'ers, tussenkomst en uitbesteding kunnen in vergelijking met werknemers in directe dienst kostenvoordelen worden behaald op de directe en indirecte loonkosten, omdat er tarieven kunnen gelden die onder het marktloon liggen. Daarnaast zijn er geen verplichte verzekeringspremies voor de inlener. Die premies zitten bij uitbesteding in de inhuurkosten en zijn bij zzp'ers afwezig, omdat de bijbehorende arbeidsrechtelijke risico's bij de zzp'er liggen. Door specialisatie door bemiddelingsbureaus kunnen bovendien schaalvoordelen worden behaald op de kosten van werving en selectie van arbeidskrachten. Omdat op al deze aspecten kostenvoordelen kunnen worden behaald, worden deze drie vormen van driehoekrelaties over het algemeen gezien als de goedkoopste vormen van inhuur van arbeidskrachten. Daarbij bestaat wel het risico dat de relatie tussen de inlener en de arbeidskracht achteraf kan worden gezien als een gezagsverhouding, waardoor sprake is van een (fictief) dienstverband, met bijbehorende loon- en premieverplichtingen.

6.3 Vergelijking kosten volgens inhurende organisaties

De vergelijking van relevante kostenposten in Tabel 6.1 kan gedeeltelijk worden gekwantificeerd op basis van een enquête onder inleners, waarin is gevraagd hoeveel de arbeidskosten bij verschillende driehoeksrelatie bedragen en hoeveel die zouden zijn geweest wanneer de arbeidskracht voor hetzelfde werk in (tijdelijke) dienst zou worden genomen.⁴⁵ Daarbij kan op basis van de enquête onderscheid worden gemaakt naar de volgende kostenposten:

- Brutoloon of tarief
- Sociale premies
- Pensioenpremie
- Inhuurkosten

De bovenste twee panelen van Figuur 6.1 laten de resultaten uit de enquête zien. Steeds wordt een driehoeksrelatie vergeleken met een reguliere (tijdelijke) directe dienstbetrekking. Die paarsgewijze vergelijking betreft dus steeds een vergelijkbare functie of vergelijkbare werkzaamheden. Omdat het aantal respondenten in de enquête per driehoeksrelatie beperkt is, wordt zowel de mediaan (links) als het gemiddelde (rechts) van de arbeidskosten gerapporteerd.⁴⁶ Het gemiddelde wordt sterk beïnvloed door uitschieters naar boven, dat geldt vooral voor de bemiddeling van zzp'ers en voor uitbesteding. Voor de andere driehoeksrelaties ligt het gemiddelde altijd boven de mediaan, maar is het onderlinge patroon vergelijkbaar.

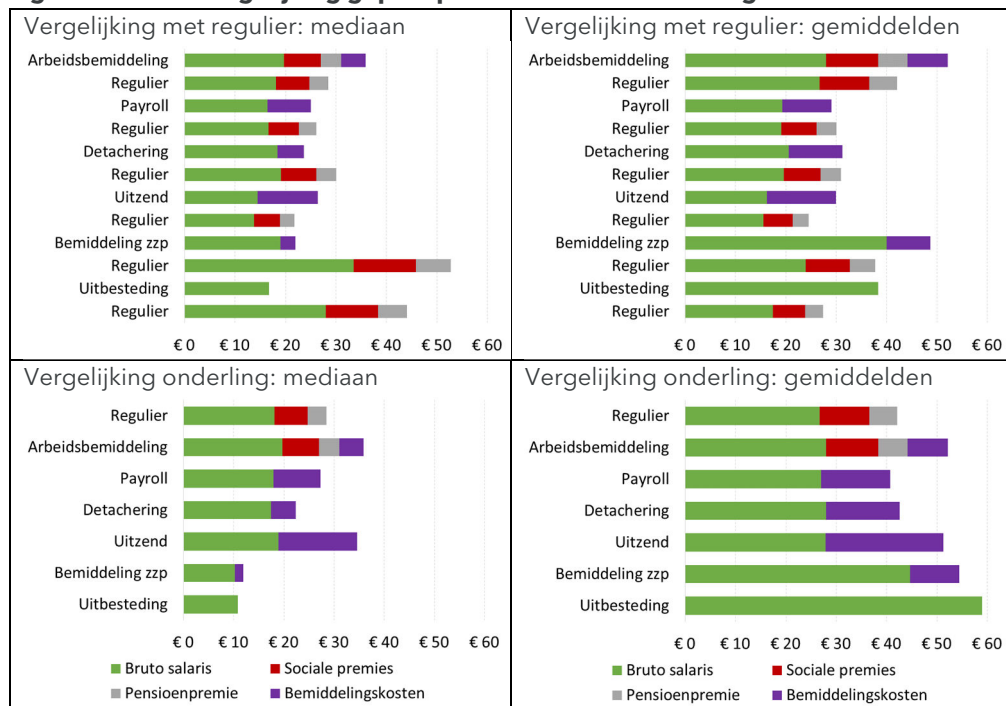
Arbeidsbemiddeling is relatief duur, omdat bovenop de reguliere arbeidskosten ook nog de inhuurkosten komen. Die bevatten overigens wel de werving- en selectiekosten die bij het reguliere dienstverband niet zijn meegenomen in de figuren. Ook uitzendarbeid is om dezelfde reden relatief duur. Payrollen en detacheren hebben inhuurkosten die lager zijn dan de sociale premies en pensioenpremies bij reguliere dienstverbanden, omdat niet alle arbeidsvoorwaarden uit de cao worden overgenomen of omdat risico's worden gepoold over inlenende bedrijven (schaalvoordelen). Bij zzp'ers (bemiddeling of uitbesteden) geldt over het algemeen een marginaal tarief dat niet altijd rekening houdt met

⁴⁵ Binnen ons onderzoek is geprobeerd om voor een beperkt aantal functies, waarbij relatief vaak driehoeksrelaties worden toegepast, de kosten voor alle verschillende driehoeksrelaties in beeld te brengen. Informatie over lonen en overige arbeidskosten is goed af te leiden uit cao's en geldende wettelijke regelingen. Tarieven en kosten voor bemiddeling zijn niet in openbare bronnen te vinden. Ook een analyse van de websites van bemiddelaars levert in dat verband weinig op. Vervolgens is telefonisch getracht informatie in te winnen bij bemiddelingsbureaus. Deze blijken in de praktijk terughoudend met het verschaffen van informatie over tarieven en prijzen. Wel is door intermediairs aangeboden om offerte uit te brengen voor een concrete behoefte aan arbeidskrachten. Een dergelijke benadering valt buiten de scope van dit onderzoek.

⁴⁶ Het aantal respondenten is gelijk aan 33 bij arbeidsbemiddeling, 36 bij payroll, 26 bij detachering, 66 bij uitzend, 23 bij bemiddeling zzp en 21 bij uitbesteden.

bijkomende arbeidskosten voor ziekte, arbeidsongeschiktheid of pensioen en daarmee ook veel arbeidsrechtelijke risico's neerlegt bij de werkende in plaats van bij de inlener. De mate waarin dat gebeurt kan sterk variëren tussen zzp'ers, waardoor de variatie in tarieven groot is. Dat is terug te zien in het grote verschil tussen de mediane arbeidskosten en de gemiddelde arbeidskosten bij deze driehoeksrelaties.

Figuur 6.1 **Vergelijking gepercipieerde arbeidskosten volgens inleners**



Bron: Enquête driehoeksrelaties, bewerking SEO Economisch Onderzoek

In de bovenste twee panelen van Figuur 6.1 zijn de kosten voor een driehoekrelatie steeds vergeleken met de kosten voor een (tijdelijk) dienstverband voor soortgelijk werk. Tussen de gerapporteerde driehoekrelaties in de enquête kan het type werk echter verschillen, waardoor de kosten van de driehoekrelaties onderling niet vergelijkbaar zijn. Om de arbeidskosten tussen driehoekrelaties onderling te kunnen vergelijken, zijn in de onderste twee panelen van Figuur 6.1 de arbeidskosten vergelijkbaar gemaakt. Dat gebeurt door de gepercipieerde arbeidskosten voor een regulier (tijdelijk) dienstverband in alle gevallen gelijk te stellen aan het gemiddelde van deze kosten over alle gerapporteerde reguliere dienstverbanden in de enquête, om vervolgens de bijbehorende arbeidskosten voor de driehoekrelaties vergelijkbaar te maken aan dat gemiddelde. Daardoor gelden de arbeidskosten voor alle driehoekrelaties voor soortgelijk werk (of in ieder geval voor werk met vergelijkbare kosten in het geval van een regulier dienstverband), waardoor ook de arbeidskosten van de driehoekrelaties vergelijkbaar zijn. Dan blijkt eens

temeer dat arbeidsbemiddeling en uitzendarbeid relatief duur zijn in vergelijking met een regulier dienstverband en dat payrollen en detacheren relatief goedkoop zijn, los van de arbeidsrechtelijke risico's. Over bemiddeling van zzp'ers en uitbesteding valt op basis van de enquêteresultaten weinig te zeggen: de variatie in tarieven én de onzekerheid vanwege het lage aantal respondenten met deze driehoeksrelaties geven weinig zicht op de vergelijkbaarheid van de arbeidskosten met andere driehoeksrelaties.

Overigens blijkt dat de arbeidskosten tussen de verschillende driehoeksrelaties ook in de bovenste twee panels van Figuur 6.1 al goed vergelijkbaar zijn. De achtergrondkenmerken van werkenden en van functies waar deze arbeidskosten op zijn gebaseerd, laten zien dat er slechts incidentele verschillen zijn in geslacht, leeftijd, herkomst, opleidingsniveau of sector tussen de driehoeksrelaties. Tabel 6.2 geeft een overzicht van deze achtergrondkenmerken voor de verschillende driehoeksrelaties.

Tabel 6.2 Achtergrondkenmerken functies naar gebruik driehoeksrelaties (percentage bedrijven)

De percentages betreffen alleen de groep bedrijven die de kostenvragen hebben ingevuld.	Arbeidsbemiddeling	Payroll	Detachering	Uitzend	Bemiddeling zzp	Tussenkomst	Uitbesteding
Vaker mannen	34%	27%	30%	35%	33%	29%	48%
Vaker vrouwen	11%	21%	12%	16%	19%	10%	6%
Geen specifiek geslacht	55%	52%	58%	50%	47%	61%	46%
Tot 25 jaar	3%	13%	5%	6%	0%	4%	1%
Tot 35 jaar	16%	15%	18%	17%	14%	12%	13%
Tot 45 jaar	20%	20%	12%	17%	19%	19%	16%
Tot 55 jaar	8%	12%	10%	7%	14%	13%	9%
55 jaar of ouder	2%	4%	1%	1%	3%	1%	3%
Geen specifieke leeftijd	51%	37%	54%	52%	50%	51%	59%
Vaker mensen uit Midden- en Oost-Europa	11%	4%	6%	18%	8%	6%	9%
Minder vaak	28%	20%	17%	21%	19%	23%	31%
Geen mensen uit Midden- en Oost-Europa	60%	76%	77%	61%	72%	71%	60%
Basisonderwijs	6%	9%	7%	17%	0%	3%	14%
VMBO	9%	19%	6%	17%	6%	4%	14%
HAVO, VWO	2%	3%	4%	1%	0%	1%	3%
Mbo-niveau 1 of 2	13%	12%	10%	21%	6%	6%	24%
Mbo-niveau 3 of 4	31%	29%	30%	33%	50%	25%	31%
HBO/WO	39%	28%	42%	12%	39%	61%	15%

Bron: Bedrijvenenquête driehoeksrelaties 2019 (De Beleidsonderzoekers en Mediad), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Naar geslacht valt op dat payrollmedewerkers relatief vaak vrouw zijn en dat bij uitbesteding relatief vaak mannen worden ingezet. Bij de bemiddeling van zzp'ers gaat het relatief vaak om personen op mbo-niveau 3 en 4, bij uitbesteding relatief vaak om personen op MBO niveau 1 en 2. Uitzendkrachten komen relatief vaak uit Midden- of Oost-Europa. Arbeidsbemiddeling wordt opvallend weinig ingezet in de bouwnijverheid, detacheringen worden juist relatief vaak ingezet in de industrie en de groothandel. De bemiddeling van zzp'ers zien we relatief vaak terug in de gezondheids- en welzijnzorg, maar juist opvallend weinig in de industrie. Ook tussenkomst is populair in de gezondheids- en welzijnzorg, net zoals in de horeca, maar juist weer niet in de zakelijke dienstverlening. Uitbesteden komt relatief vaak voor in de industrie en bouwnijverheid. De overige verschillen zijn marginaal, waaronder die naar leeftijd. Om die reden kunnen de werkzaamheden en werknemers, en daarmee de arbeidskosten, tussen de driehoeksrelaties goed worden vergeleken.

6.4 Vergelijking van kosten o.b.v. registratiedata

De vergelijking van arbeidskosten op basis van de enquête onder bedrijven heeft een aantal beperkingen. Zo moeten inhurende organisaties zich een beeld vormen van de arbeidskosten van een werknemer in directe dienst die hetzelfde werk doen als de arbeidskracht in de driehoeksrelatie, terwijl die situatie zich in werkelijkheid mogelijk niet voordoet. En zelfs de arbeidskosten in de betreffende driehoeksrelaties zijn slechts een inschatting van de respondent. Die kosten gelden ook nog eens voor specifieke werkzaamheden die tussen de respondenten zal verschillen. Voor de ene functie kan de ene driehoeksrelatie goedkoper zijn, voor de andere functie de andere, afhankelijk van vraag en aanbod van arbeid voor de betreffende werkzaamheden. Ook de leeftijd, het opleidingsniveau en de omvang van het dienstverband kunnen een rol spelen in de specifieke arbeidskosten. Om die reden is in aanvulling op de eerdere vergelijkingen op basis van CBS Microdata een vergelijking gemaakt van werkelijke arbeidskosten voor verschillende sectoren, gewerkte uren, leeftijden en driehoeksrelaties.⁴⁷

⁴⁷ Het betreft hier alleen uitzend en payroll in vergelijking met reguliere (tijdelijke) dienstverbanden. De andere driehoeksrelaties kunnen niet eenvoudig in de CBS Microdata worden geïdentificeerd. Voor de specifieke selectie van achtergrondkenmerken met betrekking tot leeftijd, omvang dienstverband en sector is gekeken naar de kenmerken die het vaakst voorkomen bij uitzendkrachten en payroll medewerkers. Om voldoende waarnemingen te houden waarop de vergelijking kan worden gebaseerd, zijn relatief brede leeftijds- en uren categorieën gekozen.

Bij de vergelijking van arbeidskosten op basis van CBS Microdata kan onderscheid worden gemaakt naar de volgende kostenposten:

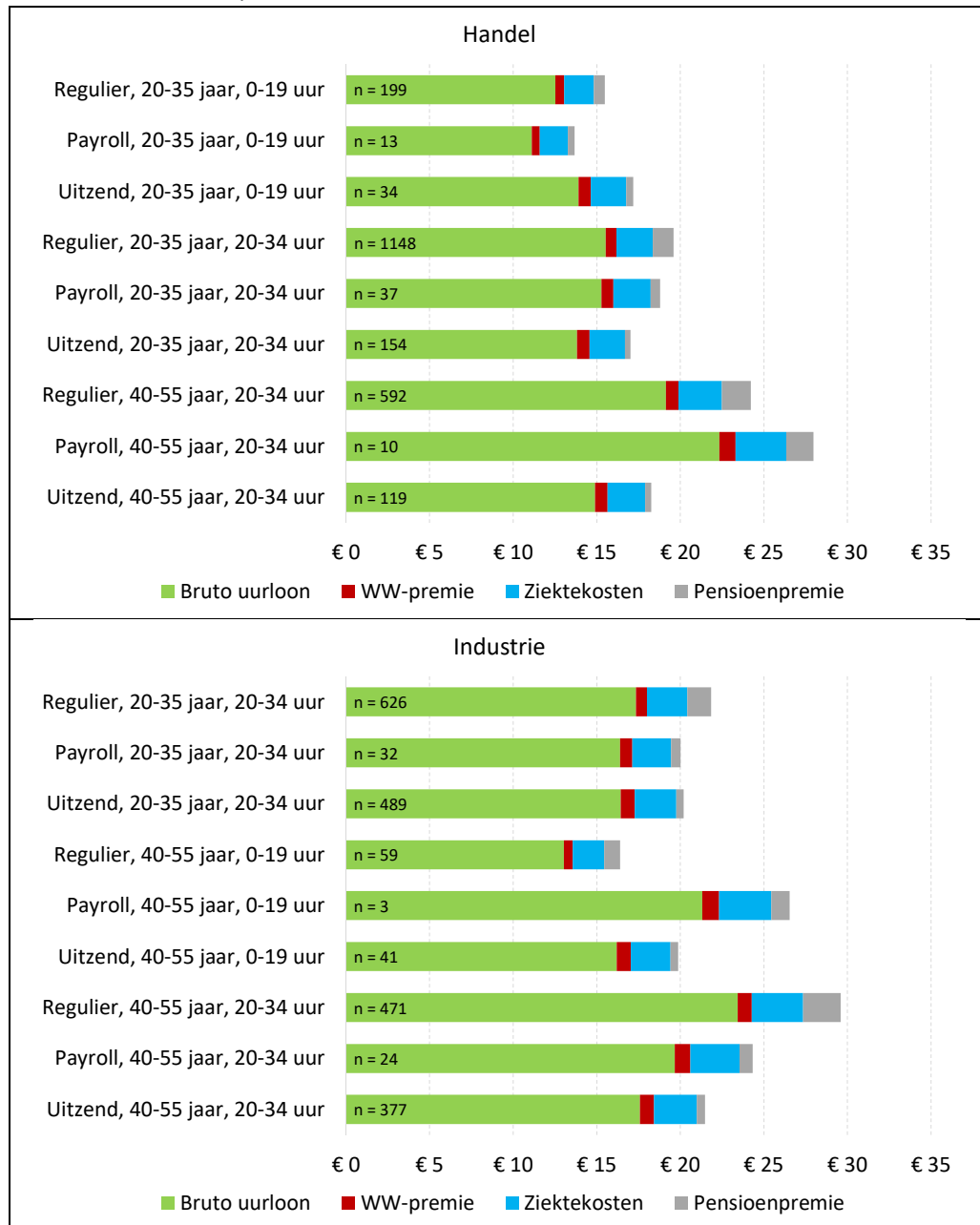
- *Bruto uurloon*: het totale bedrag aan loon in geld
- *WW-premie*: zowel het werkgevers- als werknemersdeel van de Awf-premie, als de werkgeversbijdrage aan het sectorfonds
- *Ziektekosten*: dit omvat de premie aan het Uitvoeringsfonds Overheid (Ufo), de gedifferentieerde premie Werkhervattingskas (Whk), de basispremie WAO/IVA/WGA (arbeidsongeschiktheid) en de werkgeversheffing voor de Zorgverzekeringswet (Zvw)
- *Pensioenpremie*: werkgeversdeel van de bijdrage aan het pensioen.

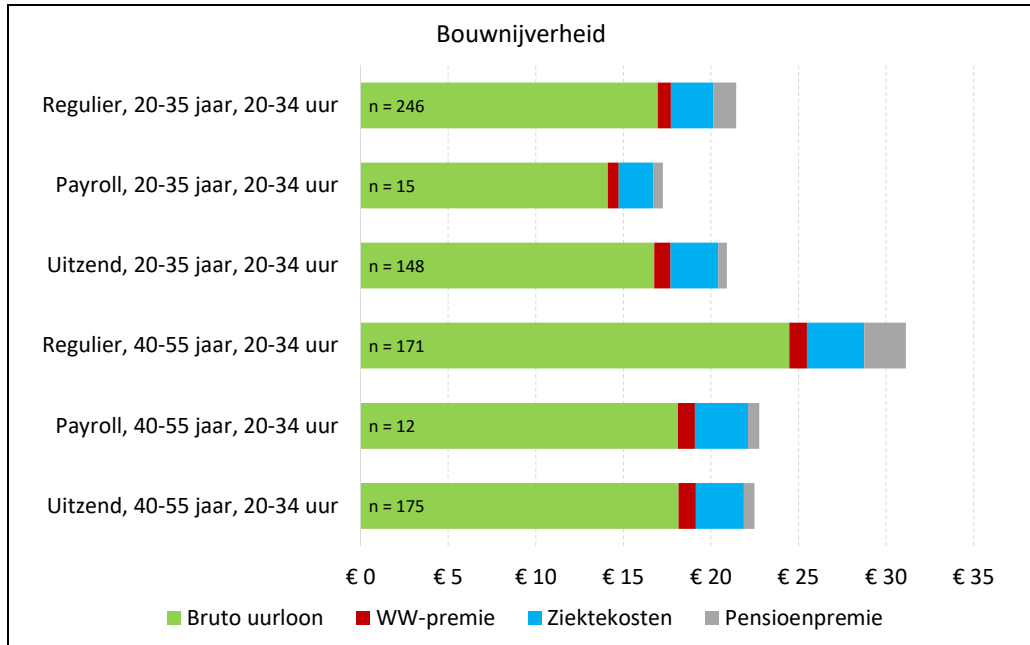
Figuur 6.2 geeft een overzicht van alle onderscheiden maatmensen (naar sector, leeftijd en omvang dienstverband) voor reguliere dienstverbanden, uitzendkrachten en payroll medewerkers. Een vergelijking van kosten tussen de type contracten wordt bemoeilijkt door een verschil in het gemiddelde beroepsniveau en het aantal waarnemingen tussen de contractvormen. Minder waarnemingen zorgt voor meer onzekerheid over het gemiddelde. Zo blijken oudere payroll medewerkers in de handel en jongere payroll medewerkers in de industrie gemiddeld in hogere functies te werken dan uitzendwerknemers en reguliere werknemers. Dat bepaalt voor een deel de relatief hoge arbeidskosten van payroll voor deze maatmensen.⁴⁸ Wanneer met deze factoren rekening wordt gehouden, dan blijkt de constatering in de vorige paragraaf dat payroll relatief goedkoop is en uitzenden relatief duur in vergelijking met een regulier tijdelijk dienstverband wel door de figuren te worden bevestigd, maar dat gaat niet voor alle situaties op. Uitzendarbeid blijkt vooral relatief duur bij jongeren, bij ouderen is dat veel minder evident. De belangrijkste reden daarvoor is dat de beloning voor dezelfde werkzaamheden vergelijkbaar moet zijn tussen uitzendkrachten en reguliere werknemers, maar dat oudere werknemers vaak al zijn opgeklommen in hun salarisschaal, terwijl uitzendkrachten vaak onderin de schaal starten, ook ouderen. Payroll ademt meer mee met de inschaling van werknemers, onder meer omdat reguliere werknemers soms hetzelfde werk blijven doen, maar dan als payroll medewerker. Dat betekent dat payroll vooral goedkoper is voor jongeren.

De verhouding in relatieve kosten verschilt tussen sectoren en naar de omvang van de werkweek. De keuze voor een bepaalde driehoeksrelatie hangt niet alleen af van kosten, maar ook van de relatieve arbeidsrechtelijke risico's.

⁴⁸ Het aantal waarnemingen in de EBB blijkt te klein om de maatmensen verder uit te splitsen naar beroepsniveau.

Figuur 6.2 **Vergelijking arbeidskosten op basis van registratiedata (CBS Micro-data)**





Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek

6.5 Conclusie

Uit de analyse blijkt dat de kostenverschillen tussen de verschillende driehoeksrelaties niet eenduidig zijn. Veel hangt af van de leeftijd van de arbeidskracht, de sector, de omvang van het dienstverband en het type werkzaamheden dat moet worden verricht. Arbeidsbemiddeling en uitzenden lijken relatief duur, maar voor uitzenden geldt dat vooral bij jongeren. Voor ouderen wegen de relatief lage loonkosten en de lagere arbeidsrechtelijke risico's van uitzenden ruimschoots op tegen de inhuurkosten. Ouderen kunnen immers in een vergelijkbare schaal worden ingedeeld, maar dan aan de onderkant. Tel daarbij het ontbreken van veel arbeidsrechtelijke risico's op, die juist bij oudere werknemers groter zijn, dan geeft dat een prikkel voor inhurende organisaties om structureel gebruik te maken van uitzendarbeid en waar mogelijk ook structureel gebruik van dezelfde uitzendkrachten. Payrollen is juist goedkoper in het geval van jongeren, omdat daar de kleinere arbeidsrechtelijke risico's eerder voor lagere inhuurkosten zorgen. Bij ouderen kunnen die arbeidsrechtelijke risico's niet goed door de uitlenende organisatie worden ingeschat, omdat de werving en selectie door de inlener plaatsvindt. Driehoeksrelaties met zzp'ers zijn voor inleners vaak het goedkoopst, omdat de arbeidsrechtelijke risico's dan bij de werkenden zelf liggen. Maar wanneer het gaat om specialistische werkzaamheden, waar ervaring sterk wordt gewaardeerd, kunnen de tarieven sterk oplopen, waardoor het kostenvoordeel voor de inhurende organisatie kleiner is of verdwijnt.

Per functie en type arbeidskracht kunnen de kosten tussen driehoekrelaties daarom sterk verschillen, maar het is moeilijk om inzicht te krijgen in de tarieven en prijzen die worden gehanteerd door bemiddelingsbureaus. Kostenvoordelen bij driehoekrelaties vinden hun bron vooral in een versobering van de arbeidsvoorwaarden, het behalen van schaalvoordelen op de werving en selectie van arbeidskrachten, en in het verschuiven van arbeidsrechtelijke risico's naar arbeidskrachten zelf.

7 Praktijk en doelen van de wet

7.1 Inleiding

Hoofdstuk 7. De praktijk en doelen van de wet	13. Wat zijn de beoogde doelen van het uitzendregime blijkens de parlementaire geschiedenis? 14. Hoe heeft de jurisprudentie zich op dit vlak ontwikkeld? 15. Hoe verhoudt de functie en rol die driehoeksrelaties in de praktijk hebben op de arbeidsmarkt zich tot de beoogde doelen van het uitzendregime?
--	---

Een antwoord op de onderzoeksvragen 13 en 14 is gegeven in paragraaf 7.2 en meer uitvoerig in deel B van deze rapportage. In deel B van deze rapportage is de wetgeschiedenis van de Waadi (1999) en de Wfz (1999) uitvoerig beschreven vanuit het perspectief van dit onderzoek (driehoeksrelaties). Onderzoeksvraag 15 is beantwoord op basis van interviews (7.3) en vervolgens op basis van alle ons ter beschikking staande informatie (7.4). De conclusies zijn weergegeven in paragraaf 7.5. De laatste onderzoeksvraag is ruimer benaderd door niet alleen naar uitzendwerk te kijken, maar ook naar andere driehoeksrelaties.

7.2 Doelen van de wet

Doelen van de Waadi en Wfz

Er zijn met de wetten geen specifieke effecten beoogd, anders dan het bevorderen van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt, met voldoende zekerheid voor uitzendkrachten. In de Memorie van Toelichting is het als volgt verwoord: "De Wfz zal moeten bijdragen aan het tot stand komen van een nieuw evenwicht tussen partijen op de arbeidsmarkt waarbij flexibiliteit en zekerheid hand in hand gaan en wel zodanig dat het proces van flexibilisering van de arbeid op een verantwoorde en evenwichtige wijze voor beide partijen verloopt." De termen flexibiliteit en zekerheid zijn verder niet gedefinieerd in de MvT. De geïnterviewden bevestigen deze observatie: het doel van de Waadi/Wfz is het reguleren van flexibele arbeid, wat in balans moet zijn met zekerheden van werknemers. Daartoe is de markt voor intermediairs volledig opengesteld en zijn er regels gesteld aan de

toepassing van flexibele arbeid. De functie van deze twee wetten is meer het vastleggen van de regels voor flexibele arbeid (codificeren), dan maatschappelijke sturing.⁴⁹

De introductie van de Waadi en de Wfz liep parallel met de afschaffing van het vergunningstelsel voor terbeschikkingstelling en arbeidsbemiddeling. Het voornaamste doel van deze wetgevingsoperatie was het openstellen van de markt voor allocatieve diensten. Een marktgerichtere benadering van terbeschikkingstelling en arbeidsbemiddeling zou extra kansen voor de arbeidsparticipatie bieden en tegelijkertijd het aanpassingsvermogen van arbeidsorganisaties vergroten.

In de Waadi werden voor intermediairs noodzakelijk geachte gedragsnormen opgenomen die voortaan via het civiele recht moesten worden gehandhaafd. Met de Wfz werd de uitzendrelatie wettelijk gedefinieerd als arbeidsovereenkomst en dit had als doel de ter beschikking gestelde arbeidskracht zekerheid te geven over de aard van zijn arbeidsverhouding en hem tegelijkertijd een adequaat beschermingsniveau te bieden. Het belang van de allocatieve functie van uitzenden is in de parlementaire geschiedenis een aantal keer benoemd, maar het was tegelijkertijd niet de bedoeling dat vast werk werd vervangen door uitzendwerk. Dit resulteerde erin dat het openstellen van de markt voor intermediairs, de introductie van gedragsnormen voor intermediairs en het bieden van rechtszekerheid en adequate bescherming voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten in deze wetgevingsoperatie aan elkaar werden gekoppeld als noodzakelijke bouwstenen voor het bereiken van evenwicht tussen enerzijds flexibiliteit en anderzijds zekerheid.

Aan de in de Waadi opgenomen gedragsnormen zijn blijkens de parlementaire geschiedenis nog een aantal specifieke doelen verbonden. Zo dienen het onderkruipersverbod en de loonverhoudingsnorm te voorkomen dat door terbeschikkingstelling de arbeidsvoorwaardenvorming bij de inlener wordt verstoord, bleef de inlenersaansprakelijkheid en toezicht behouden om malafide intermediairs zoveel mogelijk te weren van de markt en mocht het ter beschikking gestelde arbeidskrachten niet worden verboden reeks bij inleners in dienst te treden teneinde de opstapfunctie van flexibel werk niet te beperken.

Jurisprudentie

In de parlementaire geschiedenis is het belang van de allocatieve functie van uitzenden en terbeschikkingstelling voor een goed werkende arbeidsmarkt verschillende keren benadrukt en benoemd als rechtvaardiging voor de wijziging van bestaande regels en

⁴⁹ Donker van Heel, P.A. en R. Colard, Aanleiding, achtergrond en doel van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid, in: NEI (2002), *Naar een nieuw evenwicht? Evaluatie Wet Flexibiliteit en Zekerheid. Bijlagen*, Rotterdam.

introductie van nieuwe regels. Zo geldt dat het laten vervallen van het vergunningenstelsel direct verband houdt met gedachte dat daarmee de markt van allocatieve diensten zou worden vergroot, waardoor arbeidsparticipatie zou worden bevorderd. Tegelijkertijd werd de allocatieve functie van terbeschikkingstelling aangevoerd als reden om voor de uitzendovereenkomst niet het reguliere arbeidsrecht onverkort te laten gelden, maar daarop belangrijke uitzonderingen toe te staan. De allocatiefunctie van terbeschikkingstelling is niet geoperationaliseerd in de rechtspraak en in 2016 heeft de Hoge Raad in het Care4Care-arrest overwogen dat voor de toepassing van het uitzendregime niet is vereist dat een intermediair een allocatieve functie heeft. In ditzelfde arrest heeft de Hoge Raad overwogen dat het begrip toezicht en leiding waaraan in het toepassingsbereik van de Waadi en de uitzendovereenkomst belangrijke betekenis toekomt, hetzelfde moet worden uitgelegd als het begrip 'gezag' als bedoeld in artikel 7:610 BW waarin de arbeidsovereenkomst is gedefinieerd.

7.3 De praktijk en de wet volgens geïnterviewden

7.3.1 Intermediairs

Het algemene beeld

Vergelijking van de huidige praktijk met de beoogde doelen van de wet levert een vrij eenduidig beeld op bij de geïnterviewden. Dit beeld is niet rooskleurig. Flexibele arbeid in het algemeen en driehoeksrelaties in het bijzonder zijn – volgens de geïnterviewden – op dit moment niet goed gereguleerd. De markt van intermediairs (driehoeksrelaties) is te ondoorzichtig geworden, met te veel onwenselijke praktijken, en met afnemende zekerheid voor de beroepsbevolking. Dit heeft uiteraard ook te maken met de algemene flexibiliseringstendens (op- en afroepcontracten, nul-urencontracten, min-max-contracten en directe inzet van zzp'ers). Twintig jaar na de invoering van de Waadi/Wfz staat Nederland voor dezelfde uitdagingen als vóór de invoering van de wet. "De euforie van toen is geheel weg", aldus een geïnterviewde die destijds actief was in het veld.

De Waadi en de Wfz hebben een leereffect gehad op bedrijven. Bijvoorbeeld de ketenbepaling was geheel nieuw. Deze constructie bleek in de praktijk bruikbaar voor bedrijven. De ketenbepaling heeft bedrijven op ideeën gebracht, die zij zonder de wet niet zouden hebben gehad.⁵⁰

⁵⁰ Dit effect is vroegtijdig gesignaleerd. Zie onder andere: Miedema, E. (1998), *Flexibiliteit en Zekerheid. Een onderzoek naar de gevolgen van de nieuwe wet- en regelgeving voor uitzendkrachten*, Universiteit van Amsterdam, doctoraalscriptie.

De intermediaire markt

Er is een open markt ontstaan van een groot aantal arbeidsmarktintermediairs, die gezamenlijk een sterke impuls hebben gegeven aan de flexibiliteit van en op de arbeidsmarkt. De wet (Waadi, 1998) heeft wat betreft de uiteindelijke omvang en impact van de flexibiliteit (op de arbeidsmarkt) geen limieten gesteld. In die zin is deze praktijk niet strijdig met de bedoeling van de wet. Maar de geïnterviewden zijn kritisch. Er is sprake van een wildgroei van intermediairs. Het zicht op de intermediaire markt ontbreekt grotendeels. Over de aard en omvang van de intermediaire markt tasten uitvoeringsinstanties en belangenorganisaties in het duister. Een 'educated guess' varieert van 14 duizend tot 50 duizend intermediairs.

De arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt werkt volgens de geïnterviewden niet zoals destijds was bedoeld. De flexibiliteit van de arbeidsmarkt is te sterk toegenomen en neemt steeds verder toe. Internationaal gezien scoort Nederland weliswaar laag op de werkloosheidsschaal, maar hoog op de flexibiliteitschaal. Het aandeel vaste arbeid daalt en blijft dalen. Er is geen zicht is op een ombuiging van deze trend. Krapte op de arbeidsmarkt lijkt alleen tijdelijk een impuls te geven aan vaste contracten. Het aandeel oproepcontracten is toegenomen in plaats van afgenomen.

Nieuwe driehoeksrelaties

Uitzendwerk heeft zich sterk ontwikkeld, maar heeft niet de preferentie positie ingenomen die werd verwacht. De ontwikkeling van diverse driehoeksrelaties is onvoldoende voorzien. Dit geldt specifiek voor de driehoeksrelaties met zzp'ers en uitbesteding van bedrijfseigen werkzaamheden.

Online platforms

De ontwikkeling van online platforms was niet voorzien eind jaren negentig. De platforms leveren diensten op het gebied bemiddeling, terbeschikkingstelling, tussenkomst en uitbesteding. De publieke arbeidsvoorziening en de uitzendbureaus waren destijds al wel grootschalig bezig met netwerktechnologie. De mogelijkheden van internet openbaarden zich pas later. Platforms zoals deze nu functioneren moeten worden beschouwd als arbeidsmarktintermediair, volgens de geïnterviewden. De traditionele intermediairs zijn zelf ook steeds meer overgegaan op dienstverlening via eigen platforms. Een van de problemen met de platforms is het voorkomen van fictieve dienstverbanden. Tevens bestaat het vermoeden dat door platforms vergoedingen worden gevraagd aan werkzoekenden, wat bij wet is verboden. De omvang van de markt van de platforms is onbekend. Het

beeld bestaat bij de geïnterviewden dat de overheid nog onvoldoende greep heeft op deze platforms.

De internationale dimensie

De internationale dimensie was een blinde vlek eind jaren negentig, toen de wet tot stand kwam. De openstelling van de grenzen voor Midden- en Oost-Europeanen (MOE-ers) niet lang na de invoering van de Waadi/Wfz (2004-2007) heeft een doorslaggevende invloed gehad op de ontwikkeling van driehoeksrelaties. Nederlandse intermediairs zijn in het buitenland gaan werven, buitenlandse intermediairs zijn in Nederland gaan opereren en zijn zich in Nederland gaan vestigen. Hierdoor is het probleem vergroot van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik (FMO). Intermediairs die gevestigd zijn in het buitenland (en specifiek Oost-Europa) vormen een risicogroep, volgens geïnterviewden. Uitgebreide internationale netwerken van bv's, in combinatie met de inzet van stromannen, maken de handhaving complex en zeer arbeidsintensief. De omvang van deze problematiek is slechts ten dele in beeld en voor zover die in beeld is, ontbreekt het volgens de geïnterviewden aan handhavingscapaciteit. Met deze ontwikkeling zijn de arbeidsverhoudingen veranderd. Een van de geïnterviewden drukte het als volgt uit: "De moraliteit is ver te zoeken en het lijkt de laatste jaren erger te worden."

MSP's en brokers

MSP's, als "vierde partij", hebben geen specifieke aandacht gekregen binnen de wet. MSP's verzorgen de volledige inhuur van externe arbeid voor met name zeer grote bedrijven, bijvoorbeeld in de bouw en de financiële dienstverlening. Het betreft een beperkt aantal ondernemingen met een zeer groot bereik van transacties. De omzet betreft voor het overgrote deel omzet van leveranciers, zoals uitzendbureaus. Van het totale volume is 3-4 procent toegevoegde waarde. Als voordeel van MSP's wordt gezien dat zij kunnen helpen bij het bevorderen "compliance" (het nakomen van de regels).

MSP's kunnen last hebben van imagobesmetting door de handelswijze van zogenaamde "brokers", die zich als MSP profileren. Dit zijn intermediairs die zich vooral positioneren als risicodragers. Zij nemen contractueel alle aansprakelijkheden over van de inhurende organisatie. Faillissementsrisico is bovengemiddeld aanwezig bij dergelijke organisaties. Dit verschijnsel is niet expliciet voorzien in de wet.

7.3.2 Specifieke driehoeksrelaties

Uitzenden

Uitzenden heeft zich volgens geïnterviewden ontwikkeld tot een professionele en maatschappelijk algemeen aanvaarde vorm van dienstverlening. De ABU en de NBBU hebben hierbij een stimulerende rol gespeeld. Toch zijn er in loop van de jaren – en dat begint zeker al in 2010 – in vakbondskringen bedenkingen ontstaan. Aanleiding hiervoor is het lange verblijf van mensen in uitzendwerk, ofwel de geringe doorstroming naar een arbeidsovereenkomst voor bepaalde of onbepaalde tijd. Dit zijn punten die in dit onderzoek door verschillende geïnterviewden zijn genoemd. Het systematische gebruik van (zeer) korte repeterende arbeidsovereenkomsten (fase A) maakte voor de vakbonden duidelijk dat de intentie van uitzendbureaus niet is om te werken aan zekerheden.

Een van de grote niet geanticipeerde ontwikkelingen bij uitzenden betreft de repeterende korte contracten. Dit houdt in dat één uitzendkracht een groot aantal dag- en weekcontracten bij dezelfde inlener heeft gedurende langere tijd, vanaf de eerste dag. Het betreft niet het uitzendbeding, maar het werken in korte contracten in fase A.

Het probleem van de korte repeterende contracten is de onzekerheid voor de uitzendkracht in deze periode. Dit fenomeen is rond de jaren 2009-2010 tot de vakbonden doorgedrongen. Het is niet uitgesloten dat deze constructie daarvoor al langere tijd in de praktijk werd toegepast, ook omdat het bij wet mogelijk was. De vakbond constateerde rond die jaren dat een situatie was ontstaan, die leek op de periode van voor de Wfz: “We kunnen weer van voren af aan beginnen”. Inmiddels zijn wettelijke blokkades opgeworpen voor deze praktijk en is in de uitzend-cao afgesproken dat dergelijke contracten minimaal een maand moeten duren.

Een ander niet geanticipeerde ontwikkeling betreft het “premieshoppen” door uitzendbureaus, waarbij gebruik wordt gemaakt van eigen werkmaatschappijen in bepaalde sectoren, met relatief lage premies. De wetgever staat dit toe, mits er vanaf de eerste dag wordt gewerkt zonder uitzendbeding. In de ABU-cao is dit mogelijk in fase A.

Payrollen

Dat sprake was van werving en selectie door de inlener is ten tijde van de wet niet voorzien. Het allocatieprincipe was niet als zodanig geoperationaliseerd. Volgens de vakbonden is payrollen in deze vorm niet bedoeld, omdat er geen sprake is van allocatie.

Detacheren

Een specifieke vorm van terbeschikkingstelling zou anders geregeld moeten zijn, volgens een aantal geïnterviewden: een ander regime zou moeten gelden bij

terbeschikkingstelling van arbeidskrachten met wie een arbeidscontract bestaat voor bepaalde of onbepaalde tijd. In de markt wordt deze vorm detacheren genoemd. Deze geïnterviewden zijn van mening dat er bij contracten voor onbepaalde tijd dermate veel zekerheden zijn voor de medewerker, dat vrijwaring van artikel 8 Waadi gerechtvaardigd zou moeten zijn. Dit zou zeker het geval moeten zijn, wanneer sprake is van een hoger loon bij de intermediair dan bij de inhurende organisatie.

Tussenkost zzp

Tussenkost van zzp'ers is niet voorzien in de Waadi/Wfz, mede door de focus op uitzenden. Het wettelijk regelen van tussenkost is een van de grote uitdagingen voor het arbeidsrecht, volgens de geïnterviewden. Bij tussenkost wordt veelal gewerkt met lagere uurtarieven voor zzp'ers dan voor uitzendkrachten. Van maatschappelijk belang is het de vraag in hoeverre sprake is van schijnconstructies. Er dient onderscheid te worden gemaakt in typen zzp'ers. Overigens beschikken uitzendbureaus zelf ook over werkmaatschappijen die zich bezighouden met tussenkost van zzp'ers.

De opvattingen van de geïnterviewden over tussenkost van zzp'ers verschillen. Een deel van de geïnterviewden ziet het als legitiem arbeidsverkeer, en een deel ziet het als onwenselijk. Volgens de laatste groep geïnterviewden zou leiding en toezicht "te gemakkelijk" kunnen worden toegeschreven aan de intermediair. Feitelijk zouden we te maken kunnen hebben met (fictieve) dienstverbanden. Deze driehoeksrelatie kan volgens deze geïnterviewden problemen met zich meebrengen met betrekking tot de aansprakelijkheden en beloning.

Verschillende geïnterviewden wijzen op het belang om bij tussenkost, en zelfs bij uitbesteding, in beeld te brengen hoe de allocatie is verlopen. Wanneer de betreffende medewerkers zijn geworven en geselecteerd door de inhurende organisatie, dan is geen sprake van allocatie. Andersom, als de intermediair dit regelt, dan is er wel sprake van een allocatiefunctie.

Uitbesteding

Meerdere geïnterviewden wijzen op schijnconstructies die voorkomen in de hoedanigheid van uitbesteding. Feitelijk kan er in bepaalde gevallen sprake zijn van terbeschikkingstelling, terwijl er op papier een eindresultaat is afgesproken. Meerdere geïnterviewden wijzen op de voorbeelden van de rode, gele of blauwe petjes. Als voorbeeld: een lopende band wordt bezet met eigen medewerkers van de inhurende organisatie (met rode petjes) en een andere identieke lopende band met medewerkers van een contractor (met blauwe petjes). Zij doen hetzelfde werk, maar de medewerkers met de blauwe petjes hebben een lager loon. Zij werken volgens de arbeidsvoorwaarden van de contractor,

wat in de praktijk kan inhouden het minimumloon. Een variant hierop is het groepsgewijs inzetten van zzp'ers in de vorm van uitbesteding. Wanneer aan "de groep met blauwe petjes" leiding en toezicht wordt gegeven door de inhurende organisatie, dan kan sprake zijn van schijnconstructies. Maar ook al kan een gezagsverhouding in dergelijke gevallen niet hard worden aangetoond, dan nog spoort een dergelijke constructie niet met de bedoeling van de wet, volgens sommige geïnterviewden.

7.3.3 Motieven, functies, prikkels en de wet

Volgens geïnterviewden zijn kosten steeds belangrijker bij de keuze van een inhurende organisatie voor een bepaalde arbeidsvorm (zie 5.2). De inzet van tussenkomst en uitbesteding neemt daardoor toe, ten koste van uitzenden (watervaleffect). Driehoeksrelaties hebben op dit moment een belangrijke allocatieve functie, wat destijds ook een belangrijk uitgangspunt was bij de wet. Het structureel inzetten van driehoeksrelaties komt in ruime mate voor. Dit is een verschijnsel dat zich reeds in het midden van de jaren tachtig had ingezet, onder invloed van het concept van de flexibele schil (Atkinson) en actieve marketing door arbeidsmarktintermediairs. Belangrijke prikkels voor de inzet van driehoeksrelaties zijn geweest het openstellen van de grenzen voor Midden- en Oost-Europeaan (2004-2007) en de economische crisis (2008-2011).

7.3.4 Oplossingsrichtingen volgens de geïnterviewden

Geïnterviewden hebben niet alleen problemen gesignaleerd, maar zij hebben ook hun ideeën gegeven over mogelijke oplossingsrichtingen. Voor het grootste deel betreft dit de aanpassing van regels. In die zin passen de hier gepresenteerde oplossingsrichtingen bij de onderzoeksvraag over de aansluiting van praktijk en wet.

Het doel van de wet

Op zichzelf is het volgens de geïnterviewden heel logisch dat er destijds geen concrete doelen zijn geformuleerd in de wet, omdat het nu eenmaal ging om het vastleggen van spelregels. Bij eventuele wetswijzigingen zou kunnen worden nagedacht in hoeverre er misschien toch bepaalde doelen gesteld zouden moeten worden. Gedacht wordt aan concrete doelen ten aanzien van gelijke rechten van werkenden en aan het volledig transparant maken van de intermediaire markt. Uiteraard dient er dan eerst draagvlak te worden gevonden voor concrete doelstellingen en sturingsmechanismen.

Heroriëntatie op werk

Algemeen pleiten de geïnterviewden voor een heroriëntatie op werk, waarbij alle vormen van werk - inclusief driehoeksrelaties - onder één noemer worden gebracht. Vanuit het

perspectief van de intermediairs gaat het om een gelijk speelveld. Werkgevers en opdrachtgevers hebben belang bij transparantie en duidelijkheid. En werkenden hebben recht op gelijke behandeling. Gewezen wordt op de volgende initiatieven:

- De werkzaamheden van de “Commissie Borstlap”. Deze commissie – formeel de Commissie Regulering van Werk - is een onafhankelijke commissie, die onderzoekt of de regels die gelden rondom het verrichten van werk nog passen bij de manier waarop we werken, nu en in de toekomst.⁵¹
- Werkzaamheden van de VAAN-VvA Expertgroep, een juridische expertgroep die zich richt op de verbreding van de arbeidsrechtelijke positie en depolarisatie van de huidige arbeidsmarkt.⁵²
- De betekenis van ILO-conventie 181, als kader voor een integrale visie op alle vormen van arbeid.⁵³

Handhaving

Vrijwel alle geïnterviewden hameren op het belang van meer capaciteit voor handhaving. Het gaat dan om het brede terrein van risicoanalyse, opsporing en vervolging. Dit is in de eerste plaats een kwestie van meer menskracht. Hierdoor kan de pakkans worden vergroot en kunnen er grotere bedragen worden teruggevorderd. Maar ook verruiming van wettelijke (sanctie)mogelijkheden wordt genoemd. Zo zou het bestuurs-verbod moeten worden verruimd en zouden de straffen voor overtreders moeten worden verhoogd. Er dient aan de instroomkant een betere signaleringsfunctie te komen, bijvoorbeeld bij - of met - de KvK. Een wettelijke beperking op de instroom van intermediairs wordt door verschillende geïnterviewden genoemd als een mogelijke oplossing.

Een vergunningstelsel

Over een eventueel vergunningstelsel zijn de meningen verdeeld. Toch neigen geïnterviewden wel naar een vorm van een vergunningstelsel, omdat het de enige weg lijkt te zijn om ongewenste verschijnselen *te voorkomen*. De geïnterviewden realiseren zich dat de overheid hiervoor onvoldoende capaciteit heeft, althans op dit moment. Een publiek-private vorm zou een alternatieve vorm kunnen zijn, bijvoorbeeld een SNA-keurmerk als voorwaarde voor een vergunning. Andere wijzen op het risico van marktconcentratie bij een beperkt aantal intermediairs, als nadeel van een vergunningstelsel. Eind

⁵¹ In wat voor land willen wij werken? Discussienota van de Commissie regulering van werk over toekomstbestendig arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit. 20 juni 2019.

⁵² Houweling, A.R. (red.), Wetboek van Werk 2020, juni 2019.

⁵³ Haasteren, F.C.A. (2016), Fatsoenlijke flexibiliteit, *De invloed van ILO-conventie 181 en de regelgeving omtrent uitzendarbeid*, Universiteit van Leiden. Proefschrift. De auteur pleit, net als zijn promotor Van der Heijden, voor een arbeidsverhoudingenrecht.

2019 - in de afrondende fase van dit onderzoek - is door het kabinet een standpunt ingenomen over het vergunningstelsel.⁵⁴

Wettelijke regeling “verplaatsing” van arbeid

“Verplaatsing” van arbeid is het overzetten van het ene type contract naar een andere, voor hetzelfde werk, bij hetzelfde bedrijf. Een voorbeeld is het overzetten van een arbeidsovereenkomst in een payrollovereenkomst. In 2011 liet onderzoek zien dat destijds bij 36 procent van de payrollkrachten sprake was van voortzetting van een bestaande baan in een payrollcontract. Het formele werkgeverschap is daarmee overgegaan van hun (toenmalige) werkgever naar het payrollbedrijf.⁵⁵ Dit zogenoemde “verplaatsen” komt volgens sommige geïnterviewden minder vaak voor, althans bij payrollen. Bij uitbesteding zou deze werkwijze wel steeds meer voorkomen. Gesuggereerd wordt dat wellicht een wettelijke regeling op dit punt nodig is.

Verduidelijken begrippen

Belangrijke begrippen zijn niet of onvoldoende geoperationaliseerd in de regelgeving en verdere jurisprudentie, wat de naleving bemoeilijkt. Uitvoerende organisaties zoals de belastingdienst en UWV geven soms een eigen operationalisering van begrippen, wat soms verwarrend werkt. Relevante begrippen worden zelfs door geïnterviewden verschillend geïnterpreteerd. Verduidelijking van begrippen is aan te raden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de volgende begrippen:

- Driehoeksrelatie.
- Payrollen.
- Detacheren.
- Contracting.
- Gezagsverhouding.
- Fictief dienstverband.
- Allocatie.
- Structurele inzet.
- Zzp'er.

Concretiseren leiding en toezicht

Het zou eenvoudiger zijn het begrip leiding en toezicht te concretiseren in die zin dat het niet gaat om gezag in de zin van 7:610, maar om een zekere mate van zeggenschap.

⁵⁴ *Integrale aanpak misstanden arbeidsmigratie* (20 december 2019), Brief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede kamer.

⁵⁵ Wit, J. de, en P. Donker van Heel (2011), *Payrollkrachten. Een onderzoek naar de kenmerken van payrollkrachten*, Ecorys, Rotterdam.

Volgens de geïnterviewden is het principe van de gezagsverhouding (leiding en toezicht) de veroorzaker van veel onduidelijkheid. De aanwezigheid van een gezagsverhouding tussen de inhurende organisatie en de medewerker is bepalend voor het regime. Het is een essentieel criterium, maar zeer lastig te operationaliseren. Tegelijkertijd is een gezagsverhouding in de praktijk erg moeilijk vast te stellen, zelfs niet wanneer alle drie de partijen zouden worden gehoord. Het komt voor dat driehoeksrelaties op papier zo worden vormgegeven dat de inlener geen toezicht en leiding heeft over de arbeidskracht die ter beschikking wordt gesteld. Op papier is dan niet voldaan aan de definitie van terbeschikkingstelling in de zin van de Waadi (of van uitzenden in de zin van 7:690 BW), maar dat neemt niet weg dat in de praktijk wel sprake kan zijn van door de inlener uitgeoefende leiding en toezicht (gezagsverhouding).

Driekwart dwingend recht

Sommige geïnterviewden zijn van mening dat de mogelijkheden van driekwart dwingend recht zouden moeten worden beperkt. Door driekwartdwingend recht in het arbeidsrecht worden de doelen van de wet nooit bereikt, volgens verschillende geïnterviewden. Driekwartdwingend recht heeft meer invloed gehad dan de regels die in de wet staan. De wettelijke regels zijn hiermee zodanig opgerekt, dat er altijd voldoende potentieel aanbod aanwezig blijft voor uitzendbureaus om op de meest flexibele manier te opereren. In theorie kan iedereen eenvoudig een leven lang worden uitgezonden, zelfs bij dezelfde inlener. De bovenwettelijke regelingen geven te weinig druk om uitzendkrachten een vaste baan aan te bieden.

OVO, OVA en arbeidsovereenkomst

De Overeenkomst van Opdracht (OVO) en de Overeenkomst van Aanneming (OVA) zou beter gekoppeld moeten worden aan het arbeidsrecht, waarbij de inhoudelijke betekenis ook duidelijker zou moeten zijn. Betekent "van stoffelijke aard" in de OVA, dat er altijd sprake is van een resultaatverplichting en bij de OVO niet? Zo wordt er in de wet ten aanzien van de OVA gesproken over het "door de opdrachtgever te betalen prijs in geld". Het woord prijs suggereert een resultaatverplichting. Toch wordt de OVA gebruikt voor werk op uur-basis. Het is verder de vraag of OVO en de OVA wel voldoende zijn afgestemd op de factor arbeid. De relatie tussen de OVO, de OVA en de arbeidsovereenkomst is niet duidelijk. "Prijs" (OVA) is bijvoorbeeld iets anders dan "loon" bij de arbeidsovereenkomst. Bij de OVO wordt in de wet niet gesproken over een prijs, loon, of vergoeding. En waar de arbeidsovereenkomst uitvoerig is uitgewerkt, zijn de regels over de OVO en de OVA dat veel minder.

Regelen van onder- en overbieding

Geïnterviewden vragen zich af in hoeverre over- en onder-bieding apart geregeld zouden moeten worden. Van onder-bieding is sprake wanneer de prijs van de arbeidskracht via de intermediair lager is dan de prijs van een eigen werknemer (voor vergelijkbaar werk). Van overbieding is sprake wanneer de prijs van de arbeidskracht via de intermediair juist hoger is dan de prijs van een eigen werknemer (voor vergelijkbaar werk). Oorspronkelijk is artikel 8 Waadi in de wet gekomen om het proces van arbeidsvoorwaardenvorming bij de inlener niet te verstoren. Na invoering van de wet heeft artikel 8 steeds meer de functie gekregen om onder-bieding tegen te gaan. Inmiddels de praktijk zodanig dat overbieding toeneemt. Bijvoorbeeld in de zorg en in het onderwijs gaan werknemers via intermediairs werken, ofwel in dienst bij de intermediair (detacheren), ofwel als zzp'er (tussenkoms of uitbesteding). Dit komt ook voor in dezelfde baan bij de oorspronkelijke werkgever. De werkgever wordt dan een inhurende organisatie en heeft hogere kosten. Overbieding heeft een prijsopdrijvend effect voor deze zorg- en onderwijsinstellingen, wat maatschappelijk ongewenst is.

Herstellen evenwicht arbeidsverhoudingen

Volgens verschillende geïnterviewden zou er gezocht moeten worden naar een nieuw evenwicht tussen werkgevers- en werknemersorganisaties in de markt van arbeidsmarkt-intermediairs. De vakbond moet weer het gevoel krijgen daadwerkelijk greep te hebben op de ontwikkelingen en (in elk geval) de uitzendorganisaties hebben behoefte aan een gelijk speelveld.

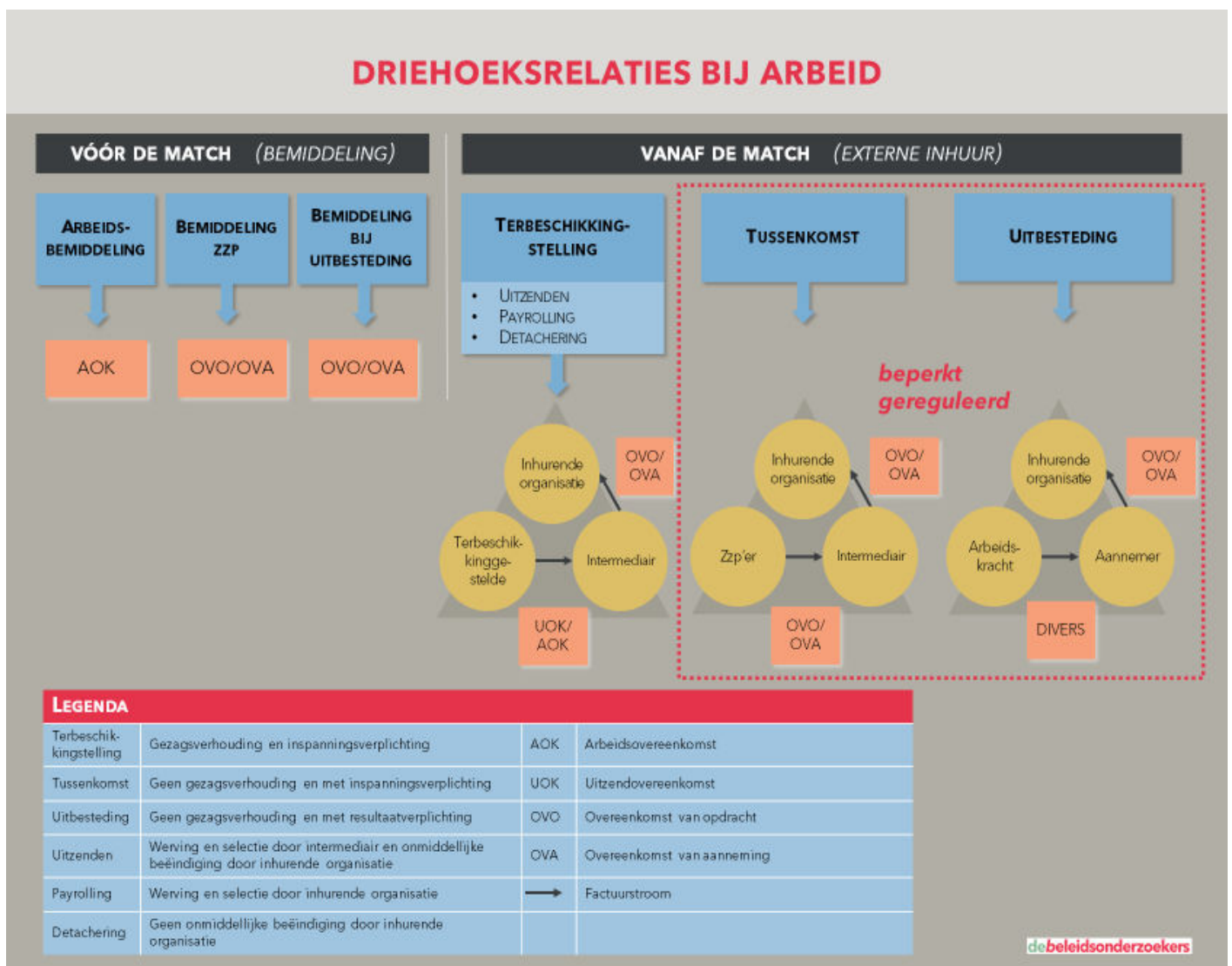
Geïnterviewden - ook van buiten de vakbond - benadrukken het belang van betrokkenheid van de vakbond. In de afgelopen twintig jaar was de uitdaging voor de vakbond vaak erg groot. Vakbondsleden kregen steeds vaker de indruk achter de muziek aan te lopen. Dit gevoel is veroorzaakt door telkens nieuwe businessmodellen (constructies) die werden bedacht, vaak met zware ondersteuning door juristen en fiscalisten. Een voorbeeld is "sectorshopping" door uitzendbureaus en de vele vormen van schijnconstructies en fictieve dienstverbanden. Ten aanzien van (tussenkoms van) zzp'ers steekt de vakbond de hand in eigen boezem: de problemen die hierbij zijn ontstaan hadden - door sociale partners - eerder moeten worden opgepakt.

De brancheorganisaties in de uitzendsector doen volgens de geïnterviewden hun best het georganiseerde deel van de branche zo goed mogelijk te regelen. Een groot deel van de uitzendbureaus is echter niet georganiseerd en daar spelen serieuze problemen. Tegelijkertijd ontstaan er nieuwe driehoeksrelaties, en steeds meer in de vorm van online platforms. Hierdoor wordt de markt voor de brancheorganisaties steeds minder grijpbaar.

Herstel van de arbeidsverhoudingen zou inhouden werken volgens het principe van co-creatie, vanuit een gezamenlijke analyse ("common ground"), in samenwerking met de diverse vertegenwoordigende organisaties (uitzenden, payrollen, detacheren, tussenkomst en uitbesteding).

7.4 De praktijk en de beoogde doelen van de wet

Deze paragraaf betreft de beantwoording van onderzoeksvraag 15, op basis van onze eigen juridische analyse en alle onderzoeksresultaten, inclusief de interviews (7.3).



Een substantieel deel van de driehoeksrelaties is beperkt gereguleerd vanuit arbeidsrechtelijk perspectief (zie volgende figuur). Dit betreft tussenkomst en uitbesteding van bedrijfseigen werkzaamheden, arbeidsvormen die nu relatief veel voorkomen en die twintig jaar geleden niet specifiek waren voorzien. Een integrale benadering van driehoeksrelaties in het recht ontbreekt. Een integrale benadering is nodig vanwege de substitutie die plaatsvindt tussen de verschillende arbeidsvormen.

Liberalisering van de intermediaire markt was het doel van de Waadi. Het onderzoek laat zien dat het aantal intermediairs sinds 1998 fors is toegenomen. Een groot deel van de intermediairs is niet georganiseerd en een groot deel van de activiteiten onttrekt zich aan de waarneming. Geïnterviewden spreken over een wildgroei van intermediairs, een term die de lading lijkt te dekken. Wildgroei van intermediairs houdt in dat de verhoudingen en omstandigheden bij een groot deel van de driehoeksrelaties niet helder zijn. Concreet gaat het onder meer over schijnconstructies en "verplaatsing" van arbeid. Dit laatste is het overzetten van het ene type contract naar een andere, bij dezelfde arbeidskracht, bij hetzelfde bedrijf, voor hetzelfde werk. Cao's en sectorale arbeidsverhoudingen komen hierdoor onder druk te staan.

De aard van de personeelsvoorziening door bedrijven verandert: bedrijven staan op dit punt niet stil, bedrijven innoveren en evolueren, ook op het gebied van externe inhuur. In de afgelopen decennia zijn bedrijven steeds rationeler omgegaan met externe inhuur. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met externe factoren (fluctuerende vraag vanuit de markt, globalisering, conjunctuur, enzovoort) en - volgens geïnterviewden - ook met actieve marketing door intermediairs. Het op organisatieniveau structureel inzetten van driehoeksrelaties (de "flexibele schil") kwam al voor in de jaren tachtig en negentig. Deze bedrijfsstrategie is in de decennia daarna min of meer gemeengoed geworden. Naast motieven als "piek" en "ziek" zijn er in de afgelopen twintig jaar nieuwe motieven naar voren gekomen en dominantier geworden, zoals de aard van het werk (specialismen), de voorspelbaarheid van het werk, het tekort aan geschikte werknemers op de arbeidsmarkt en (vooral) de gepercipieerde voordelen van externe inhuur, zoals het vermijden van arbeidsrechtelijke risico's, ontzorgen, zelf kunnen bepalen wanneer het contract eindigt en de kosten.

Het algemene beeld dat wij als onderzoekers hiervan hebben gekregen is dat bedrijven vroeger (ten tijde van het ontstaan van de Waadi/Wfz) van binnen naar buiten redenerden: "piek" en "ziek" zijn interne problemen, waarvoor een externe oplossing werd gezocht. Steeds meer zijn bedrijven van buiten naar binnen gaan werken: wat is het aanbod op de intermediaire markt en wat zijn daarvan de kosten en de baten voor de

organisatie? Deze omslag is gepaard gegaan met een steeds nauwere interactie tussen (potentieel) inhurende organisaties en intermediairs.

De spelregels die gelden voor de markt van intermediairs zijn vastgelegd in de Waadi en opvallend is dat met name driehoeksrelaties die inmiddels een belangrijk deel van de markt voor allocatieve diensten betreffen, buiten de reikwijdte van de Waadi vallen. Het gaat hierbij om tussenkomst en uitbesteding. De spelregels in de Waadi hebben tot doel malafide intermediairs van de markt van allocatieve diensten te weren (denk aan de inlenersaansprakelijkheid), bestaande arbeidsvoorwaardenvorming te beschermen (loonverhoudingsvoorschrift en het onderkruipersverbod) en de belemmeringen voor arbeidskrachten in de opstap naar een zekerdere vorm van arbeid weg te nemen (denk aan het belemmeringsverbod). Doordat de Waadi niet geldt voor een wezenlijk deel van driehoeksrelaties, slaagt de Waadi niet zonder meer in het waarborgen van een gezonde markt voor allocatieve diensten, slaagt de Waadi niet zonder meer in het beschermen van de bestaande arbeidsvoorwaardenvorming en kan de Waadi niet zonder meer voorkomen dat voor arbeidskrachten belemmeringen gelden om bijvoorbeeld rechtsreeks bij inleners in dienst te treden. De loonverhoudingsnorm (gelijke beloning) was, zoals hiervoor aangestipt, bedoeld om de arbeidsvoorwaardenvorming bij de inlener niet te verstoren, maar heeft natuurlijk ook in zekere zin het effect dat substitutie wordt voorkomen, omdat de inlenende organisatie gehouden is dezelfde arbeidsvoorwaarden toe te passen op ingeleende arbeidskrachten. Doordat de loonverhoudingsnorm niet van toepassing is op alle in de praktijk voorkomende driehoeksrelaties, kan de Waadi niet goed voorkomen dat werknemers door ingehuurde arbeidskrachten worden vervangen.

7.5 Conclusie

Het aantal arbeidsmarktintermediairs is gegroeid en de arbeidsmarkt is flexibeler geworden. Een toename van het aantal arbeidsmarktintermediairs ligt in lijn van de verwachting van de wet (de Waadi, in combinatie met de Wfz). Een meer flexibele arbeidsmarkt in combinatie met meer zekerheid voor de beroepsbevolking was de bedoeling van de wet (de Wfz, in combinatie met de Waadi). Een deel van de driehoeksrelaties, die op dit moment bestaan, is - arbeidsrechtelijk - beperkt gereguleerd. Specifiek betreft dit tussenkomst (met zzp'ers) en uitbesteding van bedrijfseigen werkzaamheden. De groei van de markt van driehoeksrelaties is gepaard gegaan met ongewenste neveneffecten, zoals on-eigenlijk gebruik, onder-bieding (te lage beloning), overbieding (te hoge kosten voor bedrijven en instellingen) en afnemend bereik van cao's (meer inzet van zzp'ers en het vóór-komen van schijnconstructies).

DEEL B. WAADI EN WFZ

Waadi en Wfz

Een juridisch onderzoek naar de doelen van het uitzendregime

Notitie t.b.v. SZW-onderzoek naar driehoeksrelaties

Niels Jansen⁵⁶ en Ilse Zaal⁵⁷, Universiteit van Amsterdam, 3 september 2019

Vooraf

Een deel van het onderzoek naar (het functioneren van) driehoeksrelaties richt zich op de vraag hoe de functie en rol die uitzenden in de praktijk heeft op de arbeidsmarkt, zich verhoudt tot de beoogde doelen van het uitzendregime. Voor de beantwoording van deze vraag is nodig een analyse te maken van de doelen die ten grondslag liggen aan het uitzendregime (op basis van wetsgeschiedenis en aangevuld met of uitgewerkt in jurisprudentie). Met invoering van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (hierna: Waadi) in 1998⁵⁸ en de Wet flexibiliteit en zekerheid (hierna: Wfz) in 1999⁵⁹ is het huidige uitzendregime in Nederland vormgegeven, waarna het op verschillende momenten is aangescherpt of aangevuld. Voor inwerkingtreding van de Wfz en de Waadi bestond een vergunningstelsel voor de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten.

Het uitzendregime: onderverdeling en toezicht en leiding

Het huidige uitzendregime bestaat uit een aantal regels en normen die over verschillende wetten zijn verspreid. Voor de overzichtelijkheid wordt in dit onderzoek het totaalpakket aan regels in drieën gedeeld.

Het eerste deel van het uitzendregime bestaat uit de artikelen 7:690 en 7:691 BW. Artikel 7:690 BW geeft een definitie van de uitzendovereenkomst. De uitzendovereenkomst is de arbeidsovereenkomst waarbij de werknemer door de werkgever, in het kader van de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkgever ter beschikking wordt gesteld van

⁵⁶ N. Jansen is Universitair docent bij de Universiteit van Amsterdam en als onderzoeker verbonden aan het onderzoeksinstituut AIAS-HSI.

⁵⁷ I. Zaal is Universitair hoofddocent bij de Universiteit van Amsterdam en als onderzoekster verbonden aan het onderzoeksinstituut AIAS-HSI.

⁵⁸ Stb 1998, 384.

⁵⁹ Stb 1998,332.

een derde om krachtens een door deze aan de werkgever verstrekte opdracht arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van de derde. Voor de toepasselijkheid van de uitzendovereenkomst in de zin van artikel 7:690 BW is relevant dat er een arbeidsovereenkomst bestaat tussen de uitzendkracht en de uitlener, dat de arbeid onder toezicht en leiding van de inlener worden verricht en dat de arbeid op basis van een opdracht wordt verricht zodat bij aanneming van werk geen uitzendovereenkomst kan bestaan. De Hoge Raad heeft in 2016 in het Care4Care-arrest geoordeeld dat voor het aannemen van een uitzendovereenkomst niet is vereist dat de arbeid tijdelijk wordt verricht, noch dat een uitlener een allocatiefunctie op de arbeidsmarkt verricht.⁶⁰ Dit brengt mee dat niet alleen de 'klassieke' uitzendrelatie maar ook andere driehoeksrelaties onder de reikwijdte van artikel 7:690 BW kunnen vallen, voor zover een arbeidsovereenkomst bestaat tussen de ter beschikking gestelde arbeidskracht en de uitlener en de arbeid in het kader van een opdracht onder toezicht en leiding van de inlener geschiedt. Overigens speelde blijkens de parlementaire geschiedenis de allocatiefunctie van uitzenden een belangrijke rol bij de vormgeving van het uitzendregime. Zo stelde de minister: 'De bijzondere regeling van de uitzendovereenkomst geldt alleen voor die werkgevers die daadwerkelijk een allocatiefunctie op de arbeidsmarkt vervullen, dus die in het kader van de uitoefening van hun beroep of bedrijf arbeidskrachten ter beschikking stellen aan een derde.'⁶¹ Op grond van artikel 7:691 BW is op de arbeidsovereenkomst in de driehoeksrelatie een bijzonder arbeidsrechtelijk regime van toepassing. Dit bijzondere regime bestaat in feite uit een aantal uitzonderingen op het reguliere arbeidsrecht voor de duur van in beginsel zes maanden (in de uitzend-cao's is deze periode opgerekt tot 78 weken). Deze uitzonderingen, die deels zijn uitgewerkt in de uitzend-cao's, vormen in combinatie met artikel 7:690 BW het eerste deel van het uitzendregime.

Het tweede deel van het regime wordt gevormd door de Waadi. In de Waadi is een aantal gedragsnormen voor intermediairs opgenomen. Deze gedragsnormen houden direct verband met de afschaffing van het voorheen bestaande vergunningenstelsel. Dit systeem zou in de visie van het kabinet onnodige beperkingen opleggen in de vrijheid allocatieve diensten op de arbeidsmarkt te verrichten. Het kabinet heeft niet toegelicht wat moet worden verstaan onder 'allocatieve diensten', maar uit de parlementaire stukken kan worden afgeleid dat het daarbij gaat om het samenbrengen van vraag en aanbod van (tijdelijke) arbeid.⁶² Aan het oude vergunningenstelsel waren gedragsnormen voor intermediairs verbonden en het kabinet wilde deze gedragsnormen behouden teneinde de

⁶⁰ Hoge Raad 4 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2356.

⁶¹ *Kamerstukken II 1996/97*, 25263, 3, p. 10.

⁶² *Kamerstukken II 1996/97*, 25263, 3, p. 9.

markt effectief open te stellen voor bonafide intermediairs. Anders gezegd, met het doel niet-bonafide intermediairs te weren. De Waadi spreekt overigens niet van uitzenden maar van ter beschikking stellen en dat wordt als volgt gedefinieerd: het tegen vergoeding ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan een ander voor het onder dienst toezicht en leiding, anders dan krachtens een met deze gesloten arbeidsovereenkomst, verrichten van arbeid (artikel 1 lid 1 sub c Waadi). Net als in de definitie van artikel 7:690 BW speelt de allocatiefunctie in de tekst van deze definitie geen rol.⁶³

De definitie van terbeschikkingstelling is overigens ruimer dan de definitie van uitzenden van artikel 7:690 BW, omdat voor de toepasselijkheid van de Waadi (artikel 1 lid 1 onder c) niet nodig is dat de terbeschikkingstelling geschiedt op basis van een overeenkomst van opdracht. Terbeschikkingstelling kan dus ook gepaard gaan met aanneming van werk. De definitie van terbeschikkingstelling laat bovendien in het midden welke relatie bestaat tussen de uitlener en de arbeidskracht. In de parlementaire geschiedenis is daarover opgemerkt dat dit meestal een arbeidsovereenkomst zal zijn. Het ter beschikking stellen van arbeidskrachten en arbeidsbemiddeling kunnen feitelijk in elkaar overlopen. Qua economische functie liggen zij dicht tegen elkaar aan en kunnen zij elkaar opvolgen. Juridisch zijn zij duidelijk onderscheiden. Bij arbeidsbemiddeling wordt een arbeidsovereenkomst tot stand gebracht tussen de werkgever en de werknemer en bij terbeschikkingstelling is dat juist niet het geval. Indien gesproken kan worden van bedrijfsmatige activiteit gericht op het tot stand brengen van een arbeidsovereenkomst dan is sprake van arbeidsbemiddeling en zijn de daarvoor geldende regels van toepassing. Bemiddeling in de zin van de Waadi heeft dus betrekking op het tot stand brengen van een arbeidsovereenkomst (artikel 1 lid 1 onder b Waadi).

Onder het derde deel van het uitzendregime wordt in het kader van dit onderzoek verstaan: alle overige regels die betrekking hebben op uitzenden en terbeschikkingstelling, zoals de inlenersaansprakelijkheid ex artikel 7:616a e.v. en het toekomstige payrollregime in art. 7:692 en 7:692a BW. Het onderzoek naar de doelen van het uitzendregime richt zich in hoofdzaak op de doelen van de eerste twee delen van het uitzendregime.

Een belangrijke vaststelling op basis van de wettelijke regels van het uitzendregime is dat dit regime veronderstelt dat de arbeidskracht onder toezicht en leiding van de inlener arbeid verricht. Als daarvan geen sprake is in een in de praktijk voorkomende driehoeksrelatie, dan valt die relatie niet onder het uitzendregime. Het begrip toezicht en leiding is volgens de Hoge Raad gelijk aan gezag als bedoeld in artikel 7:610 BW⁶⁴ en dit brengt

⁶³ De Hoge Raad heeft zich in het 'Care4Care'-arrest niet uitgelaten over de definitie van terbeschikkingstelling onder de Waadi.

⁶⁴ Hoge Raad 4 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2356.

mee dat bijvoorbeeld inleenconstructies met zzp'ers⁶⁵ in beginsel niet gereguleerd worden door het uitzendregime wanneer toezicht en leiding bij de inlener ontbreekt. Zodra door de inlener toch leiding en toezicht wordt uitgeoefend ten opzichte van de zzp'er, is de Waadi wel toepassing.⁶⁶ De feitelijke uitvoering wijkt dan mogelijk af van hetgeen is afgesproken en van een echte zelfstandige (lees: ondernemer) kan in dat geval dan ook niet meer worden gesproken. In het arbeidsrecht geldt dat 'wezen' voor 'schijn' gaat en wat is overeengekomen is dus niet doorslaggevend. Dit uitgangspunt vindt ook toepassing bij bemiddeling van zzp'ers. Bemiddeling van 'echte' zzp'ers valt niet onder het bereik van de Waadi omdat niet beoogd is een arbeidsovereenkomst tot stand te brengen, maar als feitelijk sprake is van een arbeidsovereenkomst, dan is de Waadi wel van toepassing op deze vorm van bemiddeling. Ook uitbesteding van diensten waarbij toezicht en leiding bij de dienstverrichter rusten, valt niet onder de Waadi. Het komt voor dat driehoeksrelaties op papier zo worden vormgegeven dat de inlener geen toezicht en leiding heeft over de arbeidskracht die ter beschikking wordt gesteld. Op papier is dan niet voldaan aan de definitie van terbeschikkingstelling in de zin van de Waadi (of van uitzenden in de zin van 7:690 BW), maar dat neemt niet weg dat in de praktijk wel sprake kan zijn van door de inlener uitgeoefende leiding en toezicht (lees: gezag). In het arbeidsrecht geldt zoals gezegd als uitgangspunt dat 'wezen' voor 'schijn' gaat en dat brengt mee dat de feitelijke uitvoering prevaleert boven hetgeen is overeengekomen.⁶⁷

⁶⁵ NRC, 'Wildgroei flexmakelaars baart zzp'ers zorgen', 26 augustus 2019.

⁶⁶ Zie hierover ook noot J.P.H. Zwemmer bij HvJ EU 17 november 2017, C-216/15, JAR 2016/306. Voor toepassing van de Waadi is niet vereist dat tussen de ter beschikking gestelde arbeidskracht en de intermediair een arbeidsovereenkomst bestaat en dat brengt mee dat terbeschikkingstelling in de Waadi een ruimere definitie kent dan uitzenden in de zin van 7:690 BW, want in die definitie wordt de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst wel als constitutief vereiste gesteld. Dat geen arbeidsovereenkomst is vereist tussen intermediair en de ter beschikking gestelde arbeidskracht, brengt mee dat ook terbeschikkingstelling zonder arbeidsovereenkomst onder het bereik van de Waadi valt, mits de arbeidskracht werkt onder toezicht en leiding van de inlener. Dit is in lijn met de Uitzendrichtlijn en het Ruhrlandkliniek-arrest van het Hof van Justitie (zie ook HR 14 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:689). In dit arrest heeft het Hof overwogen dat een arbeidskracht een beroep kan doen op uit de Uitzendrichtlijn voortvloeiende rechten (die in de Waadi terugkomen) indien sprake is van een arbeidsverhouding tussen arbeidskracht en intermediair/uitlener en van een arbeidsverhouding kan worden gesproken wanneer een arbeidskracht gedurende een bepaalde tijd arbeid verricht voor een andere persoon en onder diens leiding prestaties levert en in ruil daarvoor een beloning ontvangt. Op basis van het Ruhrlandkliniek-arrest kan derhalve gezegd worden dat de bescherming die de Uitzendrichtlijn en de Waadi (wat betreft de codificatie van uit de Uitzendrichtlijn voortvloeiende rechten) biedt, toekomt aan alle werkenden die in het kader van terbeschikkingstelling gedurende een bepaalde tijd arbeid verrichten voor een andere persoon en onder diens leiding prestaties levert en in ruil daarvoor een beloning ontvangt. Dit zijn dus werknemers en arbeidskrachten die vergelijkbaar zijn met werknemers. De echte zelfstandige (lees: ondernemer) moet hiervan worden onderscheiden, omdat die niet onder leiding (gezag) prestaties levert. De echte zelfstandige valt dus niet onder de reikwijdte van de Waadi en de Uitzendrichtlijn en dat is met deze richtlijn ook niet beoogd.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld: Gerechtshof 's-Hertogenbosch 20 augustus 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:3098; E. Verhulp, 'Platformwerkers verdienen meer', *ArbeidsRecht* 2018/1 en Rb. Overijssel 7 mei 2019, ECLI:RBOVE:2019:1538.

Beleidsvoornemens en het uitzendregime

Inleiding

Op basis van een studie van de parlementaire geschiedenis, beleidstukken en jurisprudentie wordt besproken welke doelen ten grondslag liggen aan het huidige uitzendregime. Daarbij wordt tevens gereconstrueerd welke aannames aan het huidige regime ten grondslag liggen. Anders gezegd: geanalyseerd wordt waarom de wetgever van mening was dat met het huidige uitzendregime de doelen van de wet bereikt worden en met welke middelen dat zou moeten gaan gebeuren. Specifiek gaat het om veronderstellingen over werkzame mechanismen die verband houden met verwacht gedrag (welk gedrag verwachtte de wetgever?). Het gaat dus om een reconstructie van de beleidstheorie.

Voorafgaand aan de indiening van de wetsvoorstellen Wfz en Waadi heeft het kabinet twee nota's opgesteld met beleidsvoornemens over hervormingen van het uitzendregime. In 1993 verscheen een hervormingsnota met betrekking tot terbeschikkingstelling en arbeidsbemiddeling en die werd gevolgd door een discussienota in 1995. Over de hervormingsnota met betrekking tot het vergunningstelsel heeft de SER geadviseerd.

Over de discussienota heeft de Stichting van de Arbeid geadviseerd, waarna zowel deze nota als het advies in de Tweede Kamer zijn besproken. Beide nota's liggen ten grondslag aan de wetsvoorstellen Wfz en Waadi, zodat aan deze nota's eerst aandacht wordt besteed.

Heroverwegingsnota terbeschikkingstelling en arbeidsbemiddeling⁶⁸

In 1993 vroeg het kabinet de SER-advies over het afschaffen van het destijds bestaande vergunningstelsel ten aanzien van terbeschikkingstelling en arbeidsbemiddeling. Dit vergunningstelsel vloeide voort uit de Arbeidsvoorzieningswet 1990 en de regelingen vastgesteld door het Centraal Bestuur voor de arbeidsvoorziening (CBA-regelingen). De materieel belangrijkste bepalingen ten aanzien van terbeschikkingstelling in dit stelsel was dat terbeschikkingstelling en arbeidsbemiddeling slechts mogelijk waren met een vergunning. Aan terbeschikkingstelling was bovendien een maximumtermijn van zes maanden verbonden of een maximale duur van 1000 uren per jaar en vergunninghouders mochten geen arbeidskrachten ter beschikking stellen voor andere dan tijdelijke arbeid en de lonen van arbeidskrachten dienden op dezelfde hoogte te liggen als van het

⁶⁸ Nota heroverweging vergunningstelsel arbeidsbemiddeling (AB) en terbeschikkingstelling arbeidskrachten (TBA). Deze nota is als bijlage I toegevoegd aan het SER-advies.

vaste personeel.⁶⁹ Voorts gold een aansprakelijkheid voor de afdracht van premies en belastingen voor de inlener. Bemiddelen of uitzenden zonder vergunning was een economisch delict en kon strafrechtelijk vervolgd worden. De te beschermen objecten van het stelsel waren de goede arbeidsverhoudingen en het belang van arbeidskrachten van de inlener.⁷⁰

Aan het vergunningenstelsel lagen de volgende concrete doelen ten grondslag⁷¹: (i) het bestrijden van fraude, (ii) het weren van ondeugdelijke marktpartijen, (iii) de bescherming van de bij de inlener geldende arbeidsvoorwaarden, (iv) het voorkomen van het ontwijken van BW-bescherming, (v) het voorkomen van het beïnvloeden van arbeidsconflicten en (vi) het voorkomen van belemmeringen in de mobiliteit.

In de heroverwegingsnota werd door het kabinet aangestipt dat in de markt inmiddels behoefte bleek te zijn aan vormen van flexibele personeelsvoorziening die niet pasten binnen de voorwaarden die aan de vergunningen verbonden waren. 'De opkomst van de zogenaamde detachering (langdurige uitlening), arbeidspools en arbeidsvoorzieningsinstrumenten en initiatieven die gericht zijn op herintreding van doelgroepen met gebruikmaking van uitzending voor langere termijn zijn illustratief.', aldus het kabinet.⁷² Omdat de vergunningverlening daarnaast traag en arbeidsintensief zou zijn, was er volgens het kabinet reden het vergunningenstelsel te heroverwegen. In de heroverwegingsnota werd onderzocht of de doelen van het stelsel werden behaald en – belangrijker – hoe het stelsel zich verhield tot het bevorderen van de arbeidsparticipatie (destijds werd dit de hoofddoelstelling van SZW genoemd⁷³). Het kabinet kwam tot de conclusie dat de doelen van het vergunningenstelsel niet werden behaald, mede vanwege de hoge kosten van de handhaving.⁷⁴ Het kabinet concludeerde voorts dat het vergunningenstelsel de arbeidsparticipatie niet bevorderde wegens toetredingsdrempels die het stelsel opwierp. Omdat alleen het waarborgen van de incasso van premiebelasting als doel nog waarde had en de overige doelen van het oude stelsel voor het kabinet geen prioriteit meer hadden,

⁶⁹ Kamerstukken II 1996/97, 25264, 3. P. 3.

⁷⁰ Nota heroverweging vergunningenstelsel arbeidsbemiddeling (AB) en terbeschikkingstelling arbeidskrachten (TBA).

⁷¹ Nota heroverweging vergunningenstelsel arbeidsbemiddeling (AB) en terbeschikkingstelling arbeidskrachten (TBA). Deze nota is als bijlage I toegevoegd aan het SER-advies.

⁷² Adviesaanvraag 19 november 1993.

⁷³ Over deze doelstelling is in de heroverwegingsnota het volgende opgemerkt: Vergroting van de arbeidsparticipatie is dan ook een van de hoofddoelstellingen van overheidsbeleid. Dit moet steeds in afweging worden gebracht met bescherming op basisniveau die tot doel heeft onaanvaardbare risico's voor werknemers en inactieven te voorkomen (Nota heroverweging vergunningenstelsel arbeidsbemiddeling (AB) en terbeschikkingstelling arbeidskrachten, bijlage 1 bij SER-advies arbeidsbemiddeling en TBA 94/07, p. 68).

⁷⁴ Zie Nota heroverweging vergunningenstelsel arbeidsbemiddeling (AB) en terbeschikkingstelling arbeidskrachten, bijlage 1 bij SER-advies arbeidsbemiddeling en TBA 94/07.

terwijl het stelsel de arbeidsparticipatie belemmerde, was continuering van het stelsel niet wenselijk (want arbeidsparticipatie belemmerend) en niet meer nodig volgens het kabinet.⁷⁵

Over de toetredingsdrempels (als gevolg van het vergunningenstelsel) merkte het kabinet in de heroverwegingsnota specifiek op dat daardoor de prijzen voor arbeidsbemiddeling en uitzendarbeid hoger dan noodzakelijk waren en de hoeveelheid en de kwaliteit van de bemiddeling en uitzenden minder was dan waaraan in de markt behoefte zou zijn. Over gedragsnormering via het vergunningenstelsel werd opgemerkt dat bijvoorbeeld een maximale termijn van zes maanden bij terbeschikkingstelling een belemmering was voor gebruikmaking van de figuur van uitzendarbeid. Zonder deze termijn zou er meer ruimte zijn voor deze vorm en dat zou leiden tot een vergroting van de arbeidsdeelname.⁷⁶ Het loonverhoudingsvoorschrift bracht volgens het kabinet mee dat vraag naar en aanbod van arbeidskrachten niet door prijsvorming op elkaar afgestemd worden. Volgens het kabinet zou een meer marktgerichte benadering van terbeschikkingstelling en arbeidsbemiddeling extra kansen voor arbeidsparticipatie bieden.

De SER adviseerde verdeeld over het afschaffen van het vergunningenstelsel en het al dan niet behouden van een aantal gedragsnormen via civielrechtelijke wetgeving. Een deel van de SER bepleitte specifieke normen voor intermediairs met betrekking tot de belemmering van mobiliteit van werknemers en ten aanzien van de verhouding tussen de beloning van ingeleende arbeidskrachten en uitgeleend personeel. Daarnaast stelde dit deel van de Raad voor om aan het toestaan van uitleningen van langer dan zes maanden rechtspositionele voorwaarden te verbinden.⁷⁷

Kabinetsnota Flexibiliteit en Zekerheid⁷⁸

Algemene doelen en uitgangspunten

Op 4 december 1995 zond het kabinet ter discussie de nota Flexibiliteit en Zekerheid naar de Tweede Kamer met daarin voorstellen om de flexibiliteit in het arbeidsbestel te vergroten met handhaving van een adequaat beschermingsniveau van werknemers. Het verruimen of aanhalen van regels zou volgens het kabinet steeds moeten worden afgewogen tegen de beschermende en ordenende functie het arbeidsrecht. 'Het gaat daarbij

⁷⁵ Adviesaanvraag 19 november 1993.

⁷⁶ Zie Nota heroverweging vergunningenstelsel arbeidsbemiddeling (AB) en terbeschikkingstelling arbeidskrachten, bijlage 1 bij SER-advies arbeidsbemiddeling en TBA 94/07, p. 87.

⁷⁷ Advies arbeidsbemiddeling en TBA (SER 94/07).

⁷⁸ Discussienota Flexibiliteit en Zekerheid (1995) (ter inzage gelegd).

wat het kabinet betreft, om het vinden van een nieuw evenwicht op de arbeidsmarkt waarbij flexibiliteit en zekerheid hand in hand gaan.⁷⁹ Daarbij verdient opmerking dat het kabinet in de nota heeft onderstreept dat in de visie van het kabinet een verantwoorde flexibilisering en differentiatie van de arbeid zou kunnen bijdragen aan de kabinetsdoelstellingen ten aanzien van werkgelegenheid en herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen.⁸⁰

Bij de flexibilisering van het arbeidsbestel gold volgens het kabinet overigens dat in beginsel elke arbeidsverhouding in een of meer opzichten flexibel zou moeten zijn. Het kabinet benadrukte dat een tweedeling tussen enerzijds werknemers met een vaste baan en dito arbeidsvoorwaarden en anderzijds werknemers 'op afroep' zonder zekerheid zowel vanuit maatschappelijk oogpunt als vanuit economisch perspectief ongewenst was.⁸¹ Het vinden van een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid was volgens het kabinet niet alleen een verantwoordelijkheid van de overheid, maar ook van sociale partners. Volgens het kabinet waren werkgevers en werknemers in de eerste plaats verantwoordelijk voor het tot stand brengen van maatwerk in de organisatie op zowel bedrijfstak- als ondernemingsniveau.⁸² De verantwoordelijkheid van de overheid wat betreft het bereiken van evenwichtige uitkomsten richtte zich met name op het cao'loze gebied, aldus het kabinet.⁸³

Kortom: volgens de nota Flexibiliteit en Zekerheid had herziening van het arbeidsbestel in het algemeen tot doel het aanpassingsvermogen van arbeidsorganisaties te vergroten, met behoud van voldoende zekerheid. Dit zou niet alleen kunnen worden bereikt door de overheid door middel van wetgeving, maar ook door sociale partners via het cao-overleg. Evenwichtige, bestendig en flexibele arbeidsverhoudingen zouden daarbij steeds het uitgangspunt moeten zijn. Een verantwoorde herziening van het arbeidsbestel zou bovendien kunnen bijdragen aan de bevordering van werkgelegenheid en de inschakeling van vrouwen in het arbeidsproces.

⁷⁹ Discussienota Flexibiliteit en Zekerheid (1995), p. 2 (ter inzage gelegd).

⁸⁰ Discussienota Flexibiliteit en Zekerheid (1995), p. 4 (ter inzage gelegd).

⁸¹ Discussienota Flexibiliteit en Zekerheid (1995), p. 5 (ter inzage gelegd).

⁸² Zie *Kamerstukken II 1997/98*, 25263, 132b.

⁸³ Discussienota Flexibiliteit en Zekerheid (1995), p. 4 en 5 (ter inzage gelegd).

Een alternatief regime ten aanzien van terbeschikkingstelling: specifieke doelen

Bij de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten ontstaat een driehoeksrelatie tussen inlener, uitlener en arbeidskracht.⁸⁴ Het kabinet stipte in de nota uit 1995 aan dat ondernemingen (in algemene zin) in toenemende mate van uitzenden hun hoofdactiviteit maakten en zouden gaan maken en dat dit fenomeen naar verwachting in de toekomst een substantiële omvang zou houden in allerlei varianten zoals uitzenden, detacheren en arbeidspools. Die ontwikkeling behoeft volgens het kabinet als zodanig niet zorgwekkend te zijn en zou juist een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan gewenste en verantwoorde flexibilisering van de arbeid.⁸⁵ Het kabinet stelde dat terbeschikkingstelling een nuttige functie in de arbeidsallocatie had die niet feitelijk onmogelijk mocht worden gemaakt. Tegelijkertijd zou terbeschikkingstelling niet de rechtspositie van betrokken werknemers onevenredig mogen gaan aantasten. 'Het tussen-schakelen van een intermediair als formele werkgever kan derhalve niet tot gevolg hebben dat de algemeen geldende bescherming van de werknemer feitelijk teniet wordt gedaan, of dat gebruik van een intermediair de standaardroute wordt voor ontwijking van collectieve afspraken over arbeidsvoorwaarden. Evenmin kan het de bedoeling zijn dat inleners via een beroep op intermediairs de ordening in bedrijfstakken ontlopen (scholing, goede doelen), of dat het leeglooprisico snel kan worden neergelegd bij de sociale zekerheid.', aldus het kabinet.⁸⁶ Bij een herziening van het geldende regime diende volgens het kabinet de allocatiefunctie gewaarborgd te blijven zonder dat er verstoring op andere terreinen zou optreden.

De terbeschikkingstelling van arbeidskrachten was destijds gereguleerd via een vergunningensysteem en kon bovendien slechts voor beperkte duur van zes maanden (fulltime) of duizend uur per jaar plaatsvinden. Het kabinet achtte herziening van dit vergunningensysteem aangewezen omdat dit systeem belemmerend zou werken voor de arbeidsparticipatie. Het systeem legde in de visie van het kabinet onnodige beperkingen op in de vrijheid om allocatieve diensten op de arbeidsmarkt te verrichten. 'Een markt waarop de dienstverleners zonder toetredingsdrempel met elkaar in vrijheid kunnen concurreren zou kunnen leiden tot betere resultaten op het punt van de gewenste flexibiliteit van de arbeidsmarkt.'⁸⁷

⁸⁴ Soms is sprake van meerdere schakels in een keten van de terbeschikkingstelling van arbeid.

⁸⁵ Discussienota Flexibiliteit en Zekerheid (1995), p. 30 (ter inzage gelegd).

⁸⁶ Discussienota Flexibiliteit en Zekerheid (1995), p. 30 (ter inzage gelegd).

⁸⁷ Discussienota Flexibiliteit en Zekerheid (1995), p. 31 (ter inzage gelegd).

Een aantal negatieve effecten van veelvuldig gebruik van uitzenden zoals verdringing van arbeid in een vast dienstverband, afwenteling van ondernemersrisico's op uitzendkrachten en verstoring van het cao-overleg diende volgens het kabinet wel voorkomen te worden.⁸⁸ Dit bracht volgens het kabinet mee dat een aantal gedragsnormen voor uitzenders gehandhaafd diende te blijven. Die gedragsnormen waren in het oude systeem verbonden aan de vergunning en werden publiekrechtelijk gehandhaafd (zie paragraaf hiervoor). Sanctivering van deze normen zou met afschaffing van het vergunningenstelsel evenwel niet meer via de publiekrechtelijke weg, maar via de privaatrechtelijke weg gaan geschieden. 'Het is dan aan degene die zich geschaad voelt door een overtreding van deze normen om zich ter zake tot de burgerlijke rechter te wenden.'⁸⁹

Behoud van het loonverhoudingsvoorschrift was volgens het kabinet noodzakelijk om ongewenste invloed van uitzenden op het loonpeil van de inlener te voorkomen, zodat het arbeidsvoorwaardenoverleg via cao's zou worden beschermd. In het verlengde hiervan moest het ook verboden blijven arbeidskrachten ter beschikking te stellen aan een bestaakte inlener. Het kabinet achtte het niet wenselijk dat arbeidsconflicten zouden kunnen worden beïnvloed door gebruik te maken van ingeleend personeel. Verder achtte het kabinet het wenselijk dat het verboden bleef aan een ter beschikking gestelde arbeidskracht belemmeringen op te werpen om met een derde een arbeidsverhouding aan te gaan. Of het verbod van terbeschikkingstelling zoals dat destijds bijvoorbeeld in de bouw gold gehandhaafd diende te blijven, wenste het kabinet te bespreken met sociale partners, net als de vraag hoe toelating tot het ter beschikking stellen van arbeidskrachten effectief zou kunnen worden beperkt tot bonafide werkgevers. De tijdelijkheid van de terbeschikkingstelling werd wel losgelaten. Deze tijdelijkheid werd gezien als belangrijke belemmering om geen gebruik te maken van uitzendkrachten.⁹⁰ Daarnaast zou via een definitie in het BW van de uitzendovereenkomst een einde komen aan de twijfel die ook in de uitzendbranche bestond inzake de aard van de rechtsrelatie tussen uitzendbureau en uitzendkracht en die zekerheid bracht mee dat de tijdelijkheid van de terbeschikkingstelling kon worden losgelaten.

In de nota is opgemerkt dat de allocatiefunctie van uitzenden belangrijk is en behouden moet blijven en dat de markt van allocatieve diensten moet worden opengesteld om de allocatie van arbeid te vergroten.⁹¹ Deze allocatiefunctie van terbeschikkingstelling is evenwel niet nader uitgewerkt. Uit de verschillende uitgangspunten van de discussienota

⁸⁸ Discussienota Flexibiliteit en Zekerheid (1995), p. 30-31 (ter inzage gelegd).

⁸⁹ Discussienota Flexibiliteit en Zekerheid (1995), p. 31 (ter inzage gelegd).

⁹⁰ Discussienota Flexibiliteit en Zekerheid (1995), (ter inzage gelegd).

⁹¹ Zie Discussienota Flexibiliteit en Zekerheid (1995), (ter inzage gelegd).

kan worden afgeleid dat met allocatie kennelijk is bedoeld het samenbrengen van vraag en aanbod van arbeid, maar het is niet helder of de duur of de aard van de terbeschikkingstelling ook nog een element is van die allocatie. Uit de nota volgt bijvoorbeeld niet zonder meer dat het bij allocatie alleen om het samenbrengen van vraag en aanbod van tijdelijke arbeid gaat (denk aan ziek of piek) of dat uitzenden per definitie een tijdelijk karakter heeft of zou moeten hebben (vanwege een gebrek aan tijdelijke beschikbaarheid van personeel). Uit de nota volgt wel dat het niet de bedoeling is dat vast werk wordt vervangen door uitzendwerk en dat brengt mee dat het kennelijk niet gewenst is wanneer terbeschikkingstelling een structureel of permanent karakter heeft of krijgt.⁹²

Advies Stichting van de Arbeid 1996

Aan dit advies wordt aandacht besteed omdat dit advies nagenoeg geheel is overgenomen door de regering en uiteindelijk heeft geleid tot de Wfz en de Waadi.

Maatregelen uit de discussienota ten aanzien van terbeschikkingstelling waarover advies is gevraagd.

Over het volgende pakket aan maatregelen is door het kabinet advies gevraagd aan de Stichting van de Arbeid (StvdA):

- Over het voornemen tot afschaffing van het vergunningenregime zal met sociale partners worden gesproken in samenhang met de vraag hoe toelating tot terbeschikkingstelling effectief kan worden beperkt tot bonafide werkgevers;
- De maximumuitzendtermijnen kunnen worden afgeschaft;
- Bezien zal worden in hoeverre voor sommige sectoren nog beperkingen zouden moeten gelden met betrekking tot de terbeschikkingstelling;
- Handhaving van het loonverhoudingsvoorschrift, het onderkruipersverbod⁹³ en het belemmeringsverbod⁹⁴;
- Bezien zal worden wanneer de overeenkomst tussen uitzendkracht en uitzendbureau kan worden aangemerkt als een arbeidsovereenkomst en hoe dit zich verhoudt tot het weerlegbaar rechtsvermoeden voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst;

⁹² Zie bijvoorbeeld Discussienota Flexibiliteit en Zekerheid (1995), p. 30 (ter inzage gelegd) en de discussie over de inlenersbeloning.

⁹³ Het verbod om uit te zenden naar ondernemingen waar gestaakt wordt.

⁹⁴ Het verbod om uitzendkrachten te belemmeren bij het vinden van ander werk.

- Bezien moet worden of de overige in de discussienota opgenomen voorstellen inzake de rechtspositie van werknemers onverkort van toepassing dienen te zijn op uitzendkrachten;
- Met het oog op de vrijwaring van de inlenersaansprakelijkheid wordt de mogelijkheid geboden om bij de inschakeling van ter beschikking gestelde arbeidskrachten gebruik te maken van het zogenoemde g-rekening-systeem.

Algemene visie op het toekomstig arbeidsbestel

De StvdA was met het kabinet van mening dat arbeidsverhoudingen die evenwichtig, bestendig en flexibel zijn, de kern vormen van een economisch concurrerend en sociaal verantwoord arbeidsbestel.⁹⁵

De StvdA benadrukte dat flexibilisering van arbeidsrelaties als een positieve ontwikkeling kon worden beschouwd voor werkgevers en voor werknemers (die zo meer recht zouden kunnen doen aan hun privéomstandigheden), mits de flexibilisering wordt toegepast onder de juiste voorwaarden en in de geëigende omstandigheden. De StvdA herhaalde in zijn advies een eerder standpunt uit 1993 dat maatschappelijke ontwikkelingen hadden geleid tot een behoefte aan arbeidspatronen die weliswaar afweken van het tot dan toe gebruikelijke voltijd-arbeidspatroon, maar die wel een redelijke mate aan vastheid, voorspelbaarheid en regelmaat hadden, zodat daaromheen de privéverplichtingen te organiseren waren.⁹⁶ Deze visie steunt op de vooronderstelling dat flexibilisering zowel tegemoet komt aan de wensen van werknemers als aan de behoeften van ondernemingen om adequaat te kunnen inspelen op ontwikkelingen in de markt. Volgens de StvdA leiden flexibele arbeidsrelaties die gefundeerd zijn op een evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid tot grotere wendbaarheid bij werknemers omdat werknemers erop vertrouwen dat flexibilisering in dat geval geen bedreiging is, maar perspectief kan bieden. Die wendbaarheid vooronderstelt volgens de StvdA wel dat een werknemer over de mogelijkheden beschikt om zich te verplaatsen op de arbeidsmarkt. Ter ondersteuning van arbeidsmobiliteit was het volgens de StvdA dan ook noodzakelijk dat werknemers de kans krijgen op voortdurende (bij)scholing.⁹⁷ Daarbij gaat het niet alleen om scholing van werknemers in direct verband met de aard van de functie, maar ook om scholing voor werknemers teneinde hun positie op de arbeidsmarkt te behouden of te verbeteren.

⁹⁵ Stichting van de Arbeid, *Nota 'Flexibiliteit en Zekerheid'*, 3 april 1996, publikatienr. 2/96.

⁹⁶ Zie ook: Stichting van de Arbeid, *Overwegingen en aanbevelingen ter bevordering van deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen*, 1 september 1993, publikatienr. 7/93.

⁹⁷ Stichting van de Arbeid, *Nota 'Flexibiliteit en Zekerheid'*, 3 april 1996, publikatienr. 2/96, p. 7.

Uitzendarbeid

Ten aanzien van de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten stelde de StvdA voorop dat intermediairs en in het bijzonder het uitzendwezen in het Nederlandse arbeidsbestel een belangrijke allocatieve functie was gaan vervullen die het waard was behouden te blijven en die ook niet ter discussie stond.⁹⁸ Deze allocatieve functie veronderstelde volgens de StvdA dat partijen bij de uitzendrelatie een optimale keuzevrijheid moeten hebben wat betreft het aangaan en verbreken van onderlinge relaties in het kader van de tewerkstelling van de uitzendkracht. Die keuzevrijheid leidt evenwel tot een grote mate van onzekerheid voor uitzendkrachten en de StvdA achtte het redelijk (of nodig) dat die onzekerheid werd begrensd, in die zin dat naarmate de uitzendrelatie langer zou duren, de binding over en weer tussen uitzendkracht en uitzendbureau zou toenemen. De StvdA stelde in dat verband voor de relatie tussen uitlener en arbeidskracht zo vorm te geven dat deze relatie vanaf het eerste moment van terbeschikkingstelling zou worden gekwalificeerd als een arbeidsovereenkomst, die dus ook onderworpen zou zijn aan de regels van het arbeidsovereenkomstenrecht ingevolge het BW.⁹⁹ Binnen dat kader en gelet en de allocatieve functie van uitzendarbeid zou dan voor kortdurende uitzendrelaties een specifiek regime van toepassing zijn.¹⁰⁰ Onder meer zou bij wet geregeld moeten worden voor het specifieke geval van uitzendrelaties van korte duur, dat door beëindiging van de terbeschikkingstelling door de inlener, de uitzendovereenkomst tussen uitzendkracht en uitzendbureau van rechtswege zou eindigen. Wanneer de uitzendrelatie langer zou duren, zou het arbeidsovereenkomstenrecht ten volle moeten gaan gelden, met dien verstande dat sociale partners bij cao afwijkende afspraken zouden kunnen moeten maken van bepaalde wettelijke regels. In het kader van die afwijkingen bij cao werd tussen alle partijen in de uitzendbranche op 2 april 1996 een convenant afgesloten dat als bijlage bij het advies van de StvdA werd gevoegd. In het advies van de StvdA werd voorts een tekstvoorstel gedaan voor de wettelijke regeling van de uitzendrelatie en het verlichte arbeidsrechtelijke regime.

Met het verval van het vergunningenregime (en de maximale uitzendtermijn van zes maanden) kon de StvdA instemmen, mits de uitzendrelatie wettelijk verduidelijkt zou worden in het BW en tevens zou worden begeleid door een pakket aan aanvullende maatregelen.¹⁰¹ De maatregelen die de StvdA voorstelde waren dezelfde als de door het kabinet genoemde maatregelen over het loonverhoudingsvoorschrift, het onderkruipersverbod

⁹⁸ Stichting van de Arbeid, *Nota 'Flexibiliteit en Zekerheid'*, 3 april 1996, publikatienr. 2/96, p. 13.

⁹⁹ Stichting van de Arbeid, *Nota 'Flexibiliteit en Zekerheid'*, 3 april 1996, publikatienr. 2/96, p. 19-21.

¹⁰⁰ Stichting van de Arbeid, *Nota 'Flexibiliteit en Zekerheid'*, 3 april 1996, publikatienr. 2/96, p. 19-21.

¹⁰¹ Stichting van de Arbeid, *Nota 'Flexibiliteit en Zekerheid'*, 3 april 1996, publikatienr. 2/96, p. 21.

en het belemmeringsverbod (met dezelfde motivering), en aangevuld met het verbod op doorlening. Het verbod op doorlening behelst dat het de vergunninghouder is verboden arbeidskrachten die hem door een ander ter beschikking zijn gesteld, ter beschikking te stellen, en omgekeerd. Een duidelijke motivering voor deze maatregel ontbreekt in het advies. Slechts in het algemeen is verwezen naar hetgeen de StvdA over de rol en functie van het uitzendwezen heeft opgemerkt.¹⁰²

Met betrekking tot het verbod op uitzenden in een aantal specifieke sectoren adviseerde de StvdA dat dit - of de introductie van aparte regelingen - mogelijk zou moeten blijven bij AMvB. Over de inlenersaansprakelijkheid heeft de StvdA nog opgemerkt dat zij aannam dat de wettelijke inlenersaansprakelijkheid gehandhaafd bleef.

De allocatiefunctie speelde in het advies van de StvdA een belangrijke rol, in die zin dat deze functie rechtvaardigde dat een verlicht arbeidsrechtelijk regiem van toepassing zou zijn op de terbeschikkingstelling van korte duur.¹⁰³ Terbeschikkingstelling voor langere duur werd in het voorgestelde uitzendregime niet verboden, maar werd 'gesanctioneerd' door verval van het verlichte arbeidsrechtelijke regiem na zekere tijd. De toepasselijkheid van het reguliere arbeidsrecht na enige tijd bracht voor de uitzendkracht noodzakelijk gemaakte zekerheid die hoort bij een bestendigere relatie. Hoewel dat niet met zoveel woorden is gezegd, veronderstelt de toename van arbeidsrechtelijke verplichtingen voor intermediairs na zekere tijd, dat arbeidsrelaties tussen intermediairs en arbeidskrachten in de regel van korte duur blijven.

¹⁰² Stichting van de Arbeid, *Nota 'Flexibiliteit en Zekerheid'*, 3 april 1996, publikatienr. 2/96, p. 19-21.

¹⁰³ Stichting van de Arbeid, *Nota 'Flexibiliteit en Zekerheid'*, 3 april 1996, publikatienr. 2/96, p. 19-21.

Parlementaire geschiedenis Wet Flexibiliteit en Zekerheid en WAADI

Inleiding

Over de discussienota en het advies van de StvdA is nader overleg gevoerd in de Tweede Kamer.¹⁰⁴ Het kabinet informeerde de Tweede Kamer dat het advies van de Stichting op evenwichtige wijze vorm en inhoud gaf aan een nieuwe balans tussen marktwerking, ordening en bescherming op de arbeidsmarkt¹⁰⁵ en dat het advies nagenoeg volledig zou worden overgenomen.¹⁰⁶ In het nader overleg liet het kabinet weten dat veel belang werd gehecht aan het unanieme advies van de StvdA. Met het unanieme advies bestond volgens het kabinet een maatschappelijk draagvlak voor zowel nieuwe wet- en regelgeving als voor onderwerpen die in cao's hun beslag zouden kunnen krijgen. De discussienota en het advies leidden uiteindelijk tot twee wetsvoorstellen: aanpassing van het BW (Wfz) en een wetsvoorstel voor nadere regels omtrent terbeschikkingstelling van uitzendkrachten (Waadi).

De Wfz en de uitzendovereenkomst

In de memorie van toelichting bij de Wfz werd herhaald dat het uitzendwezen een belangrijke allocatiefunctie vervult op de arbeidsmarkt op het terrein van het bij elkaar brengen van de vraag naar en het aanbod van tijdelijke arbeid en dat die functie behouden moet blijven.¹⁰⁷ Tegelijkertijd bestond er volgens de minister grote behoefte aan duidelijkheid over de kwalificatie van de rechtspositie van betrokken partijen. Wat betreft de juridische duiding van de uitzendrelatie werd daarom voorgesteld in een aparte afdeling in titel 10 van boek 7 BW een specifieke regeling van de uitzendovereenkomst op te nemen, waarin deze overeenkomst als een arbeidsovereenkomst zou worden aangemerkt (art. 7:690 BW). Op de uitzendrelatie werd het arbeidsovereenkomstenrecht onverkort van toepassing, behoudens wanneer anders zou zijn bepaald. Deze uitzonderingen, die volgens de minister door het bijzondere karakter van de uitzendovereenkomst gerechtvaardigd waren, zouden in de nieuwe afdeling opgenomen worden (art. 7:691 BW).¹⁰⁸

¹⁰⁴ *Kamerstukken II 1996/97*, 24543, 8.

¹⁰⁵ Zie ook *Kamerstukken II 1996/97*, 25263, 3, p. 2.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II 1995/96*, 24543, 3.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II 1996/97*, 25263, 3, p. 9.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II 1996/97*, 25263, 3, p. 10.

In de memorie van toelichting heeft de minister nogmaals aangestipt dat het bijzondere karakter van de uitzendovereenkomst is gelegen in het feit dat de allocatieve functie van de uitzendovereenkomst impliceert dat partijen een zekere vrijheid hebben ter zake van het aangaan en verbreken van hun arbeidsrelatie en dat het daarom verantwoord is dat deze vrijheid groter is dan bij gewone dienstverbanden tussen twee partijen.¹⁰⁹ Omdat deze vrijheid een onzekere factor is voor de werknemer wat betreft zijn arbeid en inkomen, achtte de regering een begrenzing van de vrijheid nodig als de relatie langer duurt. Uitgegaan werd van een termijn van zes maanden, conform het advies van de StvdA, maar deze termijn zou bij cao verlengd kunnen worden.¹¹⁰ De minister benadrukte dat de bijzondere regeling van de uitzendovereenkomst alleen gold voor die werkgevers die daadwerkelijk een allocatiefunctie op de arbeidsmarkt vervullen, dus die in het kader van de uitoefening van hun beroep of bedrijf arbeidskrachten ter beschikking stellen aan derden. Incidentele terbeschikkingstelling kan dus niet onder het uitzendregime worden gebracht, aldus de memorie van toelichting. Dat geldt ook voor intra-concerndetachering omdat in dat geval niet van een allocatiefunctie voor de arbeidsmarkt kan worden gesproken.¹¹¹

Het uitzendregime was volgens de minister evenwel niet beperkt tot alleen uitzenden, maar kon ook betrekking hebben op andere driehoeksrelaties waarbij de werknemer in de uitoefening van het bedrijf of beroep van de werkgever aan een derde ter beschikking wordt gesteld om onder leiding en toezicht van die derde arbeid te verrichten.¹¹² De voorgestelde regeling van de uitzendovereenkomst zou een uniforme wettelijke regeling geven voor de vele onder verschillende benamingen in de praktijk voorkomende vormen van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, maar de regeling was tegelijkertijd beperkt tot het ter beschikking stellen in het kader van een beroep of bedrijf. De toepasbaarheid van de uitzendovereenkomst (en het verlichte arbeidsrechtelijke regime) was daarmee volgens de memorie van toelichting gekoppeld aan de allocatieve functie van de werkgever (lees: uitlener).¹¹³ Op vragen van de kamer merkte de minister op dat uit onderzoek van de Stichting Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek was

¹⁰⁹ *Kamerstukken II 1996/97*, 25263, 3, p. 10.

¹¹⁰ *Kamerstukken II 1996/97*, 25263, 3, p. 10.

¹¹¹ *Kamerstukken II 1996/97*, 25263, 3, p. 10.

¹¹² *Kamerstukken II 1996/97*, 25263, 3, p. 10.

¹¹³ *Kamerstukken II 1996/97*, 25263, 3, p. 33. Zie ook: *Kamerstukken II 1996/97*, 25263, B, p. 12 en *Kamerstukken II 1996/97*, 25263, 6, p. 16.

gebleken dat het merendeel van de flexibele arbeidskrachten (waaronder) uitzendkrachten binnen twee jaar doorstroomt naar een vaste baan.¹¹⁴

Hoewel uit de memorie van toelichting volgt dat de uitzendovereenkomst en het daaraan verbonden verlichte arbeidsrechtelijke regime is gekoppeld aan de allocatiefunctie van een uitlener,¹¹⁵ is die allocatiefunctie niet opgenomen in de tekst van art. 7:690 BW, noch in de tekst van art. 7:691 BW. Voor de toepasselijkheid van art. 7:690 en 7:691 BW is volgens de wet nodig dat – kort gezegd – de arbeid wordt verricht onder toezicht en leiding van de uitlener in de uitoefening van een beroep of bedrijf. De wetgever heeft met de zinsnede ‘in de uitoefening van het beroep of bedrijf uitdrukking willen geven aan de allocatiefunctie’ blijkens de memorie van toelichting. In het Care4Care-arrest werd in lijn hiermee aangevoerd dat voor toepasselijkheid van art. 7:690 en 7:691 BW nodig is dat de uitlener een allocatiefunctie vervult, hetzij in de zin van het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van (tijdelijke) arbeid, hetzij – meer in het bijzonder – in de zin van het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van (tijdelijke) arbeid zoals vervanging van werknemers tijdens ziekte of andere afwezigheid, het opvangen van piekuren of soortgelijke plotseling opkomende werkzaamheden. De Hoge Raad volgde dit uitgangspunt niet. Volgens de Hoge Raad eist de tekst van art. 7:690 BW niet dat de bij de derde te verrichten arbeid tijdelijk is, noch impliceert deze tekst een beperkende ‘allocatiefunctie’.¹¹⁶ De Hoge Raad merkte voorts op dat wanneer toepassing van het verlichte arbeidsrechtelijke regime dat is verbonden aan de uitzendovereenkomst op andere driehoeksrelaties dan het klassieke uitzenden, zich niet laat verenigen met het hetgeen de wetgever voor ogen heeft gestaan, het in de eerste plaats aan de wetgever is om hier grenzen te stellen. Met invoering van de WAB – waarover hierna meer – heeft de wetgever dit gedaan door nadere regulering van de payrollovereenkomst die tot heden valt onder het bereik van artikel 7:690 BW.

De Raad van State had overigens bedenkingen bij de wettelijke mogelijkheid bij cao de duur van 26 weken waarvoor het verlichte arbeidsrechtelijke regime zou gelden, te verlengen. De Raad vond deze ongeclausuleerde verlenging niet voor de hand liggend bij een regel die beoogt de zwakkere partij (de arbeidskracht) te beschermen. Bovendien wees de Raad van State op de mogelijkheid van ontwikkelingsconstructies (om oneigenlijk gebruik van het verlichte arbeidsrechtelijke regime mogelijk te maken) en de Raad gaf de regering in overweging daarnaar onderzoek te doen ter voorkoming van dergelijke constructies. De regering kon zich niet vinden in de kritiek van de Raad met betrekking tot de afwijkingmogelijkheden bij cao. Volgens de regering zou een geclausuleerde afwijking

¹¹⁴ *Kamerstukken II 1996/97, 25263, 6, p. 18.*

¹¹⁵ Zie ook expliciet *Kamerstukken II 1996/97, 25263, 3, p. 33.*

¹¹⁶ Hoge Raad 4 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2356.

belemmerend werken voor het arbeidsvoorwaardenoverleg in de sector en de minister wees erop dat de cao volgens de geëigende manier is om sociaal verantwoorde afspraken te maken waarvoor sociale partners ook primair verantwoordelijk zijn.¹¹⁷ De regering verwachtte dat collectieve afspraken tot verruiming van de periode van 26 weken slechts tot stand zouden komen, indien daartegenover verbeteringen zouden staan in de arbeidsvoorwaardelijke sfeer voor de uitzendwerknemers.¹¹⁸ Met invoering van de Wet werk en zekerheid in 2015 zijn alsnog wettelijke beperkingen gesteld aan de mogelijkheden bij cao om het verlichte arbeidsrechtelijke regime in tijd te verlengen. De regering merkte over deze aanpassing in 2015 op dat werknemers door de onbeperkte afwijkingmogelijkheid bij cao soms langdurig in onzekerheid over hun inkomenspositie verkeerden en dat daarom de afwijkingmogelijkheid werd begrensd tot 78 weken.¹¹⁹ Met dit maximum werd volgens de regering balans gebracht tussen enerzijds de behoefte aan flexibiliteit van de uitzendwerkgever en anderzijds de behoefte aan zekerheid van de uitzendwerknemer.

Driekwartdwingend recht

Het Burgerlijk Wetboek bevat dwingende bepalingen waarvan bij overeenkomst niet kan worden afgeweken. Tegenover dwingende bepalingen staan aanvullende bepalingen waarvan steeds bij overeenkomst kan worden afgeweken. Van sommige wettelijke bepalingen kan alleen bij schriftelijke overeenkomst worden afgeweken en van enkele bepalingen is afwijken alleen bij cao toegestaan. De laatste soort bepalingen worden bepalingen van driekwartdwingend recht genoemd. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de ratio achter bepalingen van driekwartdwingend recht is dat het niet bezwaarlijk is wanneer bij cao van beschermende wettelijke bepalingen wordt afgeweken, omdat de belangen van de betrokken werknemers dan immers toch voldoende gewaarborgd zijn. Het uitgangspunt bij bepalingen van driekwartdwingend recht is dat vakbonden op gelijkwaardige wijze kunnen onderhandelen met werkgevers, waarmee de machtsongelijkheid is gecompenseerd. Driekwartdwingend recht biedt cao-partijen de mogelijkheid zelf (mede) inhoud te geven aan het arbeidsrecht, hetgeen kan leiden tot een groter draagvlak van de betreffende regeling of meer maatwerk voor ondernemingen of bedrijfstakken. Voor driekwartdwingend recht wordt gekozen indien het gaat om belangrijke bescherming van werknemers, waarbij de mogelijkheid van afwijking wenselijk is en er tegelijkertijd voldoende waarborg dient te bestaan dat de bescherming van de werknemers niet te gemakkelijk opzij wordt gezet.

¹¹⁷ *Kamerstukken II 1996/97, 25263, B, p. 10.*

¹¹⁸ *Kamerstukken II 1996/97, 25263, 6, p. 15.*

¹¹⁹ *Kamerstukken II 2013/14, 33818, 3, p. 18.*

De regering deelde overigens wel de opvatting van de Raad dat niet was uitgesloten dat in de praktijk constructies zouden kunnen gaan ontstaan die beogen het uitzendregime te ontwijken (of juist ten onrechte gebruikmaken van het uitzendregime). De regering sprak evenwel het vertrouwen uit dat die constructies door de jurisprudentie zouden worden bestreden en dat indien nodig de wet zou kunnen worden aangepast.¹²⁰ In dit verband wordt mede gewezen op het Care4Care-arrest en de recente aanpassingen met het oog op payrollen.

De verminderde rechtsbescherming voor uitzendkrachten diende volgens de wetgever strikt beperkt te blijven tot die situaties waar dit in verband met de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en de allocatieve functie van het uitzendwezen daarin gewenst is. In de juridische uitwerking is dit uitgangspunt verwaterd doordat enerzijds de duur van deze verminderde rechtsbescherming bij cao is opgerekt (inmiddels door aangepaste wetgeving teruggebracht tot 78 weken) en anderzijds doordat de Hoge Raad de toepasselijkheid van deze verminderde rechtsbescherming heeft losgekoppeld van de allocatiefunctie. Dit brengt mee dat ter beschikking gestelde arbeidskrachten thans veel langer dan oorspronkelijk voorzien in onzekerheid kunnen verkeren en dat die (langere periode van) onzekerheid niet noodzakelijkerwijs gerechtvaardigd wordt door de allocatieve functie van een uitlener.

Waadi

Algemeen

In de memorie van toelichting van de Waadi is expliciet opgemerkt dat de Waadi niet los kan worden gezien van de voorgestelde wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek, onder meer gericht op het verbeteren van de rechtspositie van arbeidskrachten op zogenoemde flexibele contracten.¹²¹ Het verband tussen enerzijds de Wfz en Waadi hield blijkens de toelichting rechtsreeks verband met het advies van de SER om rechtspositionele voorwaarden te verbinden aan het laten vervallen van de maximumtermijn van zes maanden bij terbeschikkingstelling. Die rechtspositionele voorwaarden zijn uitgewerkt in de Wfz. De StvdA adviseerde vervolgens dat wanneer de Wfz zou zijn ingevoerd, het vereiste van de vergunning en de daaraan verbonden maximumtermijn voor het uitzenden konden vervallen.¹²²

¹²⁰ *Kamerstukken II 1996/97*, 25263, B, p. 11.

¹²¹ *Kamerstukken II 1996/97*, 25264, 3.

¹²² *Kamerstukken II 1996/97*, 25264, 3, p. 6.

Uit de parlementaire geschiedenis kunnen de volgende drie hoofdargumenten voor invoering van de Waadi worden afgeleid.

(i) Deregulering: een verschuiving van publiekrechtelijke naar privaatrechtelijke regulering. Het vergunningensysteem bevatte elementen die volgens de toenmalige regering niet meer tot het publieke domein behoorden. Het stellen van toelatingseisen voor een economische activiteit waarvan de risico's ook op andere wijze beheerst kunnen blijven, achtte de regering niet langer wenselijk.

(ii) Een meer optimaal werkende (arbeids)markt: er waren toelatingsdrempels verbonden aan het vergunningstelsel die een optimaal werkende markt voor allocatieve diensten in de weg stonden. Volgens de regering had dit een negatief effect op de gehele arbeidsmarkt. Wanneer de verleners van allocatieve diensten niet in een vrije markt opereren zullen ook de resultaten niet optimaal zijn.¹²³ Een optimaal werkende allocatie bevordert het snel vinden van werk en het snel vervullen van vacatures en dat is zonder meer goed voor de werkgelegenheid, aldus de regering. Dit doel moet gezien worden in verband met de hoge werkloosheid waar toentertijd sprake van was.

(iii) Handhaving: de regering achtte het ongewenst dat regels in stand werden gehouden die niet, of slechts tegen hele hoge kosten te handhaven zijn.¹²⁴ Door gebrekkige handhaving van regelingen die in aanzienlijke mate werden overtreden, had het systeem in ernstige mate aan geloofwaardigheid verloren, aldus de regering. Daarbij komt volgens de regering dat de branche van uitzendondernemingen zich heeft ontwikkeld tot een normaal functionerende bedrijfstak.¹²⁵

Het voorgaande leidde aldus tot afschaffing van het vergunningstelsel voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, afschaffing van het tijdelijkheidsvereiste en een nieuwe wettelijke regeling ten aanzien van terbeschikkingstelling.¹²⁶ De sancties op niet-naleven van specifieke regels ten aanzien van terbeschikkingstelling waren niet langer publiekrechtelijk van aard, maar werden privaatrechtelijk. De arbeidsinspectie behield wel toezicht op de naleving en een onderzoek van de inspectie kan ter beschikking worden gesteld aan onder meer de uitzendkrachten ter ondersteuning van mogelijke civielrechtelijke vorderingen. Het voorgaande bracht een aanzienlijke koerswijziging mee ten opzichte van het oude systeem: van bescherming en regulering onder het

¹²³ Zie ook: *Kamerstukken II 1996/97*, 25264, 5, p. 5.

¹²⁴ *Kamerstukken II 1996/97*, 25264, 3, p. 4.

¹²⁵ *Kamerstukken II 1996/97*, 25264, 5, p. 5.

¹²⁶ *Kamerstukken II 1996/97*, 25264, 3, p. 15. Voor arbeidsbemiddeling werd de vergunningplicht nog gehandhaafd. in verband met de ratificatie van een ILO-verdrag. Dit is tijdelijk tot het moment dat het verdrag kon worden opgezegd.

vergunningenstelsel naar deregulering en marktwerking onder de Waadi. De gedachte was dat daardoor drempels voor uitzendbureaus zouden worden weggenomen en meer mensen deel zouden nemen aan het arbeidsproces. Over het wegnemen van de toetredingsdrempels door het laten vervallen van het vergunningenstelsel had de SER overigens bedenkingen. De SER wees erop dat bijvoorbeeld het loonverhoudingsvoorschrift als toetredingsdrempel bleef bestaan en dat zelfregulering van sociale partners en certificering zou kunnen leiden tot nieuwe toetredingsdrempels voor de markt van allocatieve diensten.

Onderkruipersverbod

De Waadi bevat naast een definitie van terbeschikkingstelling (die ruimer is dan de definitie van uitzenden van artikel 7:690 BW) een aantal gedragsnormen waaraan de terbeschikkingstellers gehouden zijn. Een van die normen is het onderkruipersverbod, waarmee wordt voorkomen dat de arbeidsverhoudingen worden geschaad indien een intermediair werknemers uitleent aan een bedrijf waar gestaakt wordt. Het - hogere - belang van instandhouding van goede collectieve arbeidsverhoudingen rechtvaardigde naar het oordeel van de regering de instandhouding van het onderkruipersverbod dat al sinds 1930 in de Nederlandse wet is opgenomen.¹²⁷ Het doel van het onderkruipersverbod - voorkomen dat een staking wordt gebroken - werd met de Waadi herbevestigd.

Inlenersbeloning

De loonverhoudingsnorm - later vervangen door het beginsel van gelijke behandeling - voorkomt dat de arbeidsvoorwaarden van ingeleend personeel het systeem van arbeidsvoorwaarden verstoren en dient tevens ter bescherming van vast personeel bij de inlener als ter bescherming van ter beschikking gestelde arbeidskrachten. De ter beschikking gestelde arbeidskrachten dienen overeenkomstige lonen en overige vergoedingen te ontvangen, tenzij bij cao anders is bepaald. Op deze wijze wordt voorkomen dat de arbeidsvoorwaarden van de ingeleende arbeidskrachten een versturende invloed hebben op het bij de inlener vigerende systeem van arbeidsvoorwaarden.¹²⁸ De loonverhoudingsnorm is bij latere wijziging van de Waadi verder uitgebreid (zie hierna). Overigens bestond voor de Waadi reeds een systeem dat de verhouding tussen de lonen van de ingeleende arbeidskrachten en die van de eigen werknemers regelde. De regering merkte op dat een wetsbepaling omtrent de verhoudingen in de beloning weliswaar niet leken te passen in de aan de Waadi ten grondslag liggende opvattingen over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het privaat domein en het publiek domein, maar dat het kabinet had

¹²⁷ *Kamerstukken II 1996-1997*, 5, p. 15.

¹²⁸ *Kamerstukken II 1996-1997*, 25264, 3, p. 13.

oog voor de versturende werking op het loonpeil en op de arbeidsverhoudingen. Het kabinet wilde voorkomen dat het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming onder druk kwam te staan en dus werd de bepaling over de inlenersbeloning behouden.¹²⁹

Inlenersaansprakelijkheid

Uit de wetsgeschiedenis van de Waadi volgt dat het voorkomen van fraude en misstanden, bijvoorbeeld bij het betalen van sociale-zekerheidspremies en belastingen, nog steeds erkend werd als een belangrijk doel van de regulering van driehoeksrelaties door de overheid.¹³⁰ Het behoud van de inlenersaansprakelijkheid werd door de regering gezien als belangrijke bouwsteen van het fraudebeleid. Vrijwaring was onder het oude regime mogelijk indien arbeidskrachten werden ingeleend van een vergunninghouder. Door verval van het vergunningstelsel werd ook de vrijwaringsmogelijkheid – die dus wel werd behouden – gewijzigd. Vrijwaring van de inlenersaansprakelijkheid werd mogelijk via stortingen op zogenoemde g-rekeningen van de uitlener. Het doorlenen van uitzendkrachten werd hiermee ontmoedigd omdat de vrijwaring van de aansprakelijkheid niet kon worden afgedekt zonder betrokkenheid van de uitlener/werkgever.¹³¹ Over doorlening werd opgemerkt dat dit niet als een normale en aanvaardbare figuur binnen het functioneren van de arbeidsmarkt kon worden beschouwd. Bij doorlening wordt in de rechtspraak overigens de doorlener als derde ten opzichte van de inlener beschouwd. Bij toepassing van het loonverhoudingsvoorschrift wordt in de rechtspraak overigens niet zonder meer de doorlener als derde beschouwd, maar vindt vaak ook toepassing van de beloning van de eindgebruiker plaats.

Sectorspecifieke regeling

De WAADI maakte het ook mogelijk bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen voor bepaalde werkenden of werkgevers. Hierdoor ontstond de mogelijkheid in te grijpen indien een onevenwichtigheid bestaat tussen vraag en aanbod of bepaalde regels/cao-bepalingen niet worden nageleefd.¹³² De wenselijkheid van een sectorspecifieke regeling was volgens de regering groter wanneer daadwerkelijk misstanden zouden optreden, zoals zwarte betalingen, het niet nakomen van cao-verplichtingen, incorrecte afdrachten of het stelselmatig overtreden van andere algemeen geldende

¹²⁹ *Kamerstukken II 1996/97, 25264, 3, p. 13.*

¹³⁰ Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II 1996/97, 25264, 3, p. 11.*

¹³¹ *Kamerstukken II 1996/97, 26264, 3, p. 7 t/m 11.*

¹³² *Kamerstukken II 1996/97, 25264, 3, p. 13.*

wetten.¹³³ Deze mogelijkheid van publiekrechtelijke ordening staat overigens naast de mogelijkheid voor cao-partijen om het ter beschikking stellen van arbeidskrachten langs privaatrechtelijke weg te regelen.

Tijdelijkheid

Het nieuwe uitzendregime bevat geen beperking meer ten aanzien van de duur van de inlening. Onder het oude vergunningstelsel was inlenen voor langer dan zes maanden niet mogelijk vanuit de gedachte dat terbeschikkingstelling om tijdelijk werk ging en ter voorkoming van substitutie van vast personeel, maar die beperking in duur werd verlaten. Volgens de regering bleek uit onderzoek dat 90% van de uitzendingen door uitzendbureaus al voor de maximale duur van zes maanden werd beëindigd, hetgeen er volgens de regering op wees dat er een natuurlijke rem op langer durende terbeschikkingstellingen zou bestaan in dit deel van de markt.¹³⁴ In een ander deel van de markt zou de behoefte aan langere uitzendingen mogelijk wel bestaan en werd het verbod van zes maanden via constructies omzeild. Dit bracht volgens de regering mee dat de maximumtermijn als instrument om vast werk te beschermen slechts een zeer beperkte functie had.¹³⁵ Daarnaast wees het kabinet op de groei van detacheringsbedrijven die werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde of onbepaalde tijd voor langere tijd ter beschikking stelden van een derde. Zoals hiervoor al aangestipt, adviseerde de SER aan het laten vervallen van de maximale termijn van zes maanden rechtspositionele voorwaarden te verbinden. Een van die voorwaarden was de introductie van een rechtsvermoeden, inhoudende dat voor de ter beschikking gestelde die langer dan zes maanden bij dezelfde inlener werkzaam zou zijn, een arbeidsovereenkomst tussen de ter beschikking gestelde en de ter beschikkingsteller ontstaat. De regering kon zich vinden in het advies over het rechtsvermoeden en in het BW werd een rechtsvermoeden opgenomen dat meebrengt dat degene die gedurende drie maanden voor een ander arbeid verricht, vermoed wordt met die andere een arbeidsovereenkomst te hebben gesloten. Het belang van dit rechtsvermoeden voor uitzendkrachten is door de Hoge Raad in het arrest ABNAMRO/Malhi¹³⁶ evenwel sterk beperkt, doordat de Hoge Raad voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst tussen inlener en uitzendkracht noodzakelijk achtte dat zij zich op enig moment jegens elkaar verbonden moeten hebben. De rechtszekerheid verzet zich volgens de Hoge Raad tegen een geruisloze vervanging van de tussen uitzendkracht en inlener bestaande verhouding van ingeleende werknemer en inlener in een arbeidsovereenkomst. Onder

¹³³ *Kamerstukken II 1996/97*, 25264, 3, p. 13.

¹³⁴ *Kamerstukken II 1996/97*, 25264, 3, p. 15.

¹³⁵ *Kamerstukken II 1996/97*, 25264, 3, p. 15.

¹³⁶ HR 5 april 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD8186.

het nieuwe regime werd langer inlenen mogelijk, maar daar kwam door inwerkingtreding van de Wfz tegenover te staan dat na zes maanden het reguliere arbeidsrecht van toepassing werd tussen de uitlener en de uitzendkracht, behoudens andersluidende cao-afpraak. Gelet op de verbetering van de rechtspositie van uitzendkrachten krachtens de Wfz, achtte het kabinet het vervallen van de tijdelijkheidseis voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten alleszins aanvaardbaar.

Informatie

Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet is de inlener verplicht allerhande informatie over de arbeidsplaats aan de uitlener te verschaffen met het oog op de veiligheid en gezondheid van werknemers. In de Waadi is geregeld dat de inlener deze specifieke informatie die hij van de uitlener heeft ontvangen, doorgeeft aan de ter beschikking gestelde werknemers. De verplichting van de werkgever om zorg te dragen voor de veiligheid, gezondheid en het welzijn van werknemers, geldt ook voor ingeleend personeel via de Arbeidsomstandighedenwet en deze verplichting is strafrechtelijk gesanctioneerd. Met het oog op deze strafrechtelijke sanctie achtte de regering het voldoende om in de Waadi een informatieverplichting op te nemen waartegen civielrechtelijk kan worden opgekomen bij niet-naleving.

Effecten

Naar oordeel van de minister zou de Waadi leiden tot een lastenverlichting voor het bedrijfsleven van enkele miljoenen gulden en een niet goed in geld uit te drukken allocatie-winst door middel van een verbeterde aanpassing van de omvang van de arbeidsinzet. Daarbij zou de Waadi niet tot minder bescherming voor de arbeidskrachten leiden (hoewel bescherming niet het doel van de Waadi is). De regering wees daarbij op de onlosmakelijke verbinding tussen Waadi en de Wet flexibiliteit en zekerheid waarmee een verbetering van de positie van de arbeidskracht werd beoogd.¹³⁷ Beide wetten worden dan ook uitdrukkelijk aan elkaar gekoppeld.¹³⁸

Aanpassingen naderhand

Na invoering van de Waadi in 1998 bleef fraude en illegaliteit een probleem. In de periode 2004-2006 is daarom veelvuldig gediscussieerd over het herinvoeren van het vergunningstelsel. Daar bleek weinig draagvlak voor en de branche kwam met een

¹³⁷ *Kamerstukken II 1996-1997, 25264, 3, p. 17*

¹³⁸ *Kamerstukken II 1996-1997, 25264, 5, p. 3.*

alternatief: certificering.¹³⁹ Men achtte het een voordeel van certificering boven vergunningen dat de handhaving niet volledig bij de overheid ligt. In 2012 werd in lijn hiermee de registratieverplichting voor uitzendonderneming ingevoerd door middel van een wijziging van de Waadi. Op grond van art. 7a Waadi dient iedere uitzendonderneming zich als zodanig te registreren in het Handelsregister. Zonder registratie is het verboden arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Ten behoeve van de naleving is iedere uitzendonderneming verplicht bepaalde gegevens ter beschikking te stellen (art. 14a Waadi). De doelen van de registratieverplichting zijn: (i) het verhogen van de transparantie van de markt, (ii) versterking van het zelfreinigend vermogen van de branche en (iii) versterking van de handhaving.¹⁴⁰

In 2012 is de Waadi nogmaals aangepast vanwege de implementatie van de Uitzendrichtlijn. De belangrijkste wijziging betreft de gelijke behandeling van uitzendkrachten. De doelstelling van de Uitzendrichtlijn is de bescherming van uitzendkrachten te garanderen en de kwaliteit van uitzendwerk te verbeteren.¹⁴¹ Deze wetswijziging heeft ertoe geleid dat de loonverhoudingsnorm is uitgebreid naar andere arbeidsvoorwaarden, zoals vakantie, het al dan niet werken op feestdagen, nachtarbeid en pauzes. Ook is er een discriminatieverbod opgenomen (8 lid 2 Waadi) en hebben uitzendkrachten toegang tot de bedrijfsvoorzieningen - te denken valt aan kinderopvang en kantines - van de inlener (8a Waadi). De inlener dient ingeleend personeel ook op de hoogte te brengen van vacatures (8b Waadi). Tot slot is met deze wetswijziging het belemmeringsverbod teruggebracht in de Nederlandse wetgeving.¹⁴² Op grond van art. 9a Waadi mag de uitlener geen belemmeringen in de weg leggen voor het aangaan van een arbeidsovereenkomst met de inlener na afloop van de terbeschikkingstelling.

¹³⁹ *Kamerstukken II 2010-2011, 32872, 3, p. 2.*

¹⁴⁰ *Kamerstukken II 2010-2011, 32872, 3, p. 5.*

¹⁴¹ *Kamerstukken II 2010-2011, 32895, 3, p. 2.*

¹⁴² Dit was sinds 1998 verdwenen, ook al was dit niet de bedoeling.

Recente aanpassingen van wet- en regelgeving ten aanzien van driehoeksrelaties

Algemeen

In het Sociaal Akkoord uit 2013 is aandacht gevraagd voor de aanpak van schijnconstructies bij onder meer de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten en meer zekerheid voor flexkrachten (aanpak van doorgeschoten gebruik van legale vormen van flexibele arbeid) en een betere ordening van driehoeksrelaties. Sociale partners vroegen het kabinet om een aanpak met concrete maatregelen die de Nederlandse arbeidsmarkt beschermt tegen het ondergraven van regels en afspraken die zij beschouwen als de pijlers van een goed functionerende arbeidsmarkt. Met betrekking tot de handhaving werd onder meer gevraagd om maatregelen die zouden voorkomen dat cao-afspraken niet worden nageleefd. Voorts werd gevraagd de wettelijke mogelijkheden om bij cao af te wijken van 7:691 BW te beperken.¹⁴³ Het Sociaal Akkoord uit 2013 leidde onder meer tot de Wet werk en zekerheid (Wwz) en de Wet aanpak schijnconstructies (Was)

Wwz

Zoals in eerder aangestipt, is met de Wwz (inwerkingtreding 2015) de mogelijkheid bij cao af te wijken van het wettelijke uitzendregime beperkt. Op grond van de Wfz was het mogelijk de termijn van zes maanden waarin het reguliere arbeidsrecht nog niet van toepassing zou zijn op de uitzendrelatie onbeperkt te verlengen. Met invoering van de Wwz werd deze mogelijkheid beperkt, in die zin dat de verlenging nog maximaal 78 gewerkte weken kan bedragen.

Was

De Was regelt een hoofdelijke (keten)aansprakelijkheid voor (minimum)loon en deze regeling is ook van toepassing op de uitzendovereenkomst en andere vormen van terbeschikkingstelling van arbeid (ook bij aanneming van werk).¹⁴⁴ De werkgever en diens opdrachtgever zijn aansprakelijk voor het verschuldigde loon. Dit betekent dat de inlener aansprakelijk kan worden gesteld indien het uitzendbureau de werknemer niet op juiste wijze betaalt. De regeling is uitgewerkt in art. 7:616a BW e.v. en geldt sinds 1 januari 2016.

¹⁴³ *Perspectief voor een sociaal en ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*, Stichting van de Arbeid, 11 april 2013 (Mondriaanakkoord).

¹⁴⁴ *Kamerstukken II 2014-2015, 34108, 3, p. 21.*

Wet arbeidsmarkt in balans (Wab)

Per 1 januari 2020 zullen het BW en de Waadi weer wijzigen door de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab). Op basis van deze wet zal de positie van payrollwerknemers wijzigen. Met deze wetwijziging wordt voor payrollen een apart type uitzendovereenkomst gecreëerd. Het verschil tussen de uitzendovereenkomst en de payrollovereenkomst betreft de allocatieve functie. Indien deze ontbreekt is sprake van een payrollovereenkomst en kan – in het vervolg – niet langer gebruik worden gemaakt van het verlichte arbeidsrechtelijke regime van art. 7:691 BW. De gewijzigde Waadi regelt de gelijke behandeling van payrollwerknemers. Zo hebben zij recht op een adequate pensioenvoorziening. Het doel van de wetwijziging is concurrentie op arbeidsvoorwaarden te beperken en te voorkomen dat alleen voor payrollen wordt gekozen vanwege lagere kosten.¹⁴⁵ Het beoogde effect van de Wab is dat de ontzorgende functie van payrollen in stand wordt gehouden, maar dat payrollen niet gebruikt kan worden om te concurreren op arbeidsvoorwaarden.¹⁴⁶

Doelen, middelen en gedrag

Een belangrijke opmerking van de regering bij de parlementaire behandeling van de Waadi is geweest dat de oorspronkelijk met het vergunningensysteem beoogde doelen geen voorwerp van overheidsbeleid meer waren, althans dat deze doelen langs andere weg werden geïnstrumenteerd, waardoor een publiekrechtelijke regeling minder voor de hand was komen te liggen. Die doelen waren overigens, kort samengevat: a) het bevorderen van correcte afdracht van over het loon verschuldigde heffingen, b) het weren van ondeugdelijke marktpartijen, c) bescherming van het bij de inlener vigerende systeem van arbeidsverhoudingen en d) tegengaan van substitutie van vaste door tijdelijke arbeid. Vanwege verschuivingen in het beleid en in het licht van de hoge kosten die met de controle en toezicht op naleving van de voor vergunninghouders geldende regels waren gemoeid, vond het kabinet een vergunningensysteem niet meer nodig. Daarbij kwam dat een vergunningensysteem met gedragsnormen toetredingsdrempels meebracht voor de markt van allocatieve diensten en die toetredingsdrempels waren volgens het kabinet niet bevorderlijk voor de arbeidsparticipatie. Die toetredingsdrempels achtte het kabinet niet wenselijk en de regering besloot tot het laten vervallen van een op publiekrecht gestoeld vergunningensysteem. In plaats daarvan kwamen gedragsnormen voor intermediairs waarvan de naleving via privaatrechtelijke weg gehandhaafd zou moeten worden. De materiele regels werden vrijwel niet gewijzigd. Kort samengevat verwachtte de regering met

¹⁴⁵ *Kamerstukken II 2018-2019, 35074, 3, p. 7-8.*

¹⁴⁶ *Kamerstukken II 2018-2019, 35074, 3, p. 92 en 93.*

het laten vervallen van het vergunningenstelsel dat de markt voor allocatieve diensten beter zou gaan functioneren doordat voor intermediairs toetredingsdrempels vervielen, hetgeen ten goede zou komen aan de arbeidsparticipatie in het algemeen.

Het openstellen van de markt voor allocatieve dienstverleners zou evenwel niet moeten leiden tot misstanden en om dat te garanderen, bleven voor intermediairs een aantal gedragsnormen bestaan. Deze gedragsnormen zouden ertoe moeten leiden dat de markt effectief zou worden geopend voor bonafide uitzenders. Kort gezegd had de Waadi dus macro-economisch tot doel arbeidsparticipatie te bevorderen door een beter functionerende markt voor allocatieve diensten. Op microniveau werd door het handhaven van gedragsnormen van intermediairs bonafide gedrag verwacht, in die zin dat arbeidsverhoudingen worden gerespecteerd, cao's worden nageleefd, premies worden betaald en andere wetten worden nagekomen.

Het vergunningenstelsel heeft nooit als primaire doel gehad de uitzendkracht te beschermen. Het doel was veeleer de bescherming van goede arbeidsverhoudingen en de positie van vast personeel bij de inlener. Niettemin had het vergunningenstelsel wel tot gevolg dat uitzendkrachten werden beschermd via bijvoorbeeld het loonverhoudingsvoorschrift. Door behoud van het loonverhoudingsvoorschrift in de Waadi bleef de bescherming van ter beschikking gestelde arbeidskrachten een effect van de regulering via de Waadi. Bepaalde driehoeksrelaties vallen niet onder het toepassingsbereik van de Waadi zoals uitbesteding en de bemiddeling van zzp'ers. Hierdoor kunnen de arbeidsverhoudingen en de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in sectoren toch onder druk worden gezet, omdat op deze driehoeksrelaties het loonverhoudingsvoorschrift niet van toepassing is. Het komt voor dat driehoeksrelaties op papier zo worden vormgegeven dat de inlener geen toezicht en leiding heeft over de arbeidskracht die ter beschikking wordt gesteld. Op papier is dan niet voldaan aan de definitie van terbeschikkingstelling in de zin van de Waadi (of van uitzenden in de zin van 7:690 BW), maar dat neemt niet weg dat in de praktijk wel sprake kan zijn van door de inlener uitgeoefende toezicht en leiding (lees: gezag). In het arbeidsrecht geldt als uitgangspunt dat 'wezen' voor 'schijn' gaat en dat brengt mee dat de feitelijke uitvoering prevaleert boven hetgeen is overeengekomen.¹⁴⁷ Dit is ook van toepassing bij bemiddeling van bijvoorbeeld zzp'ers. Bemiddeling van 'echte' zzp'ers valt niet onder het bereik van de Waadi, maar als feitelijk wel gezag aanwezig is, dan is de Waadi wel van toepassing op deze vorm van bemiddeling.

De Waadi kan niet los worden gezien van de Wfz en de verankering van de definitie van de uitzendovereenkomst in het BW. De verminderde controle op de markt en het loslaten van de beperkte duur van terbeschikkingstelling hield namelijk verband met meer

¹⁴⁷ Zie bijvoorbeeld: Gerechtshof 's-Hertogenbosch 20 augustus 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:3098; E. Verhulp, 'Platformwerkers verdienen meer', *ArbeidsRecht* 2018/1 en Rb. Overijssel 7 mei 2019, ECLI:RBOVE:2019:1538.

zekerheid over de uitzendrelatie en bescherming voor langdurig ter beschikking gestelde arbeidskrachten. De verminderde bescherming voor arbeidskrachten die voor korte duur ter beschikking werden gesteld (gekoppeld aan een periode van in beginsel zes maanden), werd gerechtvaardigd door de allocatieve functie die uitleners op de arbeidsmarkt hebben. De korte termijn van zes maanden kan evenwel bij cao worden verlengd en dat is ook gebeurd in de uitzendsector. Tegelijkertijd heeft de Hoge Raad de allocatieve functie van uitleners niet noodzakelijk geacht voor toepassing van het verlichte arbeidsrechtelijke regiem. Het gevolg hiervan is dat terbeschikkingstelling van arbeidskrachten voor langere tijd mogelijk is, terwijl zij die periode verminderd arbeidsrechtelijk beschermd worden en die verminderde bescherming bovendien niet gerechtvaardigd hoeft te worden door een allocatieve functie van de uitlener. Door deze ontwikkeling is het risico van substitutie van vast personeel door uitzendkrachten vergroot.

De Wfz en de Waadi vormden een samenhangend pakket waarbij de volgende noties golden:

- Toetredingsdrempels voor de markt van allocatieve diensten dienden zoveel mogelijk te worden opgeheven;
- Het openen van de markt voor allocatieve diensten door het wegnemen van toetredingsdrempels zou leiden tot meer uitzendrelaties en andere vormen van terbeschikkingstelling van arbeid en dat zou bevorderlijk zijn voor de arbeidsparticipatie;
- Inleners en intermediairs zouden zo min mogelijk belemmeringen moeten ervaren bij het gebruik van en het aanbieden van door intermediairs ter beschikking gestelde arbeidskrachten;
- Driehoeksrelaties kwamen in verschillende vormen voor en door het vervallen van het vergunningensysteem werd ruimte geboden aan in de praktijk voorkomende driehoeksrelaties;
- De term driehoeksrelatie is niet wettelijk gedefinieerd;
- De Waadi bevat een definitie van terbeschikkingstelling die meebrengt dat terbeschikkingstelling van arbeidskrachten onder het bereik van de Waadi valt, voor zover arbeid wordt verricht onder toezicht en leiding van de inlener;
- Bij arbeidsbemiddeling in de zin van de Waadi wordt beoogd een arbeidsovereenkomst tot stand te brengen;
- Doorlening wordt niet als een normale en aanvaardbare figuur binnen het functioneren van de arbeidsmarkt beschouwd;
- Terbeschikkingstelling werd niet langer aan een beperkte duur verbonden vanwege de rechtspositionele zekerheden van uitzendkrachten en omdat vervanging van vast personeel door flexibel personeel niet aan de orde bleek.

- De uitzendovereenkomst is de arbeidsovereenkomst waarbij de werknemer door de werkgever, in het kader van de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkgever ter beschikking wordt gesteld van een derde om krachtens een door deze aan de werkgever verstrekte opdracht arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van de derde.
- Terbeschikkingstelling onder de Waadi is ruimer dan uitzenden in de zin van artikel 7:690 BW.
- De verminderde arbeidsrechtelijke bescherming van uitzendkrachten in de eerste zes maanden van de terbeschikkingstelling werd gerechtvaardigd met een beroep op de allocatieve functie die het uitzendbureau op de arbeidsmarkt verricht.
- Het loonverhoudingsvoorschrift diende de arbeidsvoorwaardenvorming en goede arbeidsverhoudingen te beschermen.

Bijlage 1: Verantwoording

In totaal zijn 7.993 bedrijven schriftelijk benaderd met een verzoek een online vragenlijst in te vullen. Daarvan hebben 1.042 bedrijven gedaan (13%). Vervolgens is de vragenlijst telefonisch afgenomen bij nog eens 601 bedrijven. In totaal was de netto respons 1.643 bedrijven (21%).

B2.1. Samenvattend responsoverzicht

	Aantallen	Respons (%)
In steekproef	7.993	-
Vestiging opgeheven	25	
Netto bestand	7.968	
Respons via internet	1.042	13,1%
Respons telefonisch	601	7,5%
Totale respons	1.643	20,6%

De duur van het interview is sterk afhankelijk van de route in de vragenlijst (wel of niet inzet driehoeksrelaties), het aantal vormen van externe inzet waarover vragen lijst gesteld (één of twee vormen) en bij online dataverzameling of de kostenvragen zijn beantwoord.

Bij de vraagstelling in het bedrijvenonderzoek hebben wij gekozen voor een inductieve aanpak. Dit houdt in dat we hebben gevraagd naar specifieke aspecten van een arbeidsvorm, om deze vervolgens te combineren tot een bepaalde driehoeksrelatie. We hebben niet direct gevraagd naar uitzenden, payrollen, detacheren, tussenkomst en uitbesteding, vanwege de ervaring dat bedrijven hierbij (sterk) verschillende interpretaties hebben.

Respondenten die de online vragenlijst hebben ingevuld en de kostenvragen ook hebben beantwoord, hebben gemiddeld bijna een uur over het invullen van de vragenlijst gedaan. Respondenten die online de vragenlijst hebben ingevuld en de lange route (één of twee vormen van externe inzet besproken) zonder kostenvragen hebben afgelegd, hebben gemiddeld een half uur over het invullen gedaan. Ook een telefonisch interview in deze variant heeft gemiddeld 30 minuten gekost.

De steekproefuitkomsten zijn gewogen naar sector en grootteklasse volgens de populatieaantallen bedrijven van het CBS.

Bijlage 2: Geïnterviewden

Geïnterviewden (in alfabetische volgorde)	Organisatie
Adriana Stel	Doorzaam (paritair fonds uitzendbranche)
Andrea Agterberg en Toon Warnier	BZK HR en BZK Inkoop
Bas Hengstmengel	SNCU (Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten)
Denise van Denderen	SNA (Stichting Normering Arbeid)
Edwin van den Elst	VvDN (Vereniging van Detacheerders Nederland)
Fred van Haasteren	Randstad Holding, keukentafeloverleg, CAO Uitzendbranche 1998, Eurociett, Stipp, SNA, etc.
Jacqueline Tuininga	Cumela (handmatige en mechanische loonbedrijven)
Jorgen Hulsmans	Bouwend Nederland
Karen Graver en Nicolette Kieft	I-SZW Risicoanalyse en Opsporing
Karin Heynsdijk, Marten Jukema, Henny Stroek en Roderik Mol	FNV en CNV
Marcel Nuyten	FNV, onderhandelaar CAO Uitzendbranche 1998-2015, Stipp, etc.
Marjolein ten Hoonte en Mark Poort	Randstad
Monica Wirtz en Ton Schoenmaeckers	AWVN en VNO-NCW
Patricia Honcoop, Tugba Karabulut en Jurriën Koops	ABU
Patricia Kruijf	FNV
Peter Loef en Jules Sanders	LTO Nederland
Piet Meij	NBBU
Tjebbe van Oostenbruggen en Jasper Commandeur	Bovib (Brancheorganisatie voor Brokers en Intermediairs)
Tugba Karabulut (tweede gesprek)	ABU

Bijlage 3: Tabellen

Tabel B3.1. Aantal intermediairs

	Arbeidsbemiddeling	Uitzend- en uitleenbedrijven, pools en payrollen	Agrarische dienstverlening
1996	835	925	4910
1997	1035	1180	5155
1998	1235	1430	5115
1999	1420	1865	5720
2000	1650	2450	6335
2001	1870	3125	6115
2002	2105	3885	6725
2003	2165	4145	6920
2004	2160	4325	7060
2005	2205	4300	7355
2006	2450	4525	7780
2007*	3270	4790	9180
2008	4145	5750	10215
2009	4975	6325	11275
2010	5135	6480	10935
2011	5400	6310	11095
2012	5705	6275	11515
2013	5540	6390	11635
2014	5460	6350	11885
2015	5760	6205	12155
2016	5965	6245	12595
2017	6205	6390	12950
2018	6575	6735	13305
2019	7175	6970	14290

Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019)

Tabel B3.2.
Netto omzet
per categorie
intermediairs

	Omzet agrarische dienstverlening	Omzet arbeidsbemiddeling	Omzet uitzend- en uitleenbedrijven, pools en payrollen	Aantal intermediairs
2004			10086	13545
2005		1321	11595	13860
2006	3425	1461	14280	14755
2007*	3380	1809	17740	17220
2008	3788	1870	19813	20085
2009	3260	1713	18104	22540
2010	3843	1363	17424	22505
2011	4660	1599	19026	22745
2012	4407	1710	18393	23395
2013	5043	1637	18537	23415
2014	5073	1711	18789	23510
2015	5151	2144	21280	23915
2016	5131	2332	22977	24570
2017	5648	2758	25929	25295

Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019). Een trendbreuk tussen 2008 en 2009 is niet uitgesloten.

Tabel B3.3. Ontwikkeling aantal werkenden per arbeidsvorm 2007-2017	regulier vast	regulier tijdelijk	oproep	uitzend	zzp arbeid	zzp product	zmp	overig zelfstandige	zelfstandige, type onbekend	meewerkend
2007	5871265	2180865	720396	949662	396401	327719	321007	465531	26663	45363
2008	5831601	2340606	751380	970840	435280	332215	327551	506048	21025	44933
2009	5635355	2331119	757575	838774	465538	337438	323672	512776	34225	43563
2010	5662744	2381486	764340	845452	477689	345919	320531	478991	42406	42166
2011	5644229	2381620	831937	884797	535590	359116	326251	466866	12773	42424
2012	5502390	2316079	862859	827108	562966	356387	317853	457735	22692	40721
2013	5356892	2307879	877877	784052	596831	337558	310765	462409	23329	38961
2014	5237645	2355527	928926	823141	658638	317785	309408	454609	12653	38116
2015	5165374	2503573	943773	905318	699472	330052	309292	431902	12789	37951
2016	5160927	2648434	971826	985370	720153	333052	324123	422925	13069	38918
2017	5204833	2713876	1087659	1104422	733400	331485	327176	432858	49968	39193

Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019).

Tabel B3.4.
Groei volume
Arbeidsvormen
1996-2018

	Vast	Tijdelijk	Uitzend	Oproep	Overig zonder vaste uren	ZZP eigen arbeid en product incl overige zelfstandige (tm 2011)	ZZP producten (vanaf 2012)	ZZP eigen arbeid incl. overige zelfstandige (vanaf 2012)	ZMP en meewerkend gezinslid
1996	71%	6%	3%	2%	1%	9%			7%
1997	71%	6%	3%	2%	1%	9%			8%
1998	71%	6%	3%	2%	2%	8%			7%
1999	73%	6%	3%	2%	2%	8%			7%
2000	72%	5%	3%	2%	2%	8%			7%
2001	72%	6%	2%	2%	2%	9%			8%
2002	72%	6%	2%	1%	2%	9%			7%
2003	73%	5%	2%	1%	1%	10%			7%
2004	73%	5%	2%	1%	2%	10%			7%
2005	72%	5%	3%	2%	2%	10%			7%
2006	71%	5%	3%	2%	2%	11%			7%
2007	69%	6%	3%	2%	2%	11%			7%
2008	69%	6%	3%	2%	2%	12%			7%
2009	69%	6%	2%	2%	2%	12%			7%
2010	68%	6%	2%	2%	2%	12%			7%
2011	68%	6%	2%	2%	2%	12%			7%
2012	68%	6%	2%	2%	2%		3%	10%	7%
2013	66%	7%	2%	3%	2%		3%	10%	6%
2014	65%	7%	3%	3%	2%		4%	10%	7%
2015	64%	7%	3%	3%	3%		4%	10%	6%
2016	63%	7%	3%	3%	3%		4%	10%	7%
2017	63%	8%	3%	3%	3%		4%	11%	6%
2018	63%	8%	3%	3%	3%		3%	11%	6%

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019)

Tabel
B3.6.
Ontwik-
keling
volume
van de
belo-
ning
naar
con-
tract-
type
2007-
2017

	regulier vast	regulier tijdelijk	oproep	uitzend	zzp arbeid	zzp product	zmp	overig zelfstandige	meewerkend
2007	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2008	101%	114%	95%	109%	110%	102%	102%	112%	100%
2009	101%	119%	110%	93%	110%	91%	95%	112%	97%
2010	101%	117%	113%	94%	110%	100%	93%	108%	91%
2011	100%	116%	123%	100%	119%	104%	92%	110%	90%
2012	98%	117%	133%	98%	120%	97%	86%	103%	84%
2013	96%	115%	136%	96%	123%	89%	82%	104%	76%
2014	94%	116%	145%	104%	138%	83%	85%	108%	70%
2015	95%	124%	149%	120%	143%	87%	89%	105%	71%
2016	97%	131%	157%	136%	150%	93%	98%	104%	79%
2017	99%	134%	177%	156%	154%	101%	98%	100%	78%

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019)

Tabel B3.7. Aantal banen uren uitzendwerk 1995-2018	Aantal banen uitzendbranche werknemers (78) (x duizend)	Gewerkte uren uitzendbranche werknemers (78) (x miljoen)
1995	339	376
1996	411	463
1997	474	516
1998	524	555
1999	538	576
2000	535	572
2001	515	553
2002	482	521
2003	448	486
2004	449	497
2005	509	551
2006	581	626
2007	649	701
2008	662	737
2009	593	633
2010	559	631
2011	581	664
2012	571	649
2013	574	657
2014	598	706
2015	661	781
2016	713	855
2017	783	950
2018	829	1006

Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019)

Tabel B3.8. Aandeel banen en uren uitzendwerk 1995-2018	Aandeel banen uitzendbranche van alle banen	Aandeel uren uitzendbranche van alle uren
1995	0,031482	0,034918
1996	0,037014	0,041697
1997	0,041821	0,045527
1998	0,045258	0,047936
1999	0,045214	0,048407
2000	0,044546	0,047627
2001	0,042331	0,045455
2002	0,039822	0,043044
2003	0,037443	0,040618
2004	0,037429	0,04143
2005	0,042573	0,046086
2006	0,047666	0,051358
2007	0,051767	0,055914
2008	0,051979	0,057867
2009	0,047243	0,05043
2010	0,044853	0,05063
2011	0,046199	0,052799
2012	0,045808	0,052066
2013	0,046459	0,053177
2014	0,048078	0,056762
2015	0,052632	0,062186
2016	0,055469	0,066516
2017	0,059703	0,072436
2018	0,061829	0,07503

Bron: CBS Statline, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2019)

Tabel B5.1. Driehoeksrelaties en motieven

Kolompercentages: van boven naar beneden lezen
Meer dan 1 antwoord is mogelijk.

De percentages hebben betrekking op alle bedrijven die gebruikmaken van de betreffende driehoeksrelatie.

	1. Arbeidsbemiddeling (n=122)	2. Bemiddeling zzp (n=22)	3. Uitzenden (n=169)	4. Payrollen (n=79)	5. Detacheren (n=59)	6. Tussenkost (n=46)	7. Uitbesteding (n=52)
Motief vraag							
De inhoud van het werk is specialistisch	29%	59%	24%	7%	24%	27%	52%
Het gaat om eenvoudig werk dat door iedereen kan worden gedaan	9%	2%	14%	8%	8%	0%	15%
Het is zwaar werk, waarmee je niet steeds één werknemer kunt belasten	5%	20%	3%	5%	1%	0%	5%
Vanwege schommelingen in de productie of dienstverlening (piekperiodes)	9%	32%	19%	27%	5%	33%	19%
Het werk is moeilijk te voorspellen	2%	2%	2%	20%	2%	27%	3%
Er is onzekerheid over het werk in de toekomst	2%	0%	3%	5%	1%	2%	2%
Andere reden	5%	4%	2%	0%	3%	0%	2%
<i>Motief vraag</i>	45%	89%	49%	43%	37%	57%	81%
Motief aanbod							
Eigen werknemers zijn niet of heel moeilijk te vinden	63%	67%	61%	34%	55%	43%	49%
Eigen werknemers zijn (tijdelijk) niet beschikbaar, bijvoorbeeld door ziekte, zwangerschap, of vakantie	27%	54%	20%	9%	11%	25%	8%
Andere reden	9%	4%	4%	1%	2%	1%	6%
<i>Motief aanbod</i>	78%	92%	71%	41%	62%	62%	56%
Motief driehoeksrelatie							
De kans op een medewerker is groot	22%	7%	12%	8%	8%	33%	8%
Het is ons businessmodel om te werken met intermediairs (strategische redenen)	0%	1%	5%	6%	2%	25%	2%
Wij willen de medewerker zelf selecteren	0%	0%	1%	18%	2%	20%	0%
Wij willen de werving en selectie uitbesteden	16%	4%	5%	2%	2%	1%	1%
Wij willen leidinggeven en toezicht houden over de medewerker	7%	0%	5%	9%	2%	23%	0%
Wij willen geen leidinggeven en toezicht houden over de medewerker	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
De kosten zijn per saldo lager dan de kosten van eigen werknemers	0%	0%	3%	7%	0%	3%	2%
Minder administratieve lasten/ontzorgen	18%	2%	9%	28%	7%	14%	2%
Minder arbeidsrechtelijke risico's (doorbetaling bij ziekte, etc.) *	0%	24%	8%	31%	21%	20%	1%
Wij kunnen op elk moment zelf bepalen dat het contract eindigt	0%	6%	23%	27%	16%	20%	7%
Wij willen een resultaatverplichting	0%	3%	0%	0%	3%	2%	10%
Wij willen een vaste prijs	0%	3%	0%	6%	3%	15%	10%
Wij zien het als een soort proeftijd/wij nemen de medewerker misschien zelf aan	0%	0%	11%	13%	19%	2%	4%
Ander voordeel	1%	0%	7%	7%	2%	1%	10%
<i>Motief driehoeksrelatie</i>	37%	32%	41%	65%	41%	40%	33%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Bedrijvenenquête Driehoeksrelaties 2019 (De Beleidsonderzoekers en Mediad)

Tabel B5.2. Driehoeksrelaties en arbeidsrechtelijke motieven (zie B5.1*)

Arbeidsrechtelijke risico's (uitsplitsing *).

Betreft alleen inhurende organisaties die arbeidsrechtelijke risico's percipiëren.

	1. Arbeidsbemiddeling	2. Bemiddeling zvp	3. Uitzenden	4. Payrollen	5. Detacheren	6. Tussenkomst	7. Uitbesteding
Doorbetaling bij ziekte	n.b.	23%	7%	24%	20%	5%	0%
Arbeidsongeschiktheid		23%	5%	21%	18%	4%	0%
Ontslagkosten		5%	5%	3%	8%	3%	0%
Ketenaansprakelijkheid		1%	1%	6%	0%	15%	0%
Afdekken risico op naheffing in geval schijnzelfstandigheid		0%	0%	0%	0%	1%	0%
Bepaalde cao-regelingen		0%	0%	0%	1%	0%	0%
Rechtsvermoeden		0%	1%	0%	0%	0%	0%
Ander risico		0%	0%	6%	1%	0%	0%

Bron: Bedrijvenenquête Driehoeksrelaties 2019 (De Beleidsonderzoekers en Mediad)

De Beleidsonderzoekers

Vestwal 2-4
2312 NP Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl