

ONDERZOEK NAAR GOED OPDRACHTGEVERSCHAP

TEN AANZIEN VAN DE JUISTE BELONING VAN
EXTERNE ARBEIDSKRACHTEN BIJ HET RIJK IN DRIE
CATEGORIEËN

**OPDRACHT-
GEVERS
AUTEURS**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie
van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Significant Public en Pellicaan Advocaten

**DATUM
VERSIE**

4 april 2024
1.0

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Management Samenvatting	5
2 Inleiding: onderzoek naar goed opdrachtgeverschap Rijk in drie categorieën	11
2.1 Achtergrond en aanleiding bij dit onderzoek	11
2.2 Doelstelling onderzoek	11
2.3 Onderzoeksvragen	12
2.4 Reikwijdte van het onderzoek	13
2.4.1 Reikwijdte ten aanzien van aspecten van goed opdrachtgeverschap	13
2.4.2 Reikwijdte ten aanzien van onderdelen van het Rijk	13
2.4.3 Reikwijdte ten aanzien van inhuurdomeinen – inspannings- en resultaatverplichtingen	14
2.4.4 Specifieke andere onderwerpen buiten de reikwijdte van dit onderzoek	16
2.5 Waarborgen voor betrouwbaar onderzoek	17
3 Onderzoeksaanpak	19
3.1 Aanpak en fasering	19
3.2 Korte toelichting op gehanteerde onderzoeksmethode	19
3.2.1 Fase 1: Vaststellen wettelijk kader	19
3.2.2 Fase 2: Toetsing beleid, instructies en contracten	19
3.2.3 Fase 3: Toetsing praktijk	20
3.3 Begeleidingscommissie en Klankbordgroep	21
4 Wettelijk kader voor de juiste beloning van externe arbeidskrachten	22
4.1 Goed opdrachtgeverschap	22
4.1.1 Algemeen: verantwoordelijk opdrachtgeverschap	22
4.1.2 Adequate opdrachtverlening vooraf	23
4.1.3 Adequaate opdrachtgever achteraf	23
4.2 Betaling van het juiste loon	24
4.2.1 Algemeen	24
4.2.2 Categorieën werknemers	24
4.2.3 Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi)	25
4.2.4 Cao voor Uitzendkrachten	27
4.3 Toezicht en leiding	28
4.4 Wijze waarop het wettelijk kader in dit onderzoek is toegepast	30
5 Toetsing van beleid, instructies en contracten voor de juiste beloning van externe arbeidskrachten	31
5.1 Wat verstaat het Rijk onder ‘opdrachtgeverschap’ in het kader van de inhuur van externe arbeidskrachten?	31
5.1.1 Intern en extern opdrachtgeverschap binnen het Rijk	32
5.2 Hoe ziet het inhuurproces eruit? Vijf stadia van goed opdrachtgeverschap	33
5.2.1 Beleidsvorming als startpunt van goed opdrachtgeverschap	34
5.2.2 Categoriemanagement vervult een brugfunctie tussen intern en extern opdrachtgeverschap	35

5.2.3	Inkoopuitvoering (aanbestedingen) via Inkoopuitvoeringscentra	37
5.2.4	Extern opdrachtgeverschap bij het inhurend rijksonderdeel	37
5.2.5	Monitoring en controle op goed opdrachtgeverschap	38
5.3	Wat is er binnen de drie categorieën afgesproken over beloning van externe arbeidskrachten?	39
5.3.1	Afspraken binnen de drie categorieën over de vijf stadia van goed opdrachtgeverschap	39
5.3.2	Reflectie op de gemaakte afspraken over goed opdrachtgeverschap	44
5.4	Hoe verhouden de gemaakte afspraken zich tot het wettelijk kader?	47
6	Beloning van externe arbeidskrachten in de praktijk	50
6.1	Informatieverzameling over de inhuurpraktijk via enquête en veldonderzoek	50
6.1.1	Stap 1: Brede enquête onder alle opdrachtnemers	50
6.1.2	Stap 2: Veldonderzoek met behulp van een beredeneerde steekproef	50
6.2	Wat is de praktijk van “adequate opdrachtverlening vooraf en opdrachtgeverschap achteraf?”	53
6.2.1	Hoe ziet het inhuurproces in de dagelijkse praktijk eruit en welke ‘klantreis’ levert dat op?	54
6.2.2	Hoe ervaren opdrachtgevers het opdrachtgeverschap ten aanzien van de juiste beloning van externe arbeidskrachten?	56
6.2.3	Hoe ervaren opdrachtnemers de rol van opdrachtgevers ten aanzien van de juiste beloning van externe arbeidskrachten?	57
6.3	Wordt in de uitvoeringspraktijk beloond conform de Waadi?	58
6.3.1	Vaststellen leiding en toezicht is meestal goed mogelijk voor de doelen van dit onderzoek	58
6.3.2	Vaststellen of er beloond is conform artikel 8 Waadi is bewerkelijk, en niet in alle gevallen met zekerheid te doen	61
6.4	Hoe verhoudt de inhuurpraktijk van het Rijk zich tot het wettelijk kader?	64
6.4.1	Komt het Rijk de afspraken over ‘adequate opdrachtverlening vooraf’ in de praktijk na?	65
6.4.2	Komt het Rijk de afspraken over ‘adequaate opdrachtgeverschap achteraf’ in de praktijk na?	66
7	Conclusies en handelingsperspectief	67
7.1	Conclusies	67
7.1.1	Eén wettelijk kader, maar versnipperd en divers extern opdrachtgeverschap: daarmee raakt ook de verantwoordelijkheid voor juist belonen van externe arbeidskrachten versnipperd	67
7.1.2	Het categoriemanagement vervult een nuttige rol in het vermijden van risico’s op ongelijke beloning van externe arbeidskrachten, maar kan een wisselende mate van operationalisering en concretisering niet voorkomen	68
7.1.3	In het veldonderzoek bleek aan de hand van het wettelijk kader over het algemeen goed vast te stellen waar leiding en toezicht op de externe arbeidskracht lag. Er was wel sprake van ‘grijze gebieden’ wat het voor inhurende managers niet eenvoudiger maakt	69
7.1.4	In het veldonderzoek was betaling van het juiste loon niet in alle gevallen met zekerheid vast te stellen, en er waren afwijkingen – Waadi-naleving kan afgaand op dit onderzoek niet als vanzelfsprekend worden beschouwd	69
7.1.5	De door het Rijk gehanteerde terminologie ‘Inspanningsverplichting’ versus ‘Resultaatverplichting’ helpt de eenduidige vaststelling van leiding en toezicht niet	70
7.1.6	Het Rijk is ook niet goed toegerust om snel onderzoek uit te voeren naar risico’s van onjuiste beloning doordat de verantwoordelijkheid hieromtrent niet eenduidig is belegd, zij niet beschikt over volledige informatie en ook geen nadere afspraken hieromtrent heeft gemaakt met leveranciers.	72
7.2	Handelingsperspectief	72
7.2.1	Wat kan het Rijk in de praktijk doen om goed opdrachtgeverschap ten aanzien van de juiste beloning van externe arbeidskrachten te verbeteren?	72
7.2.2	Wat kunnen leveranciers doen?	74

Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport 'Onderzoek naar Goed Opdrachtgeverschap' – ten aanzien van de juiste beloning van externe arbeidskrachten bij het Rijk in drie categorieën. Dit rapport betreft een onderzoek met een brede titel, maar een heel specifiek onderzoeksgebied. Het onderzoek geeft antwoord op de vraag of en hoe het Rijk haar rol als grote opdrachtgever van externe arbeidskrachten naar behoren invult, specifiek daar waar het gaat om het naleven van wettelijke bepalingen rond 'gelijke beloning' van die externe arbeidskrachten. Het onderzoek is in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgevoerd door onafhankelijk onderzoeksbureau Significant Public, in de periode juni 2023 – maart 2024.

Alhoewel de wet die in dit alles een spilfunctie vervult, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi), zich vooral richt op de rol van arbeidsbemiddelaars (intermediairs, ofwel: de uitzendbranche in brede zin), is ook het één en ander vastgelegd in wet en jurisprudentie over de rol van de *opdrachtgever* bij het inhuren van arbeidskrachten. Er is een wettelijk kader waartoe het Rijk zich als grote opdrachtgever voor uitzenders, detacheerders en dienstverleners dient te verhouden. Dit wettelijke kader is in samenwerking met Pellicaan Advocaten op een rijtje gezet, toegespitst op de doelen van dit onderzoek (hoofdstuk 4 van dit rapport). Daarna hebben de onderzoekers van Significant Public in kaart gebracht wat het Rijk dienaangaande in beleid, instructies en contracten heeft afgesproken met zichzelf en haar leveranciers (hoofdstuk 5), en vervolgens hoe de inhuurpraktijk van het Rijk – hier bestudeerd via een beredeneerde steekproef – zich hiertoe verhoudt (hoofdstuk 6).

Het onderzoek *zoomt* in op twee kanten van het Rijk die samenkomen bij het onderwerp inhuur van externen. Enerzijds is de inhuur van externen te zien als een vorm van inkoopbeleid: hoe vertaalt het Rijk haar vraag naar externe arbeidscapaciteit in contracten met uitzenders en andere dienstverleners? En anderzijds is inhuur van externen te zien als een vorm van personeelsbeleid: hoe verhouden de afspraken die het Rijk maakt met haar eigen werknemers zich tot de afspraken die gemaakt worden met externe arbeidskrachten als zij hetzelfde werk doen? Dat levert een uitgebreid en informatief rapport op. Het rapport is zowel breed en beschrijvend, als hier en daar heel specifiek en gericht op het aspect beloning van externe arbeidskrachten. Het is goed voor te stellen dat het rapport voor de ene lezer wat specialistisch overkomt, en voor de ander juist wat breed is ingestoken. We vragen de lezer hiervoor begrip.

Het vraagt forse inzet van alle betrokkenen om tot zo'n onderzoek te komen, niet in de laatste plaats van de opdrachtgevers binnen het Rijk, ambtenaren met een inhuurbehoefte binnen de departementen, en de opdrachtnemers van het Rijk. De medewerking van beide groepen in dit onderzoek is goed geweest. Een bijzonder dankwoord gaat uit naar de drie in dit onderzoek betrokken categoriemanagers en hun teams, die een groot deel van de beschikbare informatie hebben verschaft, en hun relaties met zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers (uitzenders, detacheerders en dienstverleners) hebben weten te mobiliseren voor dit onderzoek.

Significant Public, maart 2024

1 Management Samenvatting

Inleiding, doelstelling en onderzoeksaanpak

De Rijksoverheid heeft een voorbeeldrol voor de wijze waarop zij haar rol invult als opdrachtgever van ingehuurde arbeidskrachten, onder meer door erop toe te zien dat deze arbeidskrachten overeenkomstig de geldende wet- en regelgeving worden beloond. Naar aanleiding van de beantwoording van Kamervragen¹ (d.d. 24 mei 2022) over de onderbetaling van werknemers binnen de inhuur van juridische ondersteuning bij de Rijksoverheid, is besloten om nader te onderzoeken hoe het verantwoordelijk of 'goed' opdrachtgeverschap bij de inhuurcategorieën, specifiek ten aanzien van de juiste beloning van externe arbeidskrachten, kan worden verbeterd. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Arbeidsverhoudingen (SZW), en het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Inkoop-, Facilitair, en Huisvestingsbeleid Rijk (BZK), hebben medio 2023 opdracht gegeven aan Significant Public om dit onderzoek uit te voeren.

Als doelen van het onderzoek zijn aangemerkt:

- a. Het verkrijgen van inzicht hoe de Rijksoverheid in haar (inhuur)beleid verantwoordelijk opdrachtgeverschap heeft vormgegeven voor wat betreft gelijke beloning conform de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi);
- b. Het verkrijgen van inzicht hoe het proces van gelijke beloning bij de inhuur van externe arbeidskrachten er daadwerkelijk uit ziet in de (departementale) uitvoeringspraktijk;
- c. Inzicht krijgen in op welke punten in de praktijk het verantwoordelijk opdrachtgeverschap wel/niet uitgevoerd wordt volgens de verplichtingen, zoals opgenomen in het HR-beleid en de instructies van het Rijk.

De doelen van het onderzoek zijn door de opdrachtgevers nader geoperationaliseerd in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is bij de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten, de categorie ICT-professionals Rijk en de categorie Inhuur Professionals het (inhuur)beleid vormgegeven, wat betreft de beloning conform de Waadi?
2. Wordt in de praktijk het verantwoordelijk opdrachtgeverschap wel/niet uitgevoerd volgens het op papier vormgegeven (inhuur)beleid zoals bij vraag 1 beschreven?
3. Wordt bij de inhuur via de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten, de categorie ICT-professionals Rijk en de categorie Inhuur Professionals in de (departementale) uitvoeringspraktijk beloond conform de Waadi?

Significant Public heeft de volgende [onderzoeksplan \(hoofdstuk 3\)](#) gehanteerd om te komen tot beantwoording van de onderzoeksvragen:

- a. Fase 1: **Vaststellen wettelijk kader**;
- b. Fase 2: **Toetsing beleid, instructies en contracten** aan wettelijk kader;
- c. Fase 3: **Toetsing praktijk** aan wettelijk kader:
 - i. Kwalitatieve inzichten via een **enquête** aan alle opdrachtnemers;
 - ii. **Veldonderzoek**: een kwalitatieve casestudie van 23 uit de inhuurpraktijk geselecteerde inhuurdossiers binnen de betreffende inhuurcategorieën.

Dit onderzoek is binnen een met de opdrachtgevers overeengekomen [reikwijdte \(paragraaf 2.4\)](#), uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksteam van Significant Public tussen juni 2023 en maart 2024.

¹ [Antwoorden op Kamervragen over onderbetaling inhuur juridische ondersteuning Rijksoverheid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

Reguliere afstemming met de opdrachtgevers heeft plaatsgevonden via een begeleidingscommissie. De voortgang en resultaten van het onderzoek zijn voorgelegd aan een brede klankbordgroep met een adviserende functie, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van BZK en SZW, de Code Verantwoordelijk Marktgedrag, de centrale medezeggenschap Rijk, en de academische wereld.

Wettelijk kader voor de juiste beloning van externe arbeidskrachten

In Fase 1 van het onderzoek is de (sub)onderzoeksvraag beantwoord: Wat is de relevante wet- en regelgeving voor goed opdrachtgeverschap, toegespitst op het vaststellen van juiste beloningen bij de inhuur van externe arbeidskrachten? Het onderzoek hiernaar is onder verantwoordelijkheid van Significant Public samengesteld door de gespecialiseerde arbeidsrechtadvocaten van Pellicaan Advocaten, na consultatie met de begeleidingscommissie, klankbordgroep en opdrachtgevers van dit onderzoek. De resultaten zijn genoemd '[Wettelijk kader](#)' (hoofdstuk 4) voor de juiste beloning van externe arbeidskrachten, hetgeen op hoofdlijnen de volgende elementen bevat.

Opdrachtgeverschap: Van een opdrachtgever wordt verwacht dat hij de maatregelen treft die redelijkerwijs van hem mogen worden verwacht om te bevorderen dat de werknemers van de opdrachtnemer het juiste loon ontvangen. Het betreft een open norm, maar een opdrachtgever kan ter onderbouwing verwijzen naar hetgeen hij voor de opdrachtverlening heeft gedaan om onderbetaling te voorkomen, alsmede naar hetgeen hij heeft gedaan bij desalniettemin opgetreden duidelijke misstanden van onderbetaling. In het kort gaat het om een **adequate opdrachtverlening vooraf** en bij desalniettemin gebleken duidelijke misstanden **om adequaat optreden achteraf**. In de parlementaire geschiedenis aangaande de Wet aanpak schijnconstructies zijn duidelijke [aanwijzingen \(paragraaf 4.1.2 en 4.1.3\)](#) gegeven over hetgeen in dit kader van een verantwoordelijk opdrachtgever wordt verwacht.

Betaling van het juiste loon: In de kern bepaalt artikel 8 van de Waadi dat de arbeidskracht, die niet in het kader van payrollings ter beschikking is gesteld, **recht heeft op tenminste dezelfde arbeidsvoorwaarden als die welke gelden voor werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies** in dienst van de onderneming waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt. In het veldonderzoek is voor arbeidskrachten die onder toezicht en leiding van de opdrachtgever werkzaamheden verrichten, gesteld dat deze aanspraak kunnen maken op het overeengekomen loon met hun werkgever, aangevuld met de gelijke behandelingsnorm als vastgelegd in artikel 8 lid 1 Waadi ('[de Waadi-norm](#)') of artikel 16 lid 1 van de cao voor Uitzendkrachten ('[de cao-norm](#)'), indien van toepassing (zie paragraaf 4.2.3).²

Leiding en Toezicht: Relevant voor de betaling van het juiste loon is verder de vraag of de werknemer onder de reikwijdte van de Waadi en eventueel de werkingssfeerbepaling van de cao voor Uitzendkrachten valt. Het belangrijkste toetsingscriterium uit voornoemde definitie ziet toe op de vraag of de werkzaamheden onder 'toezicht en leiding'³ (regie) van een ander worden verricht. Arbeidskrachten die **niet** onder toezicht en leiding van de opdrachtgever werkzaamheden verrichten, kunnen aanspraak maken op het met hun werkgever overeengekomen loon, dan wel het loon dat voortvloeit uit de wet of een toepasselijke cao, voor zover dat hoger is. Arbeidskrachten die **wel** onder toezicht en leiding van de opdrachtgever werkzaamheden verrichten, kunnen aanspraak maken op het overeengekomen loon met hun werkgever, aangevuld met de gelijke behandelingsnorm als vastgelegd in artikel 8 Waadi (de Waadi-norm) of artikel 16 lid 1 van de cao voor Uitzendkrachten (de cao-norm), indien van toepassing. In het veldonderzoek is – met het oog op de uitvoerbaarheid – voor de bestudeerde casussen aan de hand van een [set indicatoren \(paragraaf 4.3\)](#) vastgesteld waar toezicht en leiding lag, met de opmerking dat alle omstandigheden van het geval relevant kunnen zijn bij het bepalen van de vraag wie toezicht en leiding over de betrokken arbeidskracht uitoefent.

² Ter verduidelijking: artikel 8 lid 4 Waadi bepaalt dat er bij cao van de gelijke beloningsnorm (artikel 8 lid 1 Waadi) kan worden afgeweken, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. De inlenersbeloning als bedoeld in artikel 16 van de cao voor Uitzendkrachten betreft een dergelijke afwijking en geldt alsdan in de plaats van de gelijke beloningsnorm.

³ De Wet spreekt van 'toezicht en leiding', in de praktijk wordt meer gesproken over leiding en toezicht. Buiten het wettelijk kader in hoofdstuk 4 hanteren we in dit rapport het (meer gebruikelijke) 'leiding en toezicht'.

Het wettelijk kader is in het vervolg van deze rapportage toegepast als referentiekader voor het toetsen van opzet van de inhuurprocessen in de praktijk bij het Rijk. Belangrijke factoren bij die toetsing zijn, afgaande op het wettelijk kader:

- a. De wijze waarop toezicht en leiding is ingevuld zowel beleid als praktijk aan de hand van de genoemde indicatoren;
- b. Wat over juiste beloning is ingevuld aan de hand van de Waadi-norm, dan wel de cao-norm (indien van toepassing) in zowel beleid als praktijk.

Toetsing van beleid, instructies en contracten voor de juiste beloning van externe arbeidskrachten

In Fase 2 van dit onderzoek is via documentstudie en gesprekken met sleutel-actoren door Significant Public de omgeving in kaart gebracht waarin het inhuurbeleid wordt toegepast, en hoe het inhuurproces zich op papier dient te voltrekken per categorie. Dit vormt tezamen de 'opzet' van het inhuurbeleid, specifiek gelet op het aspect beloning zoals deze is vastgelegd in beleid, instructies en contracten. Vervolgens hebben wij getoetst in hoeverre de aangetroffen opzet aansloot aan, dan wel afweek van het in Fase 1 vastgestelde wettelijk kader.

Het **formeel opdrachtgeverschap** voor de inhuur van externe arbeidskrachten valt onder de eindverantwoordelijkheid van de minister behorend bij het rijksonderdeel dat de uitgaven aan een leverancier doet. Het is de verantwoordelijkheid van het betalende departement om ervoor te zorgen dat deze betalingen op een correcte manier worden gedaan, in overeenstemming met de geldende wet- en (eigen) regelgeving. Er dragen binnen het Rijk echter meerdere actoren een zekere inhoudelijke, ondersteunende of uitvoerende deelverantwoordelijkheid op het gebied van inhuur van externe arbeidskrachten. In dit onderzoek wordt gesteld dat er sprake is van **intern en extern opdrachtgeverschap**, verdeeld over vijf stadia, weergegeven in onderstaande figuur. In dit onderzoek is een brede verkenning uitgevoerd naar borgen voor juiste beloning van externe arbeidskrachten in deze vijf stadia.



De uitgevoerde verkenning leverde de volgende antwoorden op de onderzoeksvraag "Zijn de afspraken (over juiste beloning van externe arbeidskrachten) duidelijk vastgelegd, adequaat voor het onderwerp en onderling consistent?":

- a. De gemaakte afspraken zijn over het algemeen duidelijk op het niveau van categorieplan en aanbestedingsdocumenten, minder in de andere stadia van goed opdrachtgeverschap;
- b. Afspraken lijken adequaat voor goed ingevoerde opdrachtgevers, minder adequaat voor diegenen voor wie dit nog onbekende materie is;
- c. Afspraken zijn grotendeels consistent over de categorieën, maar hebben wisselend niveau van operationalisering en concretisering.

Beloning van externe arbeidskrachten in de praktijk

In Fase 3 van dit onderzoek is onderzocht of de inhuur van externe arbeidskrachten van het Rijk zich in de praktijk ook voltrekt conform het wettelijk kader en gemaakte afspraken.

Hiertoe hebben we twee methoden van informatieverzameling gehanteerd: een breed uitgezette enquête onder opdrachtnemers (leveranciers) en een veldonderzoek dat op specifiek geselecteerde inhuursituaties is ingegaan.

De inhuurpraktijk van het Rijk, verdeeld over de drie categorieën van onderzoek, levert een zeer groot aantal verschillende specifieke inhuursituaties op. Het doen van statistisch significant onderzoek naar deze gehele inhuurpraktijk zou een zeer aanzienlijke steekproefomvang vragen. Rekening houdend met het doel van dit onderzoek, en met het oog op de praktische uitvoerbaarheid van dit onderzoek, hebben de opdrachtgevers in dit geval voor een ander type veldonderzoek gekozen: via een '**beredeneerde steekproef**'. De uitkomsten van een beredeneerde steekproef hebben – anders dan bij aselechte steekproeven met een significante omvang – niet het doel voorspellende uitspraken te doen over de gehele populatie.

In het veldonderzoek zijn gedurende de looptijd van dit onderzoek 33 casussen getrokken, waarvan er bij nadere bestudering **23 bruikbaar** waren voor dit onderzoek. De uitkomsten van deze beredeneerde steekproef zijn dan ook **niet in statistische zin representatief**, maar wel **illustratief**, en leveren materiaal op waarvan kan worden geleerd.

In het veldonderzoek is aan de hand van het wettelijk kader per casus getoetst door Significant Public en Pellicaan Advocaten getoetst:

- a. Hoe leiding en toezicht is ingevuld;
- b. Of juist wordt beloond, gelet op de Waadi-norm, dan wel de cao-norm (indien van toepassing).

Leiding en toezicht: Het merendeel van de onderzochte casussen liet zich aan de hand van criteria relatief duidelijk toewijzen aan één van beide genoemde varianten (leiding en toezicht bij opdrachtgever of opdrachtnemer). In de voorkomende casussen kon met het wettelijk kader in de hand **in de meeste gevallen de ligging van leiding en toezicht in de dagelijkse werkpraktijk relatief duidelijk** worden vastgesteld voor de doeleinden van dit onderzoek. Tijdens de uitvoering van het casusonderzoek is echter duidelijk geworden dat dit **niet altijd** het geval was: er is hier en daar sprake van 'grijs gebied'. In zulke gevallen zijn er criteria die erop wijzen dat leiding en toezicht bij opdrachtgever ligt en tegelijkertijd criteria die erop wijzen dat leiding en toezicht bij opdrachtnemer ligt. Het vergt dan een tot op zekere hoogte subjectieve weging van deze criteria hoe het dagelijkse werk van de betreffende arbeidskracht in termen van leiding en toezicht moet worden gekwalificeerd.

Betaling van het juiste loon: Uitsluitend voor 13 casussen (van 23) waar op grond van de vaststelling van leiding en toezicht sprake bleek van ter beschikking stelling van arbeid (leiding en toezicht bij opdrachtgever) is nader onderzocht of in die gevallen conform artikel 8 Waadi of – indien van toepassing – artikel 16 van de cao voor Uitzendkrachten (ABU/NBBU) is beloond. In de voorkomende casussen kan met het wettelijk kader in de hand, en de Waadi of cao-norm, in de meeste gevallen relatief duidelijk de looncomponent-vergelijking worden uitgevoerd, en aldus worden vastgesteld of er in de betreffende casus conform Waadi of cao-norm was betaald. Gedurende het onderzoek bleek vergelijking op niveau van looncomponenten **in de meeste gevallen goed mogelijk**.

Het vaststellen of er beloond is conform de Waadi-norm, dan wel cao-norm, bleek in dit veldonderzoek echter zeer bewerkelijk, en **niet in alle gevallen met zekerheid** te doen. Bij enkele casussen en voor enkele specifieke looncomponenten bleek dat vaststelling niet, niet volledig of niet met 100% zekerheid kon worden gedaan. Dit gold bijvoorbeeld voor:

- a. Reiskosten- en thuiswerkvergoedingen: het was op grond van de verstrekte informatie niet altijd duidelijk vast te stellen of en zo ja in welke mate de werkzaamheden door de arbeidskracht vanuit huis werden verricht en in welke mate er aanspraak kon worden gemaakt op een reiskosten- en/of thuiswerkvergoeding;
- b. Toeslagen: de feitelijke tijdstippen waarop de werkzaamheden werden verricht, waren niet altijd exact vast te stellen. Alsdan is voor de toets van eventuele toeslagen het aantal gewerkte uren op de loonstrook in combinatie met de toepasselijke loonschaal tot uitgangspunt genomen;
- c. Periodieken: een werknemer heeft recht op een periodieke verhoging eens per 12 maanden, in het geval van goed functioneren en tot het schaalmaximum is bereikt.

In dit onderzoek hebben wij geen informatie achterhaald over het relevante arbeidsverleden van de werknemers en hun mate van functioneren. In zijn algemeenheid konden wij derhalve niet vaststellen of en zo ja per wanneer er recht ontstond op een periodieke verhoging.

Geconstateerd is in de voorkomende casussen dat de betrokken opdrachtnemers in de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten de arbeidskrachten in hoge mate beloonden in overeenstemming met de cao-norm. Bij de opdrachtnemers binnen de categorie Inhuur Professionals Rijk en de categorie ICT-professionals bleek deze vaststelling minder goed te maken, en waren meer (negatieve) afwijkingen zichtbaar ten opzichte van de Waadi-norm. Bij een aantal van de betrokken opdrachtnemers bleek sprake te zijn van een eigen beloningspakket voor de arbeidskrachten, dat zich niet goed verhoudt tot het beloningspakket dat de opdrachtgever hanteert. Specifiek ten aanzien van het periodeloon zijn er (negatieve) afwijkingen geconstateerd in casussen waarin een junior professional werkzaam was. Verder sloot het arbeidsvoorwaardenpakket van de opdrachtnemer in meerdere casussen, bijvoorbeeld qua initiële verhogingen en vakantiedagen, niet volledig aan op hetgeen bij de opdrachtgever wordt betaald. Het kan zijn dat deze arbeidskrachten andere bonussen en looncomponenten krijgen, maar aangezien 'pakketvergelijking' niet is toegestaan ontvangen deze arbeidskrachten die onder leiding en toezicht van de opdrachtgever werken in deze gevallen niet voor alle beloningscomponenten van de Waadi het 'juiste loon'.

Conclusies en handelingsperspectief

Het onderzoeksrapport sluiten we af met een aantal [conclusies](#) (hoofdstuk 7) volgend uit de beantwoording van de onderzoeksvragen in de voorgaande hoofdstukken. Wij concluderen in dit onderzoek als volgt:

- a. Er is één wettelijk kader, maar er is sprake van versnipperd en divers extern opdrachtgeverschap: daarmee raakt ook de verantwoordelijkheid voor juist belonen van externe arbeidskrachten versnipperd;
- b. Het categoriemanagement vervult een nuttige rol in het vermijden van risico's op ongelijke beloning van externe arbeidskrachten, maar kan een wisselende mate van operationalisering en concretisering niet voorkomen;
- c. In het veldonderzoek bleek aan de hand van het wettelijk kader over het algemeen goed vast te stellen waar leiding en toezicht op de externe arbeidskracht lag. Er was wel sprake van 'grijze gebieden', wat het voor inhurende managers niet eenvoudiger maakt;
- d. In het veldonderzoek was betaling van het juiste loon niet in alle gevallen met zekerheid vast te stellen, en er zijn negatieve afwijkingen geconstateerd. Waadi-naleving kan afgaand op dit onderzoek niet als vanzelfsprekend worden beschouwd;
- e. De door het Rijk gehanteerde terminologie 'inspanningsverplichting' versus 'resultaatverplichting' helpt de eenduidige vaststelling van leiding en toezicht niet;
- f. Op dit moment vindt door het Rijk geen actieve monitoring plaats specifiek op het onderwerp 'juiste beloning van externe arbeidskrachten'. Het Rijk is ook niet goed toegerust om snel onderzoek uit te voeren naar risico's van onjuiste beloning doordat de verantwoordelijkheid hieromtrent niet eenduidig is belegd, zij niet beschikt over volledige informatie en ook geen nadere afspraken hieromtrent heeft gemaakt met leveranciers.

Wat kan het Rijk in de praktijk doen om goed opdrachtgeverschap ten aanzien van de juiste beloning verder in te vullen en verbeteren? We zien in dit onderzoek het volgende [handelingsperspectief](#) (hoofdstuk 7):

- a. Het lijkt ons raadzaam dat er omtrent juiste beloning van externe arbeidskrachten rijksbreed beleid wordt ontwikkeld waarin een nadrukkelijker brug geslagen wordt tussen HR-beleid enerzijds en inkoop- en inhuurbeleid anderzijds, waardoor de wet ten aanzien van gelijke beloning en mogelijk andere aspecten van goed opdracht-/werkgeverschap beter verankerd wordt in de uitvoeringspraktijk;
- b. Het categoriemanagement doet al veel, maar kan naar onze mening met name in de categorieën ICT-professionals en Inhuur Professionals Rijk nog nadrukkelijker de opdrachtgevers én opdrachtnemers informeren en aangeven wat van hen verwacht wordt in het kader van gelijke beloning;
- c. Een nader invulling en uitwerking van inhuurbeleid kan zijn weg vinden naar de raamovereenkomsten en nadere overeenkomsten via de aanbestedingsdocumenten, conceptovereenkomsten, maar ook via het invullen van de (centrale) contract- en leveranciersmanagement na gunning van de raamovereenkomsten;

-
- d. Het streven moet naar onze mening zijn dat het externe opdrachtgeverschap van het Rijk zoveel mogelijk goed geïnformeerd, adequaat ondersteund en uniform acterend naar opdrachtnemers en externe arbeidskrachten invulling aan haar verantwoordelijkheid kan geven. Sleutelementen zijn daarbij – zo wijst dit onderzoek uit – hoe duidelijk wordt aangegeven waar leiding en toezicht op de externe arbeidskracht ligt en welke arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn voor medewerkers in dienst van de opdrachtgever in vergelijkbare functies;
 - e. Het Rijk zou het thema juiste beloning van externe arbeidskrachten – in goed overleg met de werkgevers uit de betreffende arbeidsmarktsectoren – nader kunnen onderzoeken en monitoren. Door een goede dialoog hieromtrent met de markt te hebben ontstaat ook bij de leveranciers meer aandacht voor dit onderwerp. Een risicogerichte aanpak, bijvoorbeeld in eerste instantie gericht op junior professionals of externe arbeidskrachten werkzaam in resultaatopdrachten in de zogenoemde 'grijze gebieden' lijkt ons daarbij een goede stap. Het lijkt ons voorts nuttig om te onderzoeken in hoeverre (delen van) de inhuur, detachering en professionele diensten-branches in de Code Verantwoordelijk Marktgedrag kunnen worden opgenomen.

2 Inleiding: onderzoek naar goed opdrachtgeverschap Rijk in drie categorieën

2.1 Achtergrond en aanleiding bij dit onderzoek

De Rijksoverheid heeft een voorbeeldrol op allerlei gebieden. Zo ook in de wijze waarop zij haar rol invult als opdrachtgever van ingehuurde arbeidskrachten, onder meer door hen een juiste beloning te geven voor hun werk. Wat als ‘juist’ dient te worden beschouwd is daarbij bepaald door wet- en (eigen) regelgeving van de Rijksoverheid. Naar aanleiding van de beantwoording van Kamervragen (d.d. 24 mei 2022)⁴ over de onderbetaling van werknemers binnen de inhuur van juridische ondersteuning bij de Rijksoverheid, is besloten om nader te onderzoeken hoe het verantwoordelijk of ‘goed’ opdrachtgeverschap bij de inhuurcategorieën, specifiek ten aanzien van de juiste beloning van externe arbeidskrachten, kan worden verbeterd.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Arbeidsverhoudingen (SZW), en het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Inkoop-, Facilitair, en Huisvestingsbeleid Rijk (BZK), hebben medio 2023 opdracht gegeven aan Significant Public om dit onderzoek uit te voeren. SZW en BZK hebben via een gezamenlijke begeleidingscommissie de opdrachtgeversrol namens het Rijk voor het onderzoek ingevuld. Tijdens het onderzoek zijn opzet, uitvoering en tussenresultaten van het onderzoek besproken met een brede klankbordgroep. Voorliggend rapport is het eindresultaat van het onderzoek, dat in de periode juni 2023 tot mei 2024 is uitgevoerd.

Het onderzoek heeft zich in de onderzoeksperiode afgespeeld tegen de achtergrond van maatschappelijke discussie over arbeidsverhoudingen in Nederland, met uiteenlopende onderwerpen als flexibilisering van de arbeidsmarkt, (schijn)-zelfstandigheid en (verplichte) verzekering van zzp'ers, arbeidsmigratie, en de toenemende externe inhuur van de overheid. Binnen het systeem van arbeidsverhoudingen in Nederland is een aantal van deze onderwerpen direct of indirect met elkaar verbonden. Omwille van de uitvoerbaarheid van dit onderzoek is ervoor gekozen om het onderzoeksterrein te beperken tot “goed opdrachtgeverschap binnen het Rijk omtrent de juiste beloning van ingehuurde arbeidskrachten”.

2.2 Doelstelling onderzoek

In de beantwoording van de genoemde Kamervragen over onderbetaling is door de minister van Sociale Zaken en werkgelegenheid aangegeven:

“Het merendeel van de inzet van tijdelijk personeel vindt plaats via de Rijksbrede inhuurcategorieën. Bij enkele van die categorieën zijn de verplichtingen die de opdrachtgever heeft, goed gewaarborgd en opgenomen in het inhuurproces. Met mijn collega van BZK ben ik van mening dat het echter zinvol is nader te onderzoeken hoe het verantwoordelijk opdrachtgeverschap bij alle inhuurcategorieën kan worden verbeterd. Als Rijksoverheid nemen we onze voorbeeldrol als werkgever om goed met ingehuurde arbeidskrachten om te gaan serieus en daarom zal worden gekeken waar verbetering mogelijk is. In het onderzoek zal worden bezien hoe het verantwoordelijk opdrachtgeverschap is vormgegeven op papier.

⁴ [Antwoorden op Kamervragen over onderbetaling inhuur juridische ondersteuning Rijksoverheid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Daarbij zal worden meegenomen welke verplichtingen de opdrachtgever heeft en de waarborgen die daarvoor opgenomen zijn in het proces. Daarnaast zal op basis van steekproeven worden gecontroleerd of in de praktijk juiste betaling aan de ingehuurde arbeidskracht is voldaan.”

Dit onderzoek is een invulling van deze toezegging. Het Rijk beoogt met dit onderzoek inzicht te krijgen in hoe verantwoordelijk **opdrachtgeverschap omtrent juiste beloning van externe arbeidskrachten** is ingericht.

De onderzoeksvraag aan Significant Public richtte zich daarbij specifiek op de drie ‘categorieën van rijksinkoop’⁵ waarbinnen de voornaamste inhuur van externe arbeidskrachten plaatsvindt: de categorieën Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten, de categorie ICT-professionals Rijk en de categorie Inhuur Professionals.

Als doelen van het onderzoek zijn door de opdrachtgevers aangemerkt:

- a. Het verkrijgen van inzicht hoe de Rijksoverheid in haar (inhuur)beleid verantwoordelijk opdrachtgeverschap heeft vormgegeven, wat betreft gelijke beloning conform de Waadi;
- b. Het verkrijgen van inzicht hoe het proces van gelijke beloning bij de inhuur van externe arbeidskrachten er daadwerkelijk uitziet in de (departementale) uitvoeringspraktijk;
- c. Inzicht krijgen in op welke punten in de praktijk het verantwoordelijk opdrachtgeverschap wel/niet uitgevoerd wordt volgens de verplichtingen, zoals opgenomen in het HR-beleid en de instructies van het Rijk.

Wat onder ‘juiste’ en gelijke beloning van externe arbeidskrachten precies verstaan dient te worden, is daarbij zowel een vraag als het onderwerp van dit onderzoek. Om een duidelijk basis voor beoordeling te verschaffen uitgaande van vigerende wet- en (eigen) regelgeving van het Rijk over dit onderwerp is in dit onderzoek een [wettelijk kader \(hoofdstuk 4\)](#) opgesteld waarin invulling en afbakening wordt gegeven van het begrip “goed opdrachtgeverschap ten aanzien van de juiste beloning van externe arbeidskrachten”. Dit wettelijk kader is vervolgens als toetsingsinstrument gebruikt om de inhuursituatie van het Rijk in haar opzet (inhuurbeleid) en toepassing (inhuurpraktijk) te onderzoeken. Het praktijkonderzoek heeft zich daarbij specifiek toegespitst op de verplichtingen die uit het wettelijk kader kunnen worden afgeleid.

De verwachting bij dit onderzoek is dat de uitkomsten ervan kunnen worden gebruikt om, waar nodig, het HR- en/of inkoopbeleid aan te passen dan wel aan te vullen voor het gehele Rijk, en mogelijk als inspiratie dienen voor andere overheidsopdrachtgevers buiten het Rijk. Hiertoe doen wij in [hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen](#) van dit rapport een aantal suggesties voor vervolg.

2.3 Onderzoeksvragen

De doelen van het onderzoek zijn door de opdrachtgevers nader geoperationaliseerd in de volgende onderzoeksvragen met subvragen, die in dit rapport ook worden beantwoord:

1. Hoe is bij de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten, de categorie ICT-professionals Rijk en de categorie Inhuur Professionals het (inhuur)beleid vormgegeven, wat betreft de beloning conform de Waadi?
 - a. Wat is de relevante wet- en regelgeving voor goed opdrachtgeverschap, toegespitst op het vaststellen van de beloning bij de inhuur van arbeidskrachten?
 - b. Hoe ziet het inhuurproces eruit? Wat hebben alle actoren aan de voorkant afgesproken en geregeld?
 - c. Zijn deze afspraken duidelijk vastgelegd, adequaat voor het onderwerp en onderling consistent?
2. Wordt in de praktijk het verantwoordelijk opdrachtgeverschap wel/niet uitgevoerd volgens het op papier vormgegeven (inhuur)beleid zoals bij vraag 1 beschreven?

⁵ Een uitgebreidere toelichting op het begrip ‘categorie’ en categoriemanagement binnen het Rijk is in dit rapport opgenomen in paragraaf 5.2.2. ‘Categoriemanagement vervult een brugfunctie tussen intern en extern opdrachtgeverschap’.

-
- a. Hoe ziet het inhuurproces in de dagelijkse praktijk eruit en welke 'klantreis' levert dat op?
 - b. Zijn de gemaakte afspraken bekend, duidelijk, concreet genoeg en worden deze in de praktijk nageleefd?
 - c. Wordt de dagelijkse praktijk gemonitord en op toegezien?
 - d. Wat voor uitkomsten leverde dat op? En wat is het effect daarvan?
 - e. Worden de uitkomsten en effecten gebruikt in een leerproces?

3. Wordt bij de inhuur via de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten, de categorie ICT-professionals Rijk en de categorie Inhuur Professionals in de (departementale) uitvoeringspraktijk beloond conform de Waadi?

- a. Kan in voorkomende casussen worden vastgesteld of er sprake is van ter beschikking stellen van arbeid?
- b. Kan in voorkomende casussen worden vastgesteld of er beloond is conform artikel 8 Waadi of – indien van toepassing – artikel 16 van de cao voor Uitzendkrachten (ABU/NBBU)⁶?

2.4 Reikwijdte van het onderzoek

2.4.1 Reikwijdte ten aanzien van aspecten van goed opdrachtgeverschap

Het Rijk maakt op heel veel terreinen gebruik van externe partijen (opdrachtnemers) om haar publieke functie en dienstverlening in te vullen. De omvang van de jaarlijkse geldstroom die hiermee is gemoeid, ligt rond de € 15 miljard⁷. Het Rijk heeft daarmee op zeer uiteenlopende onderwerpen de rol van 'opdrachtgever' naar de externe partijen die worden gecontracteerd. Het begrip 'goed opdrachtgeverschap' kan binnen het Rijk dan ook op heel uiteenlopende thema's van toepassing zijn. Hierbij kan worden gedacht aan goed opdrachtgeverschap door het maken van afspraken met leveranciers over het verschaffen van werk aan mensen met afstand tot de arbeidsmarkt (*social return on investment* of SROI), of goed opdrachtgeverschap ten aanzien van de invulling van internationale sociale voorwaarden (ISV) in toeleveringsketens, wat bijdraagt aan het uitbannen van misstanden op gebied van mens, natuur en milieu in de inkoopketen.

In dit onderzoek is van alle denkbare aspecten van 'goed opdrachtgeverschap' gefocust op het aspect van de **juiste beloning van externe arbeidskrachten**. In 2022 werd door het Rijk circa € 2,7 miljard⁸ uitgegeven aan de inhuur van externe arbeidskrachten. Hoe het Rijk haar opdrachtgeversrol invult in dit segment is onderwerp van onderzoek in dit rapport. Dit kan afwijken van het opdrachtgeverschap in andere segmenten, zoals opdrachtgeverschap bij de inkoop van bijvoorbeeld aannemers door Rijkswaterstaat, materieel door Defensie, of de rijksbrede contractering van ICT-dienstverlening en facilitaire dienstverlening.

2.4.2 Reikwijdte ten aanzien van onderdelen van het Rijk

In dit onderzoek is de reikwijdte 'Het Rijk' gehanteerd waarbij is aangesloten bij de terminologie uit de [Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk](#). Onder het 'Het Rijk' wordt dan verstaan de ministeries (exclusief Defensie) en agentschappen (inclusief baten-lastendiensten). Dat is een smallere definitie dan 'De Rijksoverheid', waarbij ook op andere organisatieonderdelen wordt gedoeld die in dienst staan van de Staat der Nederlanden. Denk aan Defensie, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) met en zonder eigen rechtspersoonlijkheid, de Rechtspraak en Hoge Colleges van Staat (HCvS).

⁶ Ter verduidelijking, artikel 8 lid 4 Waadi bepaalt dat er bij cao van de gelijke beloningsnorm (artikel 8 lid 1 Waadi) kan worden afgeweken, mits er aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. De inlenersbeloning als bedoeld in artikel 16 van de cao voor Uitzendkrachten betreft een dergelijke afwijking en geldt alsdan in de plaats van de gelijke beloningsnorm.

⁷ Bron: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022, paragraaf 4.5.5 Inkoopvolume-/uitgaven Rijk.

⁸ Bron: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022, paragraaf 1.1.3 Inhuur en financieel.

Het veldonderzoek dat onderdeel uitmaakt van dit onderzoek heeft zich omwille van de uitvoerbaarheid gericht op die onderdelen van het Rijk waar met de cao Rijk wordt gewerkt, aangezien dit een vergelijking tussen externe beloning en interne beloning eenduidiger maakt.

Dit betekent dat voor wat betreft het veldonderzoek partijen als Defensie, zbo's en adviescolleges buiten beschouwing zijn gebleven. Daarmee is niet uitgesloten dat de algemene inzichten en bevindingen uit dit onderzoek rond verantwoordelijk opdrachtgeverschap ook van toepassing kunnen zijn op deze onderdelen van het Rijk, ook al werken zij met eigen of afwijkende cao's (lichtblauwe zone in Figuur 1).

Ministeries	Rechtspraak	HCvS	Defensie	Zbo's	Adviescolleges	Uitzonderingen
AZ, BZK, BuZa, EZK, FIN, IenW, JenV, LNV, OCW, SZW en VWS	Cao Rijk	Cao Rijk	Met krijgsmacht	Met eigen rechts-persoonlijkheid	Kaderwet	
	Overig cao	Overig cao	Zonder krijgsmacht	Zonder eigen rechts-persoonlijkheid	Geen kaderwet	

Figuur 1. Reikwijdte veldonderzoek beperkt (donderblauwe zone) tot toepassingsgebied cao Rijk⁹

2.4.3 Reikwijdte ten aanzien van inhuurdomeinen – inspannings- en resultaatverplichtingen

De focus¹⁰ – en daarmee ook beperking van de reikwijdte – bij dit onderzoek heeft zoals aangegeven gelegen op inhuursituaties binnen drie generieke inkoopcategorieën in de rijksinkoop:

- 'Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten';
- 'ICT-professionals Rijk';
- 'Inhuur Professionals'.

Voor de niet ingevoerde lezer vergt het begrip 'inkoopcategorie' binnen de rijksinkoop in het algemeen, en de betreffende categorieën in het bijzonder mogelijk toelichting. Algemene informatie hierover is te vinden op [Zakendoen met het Rijk | Rijksoverheid.nl](#). Een specifiekere toelichting op het categoriemanagement nemen wij later in dit rapport op in hoofdstuk 5, [paragraaf 5.2.2 Categoriemanagement als brugfunctie tussen intern en extern opdrachtgeverschap](#).

Een specifiek onderwerp waar de opdrachtgevers van dit onderzoek aandacht voor hebben gevraagd, is de wijze waarop het Rijk haar inhuurafspraken binnen deze categorieën laat plaatsvinden via '**inspanningsverplichting**' dan wel '**resultaatverplichting**'. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken definieert¹¹ beide begrippen als volgt:

- Resultaatverplichting:** een opdracht van een klant aan een leverancier om een prestatie te leveren door oplevering van een of enkele (deel)resultaten waaraan door de klant bepaalde voorwaarden zijn gesteld. Het

⁹ Figuur overgenomen uit: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b46def6afb3da457fe5330739244a42c8126a324/pdf>.

¹⁰ Het is aannemelijk dat risico's op een niet-juiste beloning aan externe arbeidskrachten zich voor het Rijk niet beperken tot de drie onderzochte categorieën, aangezien de wetgeving zich dienaangaande niet tot deze categorieën beperkt, en het niet aannemelijk is dat de inhuuruitgaven van het Rijk in de praktijk ook voor de volledige 100% via de drie genoemde categorieën verlopen. Het is daarmee niet uit te sluiten dat er vergelijkbare risico's kunnen zijn in andere rijksinkoopcategorieën waarin arbeidscapaciteit van leveranciersmarkten wordt ingekocht, en mogelijk ook in de specifieke inkoop van het Rijk. De resultaten van dit onderzoek moeten worden gelezen als uitsluitend betrekking hebbend op de drie onderzochte categorieën.

¹¹ [PIANOo – handreiking inspanning- of resultaatverplichting](#)

resultaat kan in plaats van 'output' ook 'outcome' gerelateerd zijn, waardoor ook het bereiken van bepaalde effecten of doelen centraal kan staan. De leverancier kan grotendeels zelf bepalen hoe hij de (deel)resultaten tot stand brengt. Vergoeding is meestal afhankelijk gemaakt van de oplevering van (deel)resultaten, maar alternatieven zijn mogelijk.

- b. **Inspanningsverplichting:** een opdracht van een klant aan een leverancier om een prestatie te leveren door het ter beschikking stellen c.q. inzetten van een of meerdere arbeidskrachten, die onder regie van de klant werken aan het opleveren van een of enkele (deel)resultaten. Externe inhuur is een vorm van inspanningsverplichting. De klant kan hierbij wel richtinggevende doelen stellen. De klant blijft echter zelf verantwoordelijkheid voor de juiste oplevering van de (deel)resultaten en/of het behalen van deze doelen. Vergoeding is meestal afhankelijk van de daadwerkelijke inzet van de arbeidskracht(en), maar alternatieven zijn mogelijk.

Om beide soorten afspraken in het onderzoek aan de orde te laten komen is naast de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten – waar uitsluitend inspanningsverplichtingen worden aangegaan – door de opdrachtgevers gekozen voor de twee andere categorieën waar ook veel arbeidskrachten worden ingehuurd en ook sprake kan zijn van resultaatverplichtingen. We karakteriseren de drie onderzochte categorieën hieronder kort.

Categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten

De categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten regelt raamovereenkomsten op basis waarvan het Rijk uitzendkrachten en arbeidsparticipanten kan inhuren. Hieronder vallen de deelcategorieën:

- a. Uitzendkrachten: bij een uitzendovereenkomst werkt de uitzendkracht 'onder leiding en toezicht' van de rijksdienst, maar is deze persoon in dienst bij het uitzendbureau. Er kan worden ingehuurd op verschillende functieprofielen in de salarisschalen van de Rijksoverheid 1 tot en met 10 en in een enkel geval tot en met schaal 11 of 12. Het gaat voornamelijk om inzet op algemene functies in de uitvoering en bedrijfsvoering. Heel soms gaat het om inhuur voor meer gespecialiseerde functies in hogere salarisschalen;
- b. Arbeidsparticipanten: met arbeidsparticipanten worden mensen bedoeld die zijn geregistreerd in het doelgroepregister van UWV. De Rijksoverheid kan op verschillende manieren banen creëren voor arbeidsparticipanten. Ook werk op basis van een uitzendovereenkomst (zonder uitzendbeding) is hierbij mogelijk.

Enkele specifieke kenmerken van de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten in het kader van dit onderzoek zijn:

- a. Raamovereenkomsten: de categorie heeft in totaal 43 raamovereenkomsten¹² met 14 verschillende leveranciers. De categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten sluit uitsluitend raamovereenkomsten af op basis van een **inspanningsverplichting**;
- b. Omvang: in 2021 werden 10.374 uitzendkrachten ingehuurd via raamovereenkomsten in de categorie. In 2022 waren dit 11.952 uitzendkrachten.

Categorie ICT-professionals

De categorie ICT-professionals regelt de inkoop van externe ICT/IV(informatievoorziening)-professionals. De Rijksoverheid heeft veel externe ICT-professionals nodig, als tijdelijke vervanging of aanvulling op haar eigen capaciteit. Bij deze inkoop ligt de nadruk op het maken van afspraken met bedrijven die deze externe i-capaciteit, kennis en kunde kunnen leveren.

De categorie maakt onderscheid tussen twee verschillende vormen van de inkoop van ICT/IV-professionals:

¹² Nota bene: deze vallen niet allemaal onder de reikwijdte van dit onderzoek.

-
- a. **Inhuur van externe ICT/IV-professionals:** een professional inhuren gaat via de interne inhuurdesk. De inhuurdesk zit bij het inkoopcentrum (IUC), de inkoopafdeling van de rijksorganisatie of bij een rijksbrede dienstverlener zoals Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR);
 - b. **Uitbesteding van ICT/IV-diensten:** voor het uitbesteden van ICT/IV-diensten (inclusief adviesopdrachten) worden raamovereenkomsten afgesloten op basis waarvan nadere overeenkomsten kunnen worden opgesteld.

Enkele specifieke kenmerken van de categorie ICT-professionals in het kader van dit onderzoek zijn:

- a. Raamovereenkomsten: de categorie heeft in totaal 145 raamovereenkomsten¹³ met 36 verschillende leveranciers. De categorie sluit zowel raamovereenkomsten voor **inspannings-** als **resultaatverplichting** af. Deze vormen van dienstverlening zijn door de categorie opgenomen in separate overeenkomsten.
- b. Omvang: op peildatum 31 december 2021 waren 6.420 externe arbeidskrachten ingehuurd via raamovereenkomsten in de categorie.

Categorie Inhuur Professionals

De categorie Inhuur Professionals regelt de inkoop van interim-management, financieel advies en auditdiensten, naast inkoopadvies en juridische capaciteit. Binnen de categorie vallen alle inhuuropdrachten waarbij het zwaartepunt van taken en expertise ligt binnen de volgende segmenten:

- a. Interim-management en organisatieadvies (IMOA) voor strategisch en tactisch interim-management en organisatieadvies;
- b. Auditdiensten voor financial audits, operational audits, IT-audits en auditgerelateerde diensten;
- c. Financieel advies voor administratie en administratieve processen, beheer, beleid, planning en control, subsidieondersteuning, fiscaal advies en onderzoek;
- d. Inkoopadvies voor strategisch, tactisch en operationeel inkoopadvies (inkoop- en resultaatverplichting) en contract- en leveranciersmanagement, evenals juridisch advies met betrekking tot inkoop, overeenkomsten en aanbestedingsrecht;
- e. Juridische capaciteit voor bestuursrecht, arbeidsjuridische diensten en bedrijfsjuridische diensten.

Enkele specifieke kenmerken van de categorie Inhuur Professionals in het kader van dit onderzoek zijn:

- a. Raamovereenkomsten: de categorie heeft in totaal 74 raamovereenkomsten¹⁴ met 35 verschillende leveranciers. Deze vormen van dienstverlening kunnen separate overeenkomsten zijn, maar de categorie heeft ook overeenkomsten waarbinnen zowel **resultaat-** als **inspanningsverplichting** kunnen worden afgenomen, en dit een keuze is voor de afnemende rijksdeelnemer;
- b. Omvang: in 2021 zijn er in totaal 4.347 opdrachten geplaatst via raamovereenkomsten binnen de desbetreffende categorie. In 2022 waren dit tot en met het derde kwartaal 4.420 opdrachten.

2.4.4 Specifieke andere onderwerpen buiten de reikwijdte van dit onderzoek

De volgende onderwerpen zijn buiten de reikwijdte van dit onderzoek gebleven:

- a. **Zzp'ers werkzaam voor het Rijk:** zzp'ers vormen geen onderdeel van onderhavig onderzoek, nu zij zelfstandig en onder eigen verantwoordelijkheid uitvoering aan de overeengekomen werkzaamheden zouden moeten geven. Wij hebben niet onderzocht hoe zzp'ers in de praktijk uitvoering aan de overeengekomen werkzaamheden geven, dan wel of zij ook onder de reikwijdte van artikel 8 Waadi kunnen worden geschaard. Daar komt bij dat de beloning van een zzp'er zich lastig laat vergelijken met het beloningspakket als bedoeld in artikel 8 Waadi.

¹³ Nota bene: deze vallen niet allemaal onder de reikwijdte van dit onderzoek.

¹⁴ Nota bene: deze vallen niet allemaal onder de reikwijdte van dit onderzoek.

Wij merken expliciet op dat indien een zzp'er onder leiding en toezicht van de opdrachtgever werkt, hij aanspraak kan maken op de gelijke beloningsnorm als bedoeld in artikel 8 Waadi.¹⁵ Het kwalificeren van de arbeidsverhoudingen van zzp'ers valt evenwel buiten de scope van het onderzoek.

- b. **Passendheid van beloning van externe arbeidskrachten:** Met de terminologie 'juiste beloning' wordt in dit onderzoek uitsluitend bedoeld op de 'juistheid' van de toegekende beloning in relatie tot de toepasselijke wet- en regelgeving. Niet bedoeld wordt op een inhoudelijke kwalificatie van de hoogte of *passendheid* van deze beloning voor het door de externe arbeidskracht geleverde werk. Er is ook geen onderzoek gedaan naar de hoogte of passendheid van de lonen van het Rijk voor hetzelfde werk.
- c. Een breed onderzoek naar **het departementale perspectief** en de departementale inrichting van processen op het vlak van inkoop en HR. Dit onderzoek richtte zich op wat in de drie onderzochte categorieën rijksbreed is afgesproken, en wat in de praktijk van werkelijke inhuursituaties (casussen) van de gemaakte afspraken is waar te nemen rond juiste beloning van externe arbeidskrachten. Het vertalen van beleidsafspraken naar feitelijke inhuur verloopt via de uiteenlopende organisatorische inrichting die de diverse departementen ('deelnemers' of 'afnemers' in het kader van de rijksbrede raamovereenkomsten) daarvoor hebben, zowel voor hun inkoopprocessen als voor hun HR-processen. De individuele afnemers zijn in dit onderzoek in hun rol als opdrachtgever in specifieke inhuursituaties benaderd via het veldonderzoek. Een breder onderzoek naar het departementale perspectief, of de departementale inrichting van inkoop- en HR-processen is in dit onderzoek buiten de reikwijdte gebleven.
- d. Een diep onderzoek naar **het sectorale perspectief**. De drie categorieën van onderzoek bewegen zich op verschillende segmenten van de leveranciersmarkten (onder meer: uitzenders, detacheerders, ICT-dienstverleners, financieel en juridisch adviseurs, organisatieadviseurs) met deels eigen karakteristieken. De verschillende branches zijn in dit onderzoek betrokken via het veldonderzoek. Een uitgebreider onderzoek naar het sectorale perspectief op de inhuurpraktijk van het Rijk is in dit onderzoek buiten de reikwijdte gebleven.

2.5 Waarborgen voor betrouwbaar onderzoek

De onderzoeksvraag ziet op de handelswijze van leveranciers onder contracten die onder het categoriemanagement tot stand zijn gekomen. Om die reden is het onderzoek door de opdrachtgevers bewust niet onder diezelfde partijen uitgezet, zoals bijvoorbeeld perceel 2 van de raamovereenkomst Inkoopdiensten en is gekozen voor een meervoudig onderhandse procedure die leidde tot gunning aan Significant Public.

Om de integriteit, vertrouwelijkheid, betrouwbaarheid van procesvoering en informatiebeveiliging in dit onderzoek te waarborgen is door de opdrachtgevers met Significant Public afgesproken:

- a. Significant Public heeft haar kwaliteitsnormen en certificering op het gebied van integriteit, vertrouwelijkheid, betrouwbaarheid van procesvoering en informatiebeveiliging met de opdrachtgevers gedeeld. Significant Public heeft haar procesvoering NEN-EN-ISO 9001_2015 gecertificeerd¹⁶;
- b. Algemene aspecten van vertrouwelijkheid en geheimhouding zijn voor het onderzoeksteam van Significant Public vastgelegd in de Algemene Arbeidsvoorwaarden en Algemene Voorwaarden van Significant Groep. De onderzoekers hebben daarnaast specifiek voor dit onderzoek een geheimhoudingsverklaring ondertekend;

¹⁵ De Wet allocatie arbeidskrachten door Intermediairs (Waadi) is van toepassing op de 'arbeidskracht' en niet louter op werknemers in de zin van artikel 7:610 BW. Overeenkomstig rechtspraak van het Europese Hof van Justitie dient onder een arbeidskracht een persoon te worden verstaan, die gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens leiding prestaties levert in ruil voor een vergoeding (HvJ 17 november 2026, C-216/15 (Ruhlandklinik)). Ook een zzp'er zou derhalve onder de reikwijdte van de Waadi kunnen vallen en aanspraak kunnen maken op de gelijke behandelingsnorm van artikel 8 Waadi, met als belangrijkste kernvraag alsdan of de zzp'er de werkzaamheden onder leiding van een ander heeft verricht.

¹⁶ Vanaf medio 2024 zijn de informatie(beveiligings)processen van Significant Groep ook NEN-EN-ISO 27002 gecertificeerd; de zogenoemde Fase 1 audit daartoe is inmiddels succesvol afgerond.

-
- c. De in het kader van dit onderzoek verzamelde informatie is binnen Significant Public opgeslagen in een beveiligde omgeving, alleen toegankelijk voor de medewerkers betrokken bij dit project;
 - d. De ontvangen documentatie gerelateerd aan het veldonderzoek wordt na uitvoering van het onderzoek vernietigd;
 - e. De Raamovereenkomst Inkoopdiensten onder categorie Inhuur Professionals, en de tot die raamovereenkomst behorende opdrachtnemers, zijn uitgesloten van het veldonderzoek. Een zusteronderneming (Significant Synergy) van Significant Public is een van de opdrachtnemers in die Raamovereenkomst. Om iedere (schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen zijn inhuursituaties in deze Raamovereenkomst door de opdrachtgevers buiten de reikwijdte van het onderzoek geplaatst.

3 Onderzoeksaanpak

3.1 Aanpak en fasering

De onderzoeksaanpak heeft bestaan uit drie fasen van onderzoek om stapsgewijs te komen tot antwoorden op de onderzoeksvragen:

- a. Fase 1: Vaststellen wettelijk kader;
- b. Fase 2: Toetsing beleid, instructies en contracten aan wettelijk kader;
- c. Fase 3: Toetsing praktijk aan wettelijk kader:
 - i. Kwalitatieve inzichten via een enquête aan alle opdrachtnemers;
 - ii. Veldonderzoek: een kwalitatieve casestudie van 23 uit de inhuurpraktijk geselecteerde inhuurdossiers binnen de betreffende inhuurcategorieën.



Figuur 2. Onderzoeksfasering

De drie onderzoeksfasen zijn door Significant Public uitgevoerd tussen juni 2023 en mei 2024.

3.2 Korte toelichting op gehanteerde onderzoeksmethode

Omwille van de beknoptheid en vlotte leesbaarheid van dit rapport volstaan we hier met een korte toelichting op de gehanteerde onderzoeksmethode.

3.2.1 Fase 1: Vaststellen wettelijk kader

In Fase 1 van dit onderzoek is een 'wettelijk kader' samengesteld dat een adequaat overzicht geeft van de voor de onderzoeksdoelen relevante wet- en (eigen) regelgeving van het Rijk. Het onderzoeksteam van Significant Public heeft op dit vlak gewerkt met de hulp en advies van Pellicaan Advocaten. Pellicaan Advocaten heeft een concept-wettelijk kader opgeleverd dat na overleg met de opdrachtgevers van dit onderzoek en hun juridische afdelingen is vastgesteld, specifiek voor de doelen van dit onderzoek. Het wettelijk kader is integraal weergegeven in hoofdstuk 4 van dit onderzoeksrapport.

3.2.2 Fase 2: Toetsing beleid, instructies en contracten

Bepalend voor dagelijks handelen van het Rijk is niet alleen wet- en regelgeving, maar ook het eigen beleid en de operationele invulling die daaraan wordt gegeven, daar waar relevant voor het onderwerp 'juiste beloning van externe arbeidskrachten'. In dit onderzoek is het uitgangspunt gehanteerd dat de vertaling van wettelijke vereisten en beleid rondom beloning van externe arbeidskrachten met name binnen het 'HR-beleid' en het 'Inkoopbeleid' van het Rijk gevonden kunnen worden. Het onderzoek heeft zich daarbij op het aspect 'beloning' toegespitst; een bredere beleidsinventarisatie rond zowel HR- als inkoopprocessen viel buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

In Fase 2 is via documentstudie, interviews en gesprekken met sleutel-actoren door Significant Public de actoren en omgeving in kaart gebracht waarin het inhuurbeleid wordt toegepast, en hoe het inhuurproces zich op papier dient te voltrekken **per categorie**.

Dit vormt tezamen de 'opzet' van het inhuurbeleid, specifiek gelet op het aspect beloning zoals deze is vastgelegd in beleid, instructies en contracten. Vervolgens hebben wij getoetst in hoeverre de aangetroffen opzet aansloot bij, dan wel afweek van het in Fase 1 vastgestelde wettelijk kader.

3.2.3 Fase 3: Toetsing praktijk

Of de beloning van externe arbeidskrachten in de praktijk zich – op basis van de hiervoor beschreven opzet in beleid, instructies en contracten - ook voltrekt conform het wettelijk kader hebben we getoetst in Fase 3. Hiertoe hebben we in twee stappen informatie verzameld over de praktijk.

Stap 1: Inventarisatie onder alle opdrachtnemers binnen de drie categorieën – enquête ingevuld door 63 respondenten

De eerste stap in het onderzoeken van de praktijk, was het uitzetten van een enquête onder alle opdrachtnemers van de raamcontracten binnen de reikwijdte van het onderzoek. Doel was om eventuele risicogebieden vanuit opdrachtnemers-perspectief op niet-naleving van wet- en regelgeving te inventariseren en dit mee te nemen in het bepalen van de steekproef in Stap 2: het veldonderzoek. Daarnaast leverde de enquête contextueel inzicht in de ervaringen van opdrachtnemers met de rijksopdrachtgevers voor wat betreft de werkwijze rondom het vaststellen van beloningen voor ingehuurde arbeidskrachten. Deze inzichten zijn gebruikt om gerichte vraagstelling in het veldonderzoek mogelijk te maken.

In totaal hebben 63 respondenten de vragenlijst geheel anoniem ingevuld, waarvan 26 actief binnen de inkoopcategorie ICT-professionals Rijk, 24 binnen de categorie Inhuur Professionals en 13 binnen de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten. Op basis van het aantal leveranciers per categorie (36, 35 en 14 leveranciers voor de respectievelijke categorieën; zie [paragraaf 5.3.1](#)) is de participatie van deelnemers bij de enquête redelijk tot goed te noemen.

Stap 2: Veldonderzoek – 23 dossiers via beredeneerde steekproef

Verdere verdieping tot op het niveau van individuele, feitelijke inhuursituaties heeft als tweede stap plaatsgevonden via veldonderzoek. Daartoe is uit de basisinformatie die het Rijk beschikbaar heeft rond inhuursituaties binnen de drie categorieën, een zogenoemde beredeneerde (selecte) steekproef van dossiers getrokken. In tegenstelling tot steekproeven met random trekking (aselect), waarbij de selectie van casussen op toeval berust, berust een beredeneerde steekproef op een weloverwogen en systematische benadering. De selectie van casussen vindt in dat geval plaats op basis van specifieke criteria die relevant zijn voor het onderzoek. De uitkomsten van een beredeneerde steekproef hebben dus – anders dan bij aselechte steekproeven met een significante omvang – niet het doel voorspellende uitspraken te doen over de gehele populatie. De uitkomsten van een beredeneerde steekproef zijn dan ook niet bedoeld om *representatief* in statistische zin te zijn, maar kunnen wel *illustratief* zijn, en materiaal opleveren waarvan kan worden geleerd.

Voor het bepalen van deze beredeneerde steekproef in dit onderzoek naar juiste beloning van externe arbeidskrachten is enerzijds gezocht naar een goede spreiding over de verschillende kenmerken van contracten (waaronder de inkoopcategorieën, soorten contractverplichtingen (zoals resultaat- en inspanningsverplichtingen, het aantal arbeidskrachten dat onder deze contracten valt). Anderzijds is het onderzoek specifiek gericht op een aantal situaties waarbij het risico op niet-naleving op voorhand groter werd geacht¹⁷.

¹⁷ Hier doelen we specifiek op de aspecten 'resultaatafspraken', 'junior professionals' en 'in- en doorleenconstructies'. Een uitgebreidere toelichting is gegeven in Hoofdstuk 6 Beloning van externe arbeidskrachten in de praktijk.

Het veldonderzoek heeft tot doel gehad om leerinzichten op te leveren die leiden tot breder toepasbare verbeteringen in de inhuurpraktijk bij het Rijk op het gebied van 'goed opdrachtgeverschap' met betrekking tot beloning van ingehuurd arbeidskrachten. Het veldonderzoek heeft zich **niet gericht op 'goed/fout'-uitspraken of het beoordelen**¹⁸ van individuele casussen. Aan de deelnemende opdrachtnemers, en de bij de verschillende casussen betrokken arbeidskrachten, is door het onderzoeksteam anonimiteit gegarandeerd. De resultaten van het veldonderzoek worden gerapporteerd **zonder dat deze herleidbaar zijn tot individuele opdrachtgevers, opdrachtnemers en arbeidskrachten**.

Het geheel van enquêteresultaten en analyse van de resultaten van het veldonderzoek heeft bevindingen opgeleverd over het al dan niet overeenkomen van de inhuurpraktijk met het wettelijk kader. Deze bevindingen zijn weergegeven in [hoofdstuk 6 Beloning van externe arbeidskrachten in de praktijk](#).

3.3 Begeleidingscommissie en Klankbordgroep

Dit onderzoek is uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksteam van Significant Public. Reguliere afstemming met de opdrachtgevers van dit onderzoek het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Arbeidsverhoudingen, en het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Inkoop-, Facilitair, en Huisvestingsbeleid Rijk heeft plaatsgevonden via een begeleidingscommissie. De leden van de begeleidingscommissie waren:

- a. Senior beleidsmedewerker, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- b. Plaatsvervangend hoofd afdeling Inkoop- en aanbestedingsbeleid Rijk, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- c. Portfoliomanager Facilitaire Bedrijfsvoering, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De voortgang en resultaten van het onderzoek zijn op drie momenten voorgelegd aan een brede klankbordgroep met een adviserende functie, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van BZK en SZW, de Code Verantwoordelijk Marktgedrag, de centrale medezeggenschap Rijk, en de academische wereld. De klankbordgroep kende als leden:

- a. Plaatsvervangend hoofd afdeling Inkoop- en aanbestedingsbeleid Rijk, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voorzitter);
- b. Voorzitter Stichting Code Verantwoordelijk Marktgedrag;
- c. Voorzitter Werkgroep Inkoop van de Groepsondernemingsraad Rijk;
- d. Coördinerend directeur inkoop, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat;
- e. Senior juridisch adviseur, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en lid Interdepartementale Commissie Beleidsjuridisch Advies;
- f. Categoriemanager Inhuur Professionals, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat;
- g. Beleidsadviseur Arbeidsvoorwaarden en Pensioen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- h. Universitair hoofddocent Arbeidsrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit van Amsterdam.

¹⁸ Dit is een ander type beoordeling dan dat plaatsvindt wanneer een vraag rond juiste beloning door een individuele arbeidskracht aan de Nederlandse arbeidsinspectie ([Oneerlijk, onveilig, ongezond werk of arbeidsuitbuiting melden | Melden | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](#)) wordt voorgelegd.

4 Wettelijk kader voor de juiste beloning van externe arbeidskrachten

In Fase 1 van dit onderzoek hebben we door het samenstellen van een wettelijk kader de onderzoeksvraag beantwoord: **Wat is de relevante wet- en regelgeving voor goed opdrachtgeverschap, toegespitst op het vaststellen van juiste beloningen bij de inhuur van externe arbeidskrachten?**

Hetgeen hierna in dit hoofdstuk is beschreven, is onder verantwoordelijkheid van Significant Public samengesteld door de gespecialiseerde arbeidsrechtadvocaten van Pellicaan Advocaten, na consultatie met de begeleidingscommissie, klankbordgroep en opdrachtgevers van dit onderzoek. We verwijzen in het vervolg van dit rapport naar het geheel van hoofdstuk 4 met de term 'Wettelijk kader' (voor de juiste beloning van externe arbeidskrachten).

4.1 Goed opdrachtgeverschap

De termen 'goed opdrachtgeverschap' en 'verantwoordelijk opdrachtgeverschap' zijn spreektaal en lopen in de praktijk door elkaar heen. Beide kennen geen letterlijke verankering in de wet. In de wetgeving rond de beloning van externe arbeidskrachten wordt geredeneerd vanuit 'aansprakelijkheid' en 'niet-verwijtbaarheid' van de opdrachtgever. Gesteld kan dan worden dat een opdrachtgever zich 'verantwoordelijk' toont wanneer hij aannemelijk maakt dat hem, gelet op de omstandigheden van het geval, niet kan worden verweten dat de arbeidskracht van een onderaannemer niet het juiste loon heeft ontvangen. Voor afbakening van het begrip 'opdrachtgever' volstaan wij in dit geval met verwijzing naar het begrip opdrachtgever in de zin van artikel 7:400 BW e.v. (BW 7, titel 7: Opdracht)¹⁹.

4.1.1 Algemeen: verantwoordelijk opdrachtgeverschap

Verantwoordelijk opdrachtgeverschap houdt in dat een opdrachtgever zorg draagt voor een verantwoordelijke opdrachtverlening waardoor een bonafide keten ontstaat, waarin de geldende wettelijke regels en contractuele afspraken over de arbeidsvoorwaarden worden nagekomen. Van een opdrachtgever wordt in dat kader verwacht dat hij de maatregelen treft die redelijkerwijs van hem mogen worden verwacht om te bevorderen dat de werkgever het aan zijn werknemer verschuldigde loon voldoet.²⁰

Sinds de invoering van de Wet aanpak schijnconstructies (Was) per 1 juli 2015 is de opdrachtgever hoofdelijk aansprakelijk voor voldoening van het aan de werknemer verschuldigde loon, indien de werknemer arbeid verricht in dienst van de werkgever ter uitvoering van een overeenkomst van opdracht of een overeenkomst van aanneming van werk met de opdrachtgever (artikel 7:616a lid 1 BW). Iedere opdrachtgever in de keten is aansprakelijk voor de voldoening van het aan de betrokken werknemer verschuldigde loon, waarbij de opdrachtgever van de werkgever direct hoofdelijk aansprakelijk kan worden gesteld. Indien de loonvordering van de werknemer niet op de werkgever of diens opdrachtgever kan worden verhaald, dan kan de werknemer met inachtneming van de omstandigheden als benoemd in artikel 7:616b lid 2 BW een volgende (hogere) opdrachtgever in de keten aansprakelijk stellen ('trap-op-systeem').

¹⁹ "De overeenkomst van opdracht 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." (artikel 7:400 lid 1 BW).

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 - 2015, 34 108, Memorie van toelichting, nr. 3, p. 20.

Een werknemer die na een jaar het verschuldigde loon nog steeds niet heeft ontvangen, kan de volgtijdelijkheid doorbreken en de hoofdopdrachtgever in de keten aansprakelijk stellen voor het aan hem verschuldigde loon, mits aan de voorwaarden van artikel 7:616b lid 4 BW is voldaan. In het geval van grove onderbetaling kan de hoofdopdrachtgever op grond van artikel 7:616b lid 5 BW al na zes maanden aansprakelijk worden gesteld.

De opdrachtgever is niet aansprakelijk indien hij in rechte aannemelijk maakt dat hem, gelet op de omstandigheden van het geval, niet kan worden verweten dat het loon niet (volledig) is voldaan (artikel 7:616a lid 2 BW). Een opdrachtgever kan een beroep op niet-verwijtbaarheid – en daarmee onderschrijven dat hij kwalificeert als een verantwoordelijk opdrachtgever – onderbouwen door te verwijzen naar hetgeen hij voor de opdrachtverlening heeft gedaan om onderbetaling te voorkomen, alsmede naar hetgeen hij heeft gedaan bij desalniettemin opgetreden duidelijke misstanden van onderbetaling.²¹ In het kort gaat het om een **adequate opdrachtverlening vooraf** en bij desalniettemin gebleken duidelijke misstanden **om adequaat optreden achteraf**.

4.1.2 Adequate opdrachtverlening vooraf

In de parlementaire geschiedenis aangaande de Wet aanpak schijnconstructies zijn duidelijke aanwijzingen gegeven over hetgeen in dit kader van een verantwoordelijk opdrachtgever wordt verwacht (niet-limitatief). Mogelijkheden in dat kader zijn:

- a. De opdrachtgever werkt uitsluitend met gecertificeerde aannemers of opdrachtnemers die met hun certificaat of keurmerk toetsbaar waarborgen dat zij hun personeel betalen conform het overeengekomen loon;
- b. De opdrachtgever bouwt (contractuele) waarborgen in tegen onderbetaling bij zijn opdrachtnemers of aannemers in de keten, waaronder:
 - i. Afspraken over naleving van de arbeidsvoorwaarden en over procedures in geval er sprake zou zijn van onderbetaling in de keten²²;
 - ii. Uitvoeringsvoorwaarden, aangaande het hanteren van de correcte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden;
 - iii. Afspraken aangaande de verplichting om te staan ingeschreven in het Handelsregister (in Nederland of in het buitenland);
 - iv. Afspraken over het uitvoeren van periodieke controles, waarin wordt gecontroleerd of de werknemers het juiste loon ontvangen;
 - v. Procedure in het geval van eventuele misstanden.

De Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten 2018 ('ARVODI') en de Algemene Rijksvoorwaarden bij IT-overeenkomsten 2022 ('ARBIT') voorzien reeds in waarborgen aangaande verantwoordelijk opdrachtgeverschap. Artikel 27 ARVODI en artikel 53 ARBIT bepalen beide onder meer dat de opdrachtnemer zich bij het verrichten van de opdracht aan de geldende wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsvoorwaarden en aan de toepasselijke cao dient te houden, arbeidsvoorwaardelijke afspraken op een inzichtelijke en toegankelijke wijze dient vast te leggen, alsmede desgevraagd en onverwijld aan bevoegde instanties toegang tot deze arbeidsvoorwaardelijke afspraken dient te geven en dient mee te werken aan controles, audits of loonvalidatie.

4.1.3 Adequaat opdrachtgever achteraf

Een goede opdrachtverlening kan zekerheden bieden tegen onderbetaling. Indien er zich desalniettemin toch duidelijke misstanden van onderbetaling voordoen, dan wordt van een verantwoordelijk opdrachtgever verwacht dat hij zich inspanst om de problemen op te lossen. Hieronder kan worden begrepen:

- a. De opdrachtgever treedt op bij signalen aangaande onderbetaling, bijvoorbeeld bij klanten van ingehuurd personeel op de werkvloer;

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 - 2015, 34 108, Memorie van toelichting, nr. 3, p. 25.

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 - 2015, 34 108, Memorie van toelichting, nr. 3, p. 26-28.

-
- b. De opdrachtgever laat periodiek controles uitvoeren waarin wordt gecontroleerd of ingehuurd personeel het juiste loon ontvangt;
 - c. De opdrachtgever informeert zich over de situatie, verlangt dat uitvoeringsvoorwaarden en contractuele bepalingen worden nagekomen of treedt bemiddelend op in het geval van misstanden.²³

4.2 Betaling van het juiste loon

4.2.1 Algemeen

Een belangrijk onderdeel van de doelstelling van dit onderzoek ziet toe op de betaling van 'het juiste loon'. Overeenkomstig artikel 7:616a BW kan de opdrachtgever hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld voor de voldoening van het aan de werknemer van de opdrachtnemer verschuldigde loon. In de parlementaire geschiedenis aangaande de Wet aanpak schijnconstructies wordt ten aanzien van het begrip 'loon' verwezen naar artikel 7:610 BW.²⁴ Volgens de Hoge Raad is het daarin gehanteerde loonbegrip 'al hetgeen de werkgever aan de werknemer verschuldigd is ter zake van de bedongen arbeid'.²⁵

Het loon kan hierdoor bestaan uit hetgeen de werknemer met de werkgever is overeengekomen, dan wel het loon waar de werknemer wettelijk aanspraak op kan maken, indien en voor zover dit hoger is. Een opdrachtgever kan in dat kader aansprakelijk worden gesteld indien de werknemer het overeengekomen loon niet (volledig) ontvangt, dan wel indien de werkgever minder loon betaalt dan waar de werknemer wettelijk aanspraak op kan maken.

4.2.2 Categorieën werknemers

In het geval van ingehuurde arbeidskrachten dient er onderscheid gemaakt te worden tussen werknemers die onder leiding en toezicht van hun eigen werkgever uitvoering aan de overeenkomst met de opdrachtgever geven en werknemers die onder leiding en toezicht van de opdrachtgever uitvoering aan de opdracht geven. Zzp'ers vormen geen onderdeel van onderhavig onderzoek, nu zij zelfstandig en onder eigen verantwoordelijkheid uitvoering aan de overeengekomen werkzaamheden zouden moeten geven. Wij hebben niet onderzocht hoe zzp'ers in de praktijk uitvoering aan de overeengekomen werkzaamheden geven, dan wel of zij ook onder de reikwijdte van artikel 8 Waadi kunnen worden geschaard. Daar komt bij dat de beloning van een zzp'er zich lastig laat vergelijken met het beloningspakket als bedoeld in artikel 8 Waadi. Wij merken expliciet op dat indien een zzp'er onder leiding en toezicht van de opdrachtgever werkt, hij aanspraak kan maken op de gelijke beloningsnorm als bedoeld in artikel 8 Waadi.²⁶ Het kwalificeren van de arbeidsverhoudingen van zzp'ers valt evenwel buiten de scope van het onderzoek.

Werknemers die onder regie van hun eigen werkgever staan, kunnen aanspraak maken op de overeengekomen arbeidsvoorwaarden, eventueel aangevuld met toepasselijke collectieve arbeidsvoorwaarden die gelden binnen de sector waarin zij actief zijn.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 - 2015, 34 108, Memorie van toelichting, nr. 3, p. 28.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 - 2015, 34 108, Memorie van toelichting, nr. 3, p. 51.

²⁵ HR 12 oktober 2001, LJN ZC3681, JAR 2001/217.

²⁶ De Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) is van toepassing op de 'arbeidskracht' en niet louter op werknemers in de zin van artikel 7:610 BW. Overeenkomstig rechtspraak van het Europese Hof van Justitie dient onder een arbeidskracht een persoon te worden verstaan, die gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens leiding prestaties levert in ruil voor een vergoeding (HvJ 17 november 2026, C-216/15 (Ruhrlandklinik)). Ook een zzp'er zou derhalve onder de reikwijdte van de Waadi kunnen vallen en aanspraak kunnen maken op de gelijke behandelingsnorm van artikel 8 Waadi, met als belangrijkste kernvraag alsdan of de zzp'er de werkzaamheden onder leiding van een ander heeft verricht.

Werknemers die onder regie van de opdrachtgever werken, kunnen aanspraak maken op de overeengekomen arbeidsvoorwaarden, aangevuld met de gelijke behandelingsnorm als vastgelegd in artikel 8 WAADI of artikel 16 lid 1 van de cao voor Uitzendkrachten (ABU of NBBU)²⁷. De Waadi dient te worden toegepast op de werknemer die onder regie van de opdrachtgever werkt, maar niet gebonden is aan de cao voor Uitzendkrachten. Artikel 16 lid 1 van de cao voor Uitzendkrachten geldt voor de werknemer die onder regie van de opdrachtgever werkt, en gebonden is aan de cao voor Uitzendkrachten. Dit laatste is het geval indien de werkgever onder de werkingssfeerbepaling van de cao voor Uitzendkrachten valt én de cao algemeen verbindend is verklaard (hiervan was geen sprake binnen de onderzoeksperiode), dan wel op het moment dat de werkgever lid is van de bij de cao betrokken werkgeversorganisatie ABU/NBBU. Incorporatie van de cao laten wij buiten beschouwing, nu een afwijking van de Waadi alleen is toegestaan bij cao en deze afwijkingsmogelijkheid als driekwartdwingend recht kwalificeert. Het toepassen van driekwartdwingend recht is uitsluitend toegestaan voor werkgevers die onder de werkingssfeerbepaling van de cao vallen gedurende een periode waarin de cao algemeen verbindend is verklaard, dan wel indien zij lid zijn van een betrokken werkgeversorganisatie. De strekking van beide artikelen is praktisch hetzelfde, met dien verstande dat er enig verschil kan bestaan inzake de omvang van de gelijke behandelingsnorm.

4.2.3 *Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi)*

In de kern bepaalt artikel 8 Waadi dat de arbeidskracht, die niet in het kader van payroll²⁸ ter beschikking is gesteld, recht heeft op tenminste dezelfde arbeidsvoorwaarden als die welke gelden voor werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de onderneming waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt:

- a. met betrekking tot het loon en overige vergoedingen, en;
- b. op grond van een collectieve arbeidsovereenkomst of andere niet wettelijke bepalingen van algemene strekking die van kracht zijn binnen de onderneming waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt, met betrekking tot de arbeidstijden, daaronder begrepen overwerk, rusttijden, arbeid in nachtdienst, pauzes, de duur van vakantie en het werken op feestdagen.

Het Europese Hof van Justitie heeft in dat kader onder meer beslist dat het begrip 'essentiële arbeidsvoorwaarden' zich mede uitstrekt tot een vergoeding die een werkgever wegens de beëindiging van de uitzendarbeidsbetrekking aan een werknemer dient te betalen voor niet-opgenomen jaarlijkse vakantiedagen.²⁹ Voorts heeft het Europese Hof van Justitie bepaald dat wanneer sociale partners bij een collectieve overeenkomst een verschil in behandeling ten nadele van uitzendkrachten op het vlak van de essentiële arbeidsvoorwaarden toestaan, dat de collectieve overeenkomst met betrekking tot de essentiële arbeidsvoorwaarden dan ook dient te voorzien in voordelen die het verschil in behandeling compenseren.³⁰ Het uitgangspunt van laatstgenoemd arrest is onderdeel van het wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers, dat medio 2023 ter internetconsultatie is voorgelegd.

²⁷ Ter verduidelijking, artikel 8 lid 4 Waadi bepaalt dat er bij cao van de gelijke beloningsnorm (artikel 8 lid 1 Waadi) kan worden afgeweken, mits er aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. De inlenersbeloning als bedoeld in artikel 16 van de cao voor Uitzendkrachten betreft een dergelijke afwijking en geldt alsdan in de plaats van de gelijke beloningsnorm.

²⁸ Onder payroll worden werknemers begrepen die uit hoofde van een payrollovereenkomst in de zin van artikel 7:692 BW aan een opdrachtgever ter beschikking worden gesteld. Zowel uitzendkrachten als payrollwerknemers worden aan een derde ter beschikking gesteld, waar zij onder leiding en toezicht van die derde werkzaamheden verrichten. Er is echter sprake van een payrollovereenkomst indien de werkgever geen allocatiefunctie heeft verricht (lees: de werkgever heeft geen actieve rol vervuld in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van tijdelijke arbeid) én de werknemer wordt exclusief ter beschikking gesteld aan de opdrachtgever. Werknemers met een payrollovereenkomst hebben recht op ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden als die gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de onderneming waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt (artikel 8a Waadi).

²⁹ HvJ EU, 12 mei 2022, ECLI:EU:C:2022:373, punt 43 - 48 (*Luso Temp*).

³⁰ HvJ EU, 15 december 2022, ECLI:EU:C:2022:983 (*Timepartner*).

Op 22 februari 2024 heeft het Europese Hof van Justitie wederom in eenzelfde lijn beslist, meer specifiek dat 'bezoldiging' in de zin van artikel 3 lid 1 onder f sub ii Uitzendrichtlijn op gelijke wijze als beloning in de zin van artikel 157 lid 2 VWEU moet worden uitgelegd. In deze kwestie betekende dit dat het uitzendbureau de (aanvullende) arbeidsongeschiktheidsuitkering, zoals die volgt uit de cao, van de inlener ook verschuldigd was aan de eigen uitzendkracht, ondanks het bestaan van een eigen cao.³¹ In de kern concludeert het Europese Hof van Justitie derhalve dat het begrip 'essentiële arbeidsvoorwaarden' ruim dient te worden uitgelegd, teneinde recht te doen aan de beschermingsgedachte van artikel 5 van de Uitzendrichtlijn. Welke looncomponenten nu exact als essentiële looncomponenten dienen te worden aangemerkt, valt mogelijk niet limitatief te duiden. Een richtlijnconforme uitleg van artikel 8 lid 1 Waadi en daarmee de looncomponenten die onder de reikwijdte van 'het loon en de overige vergoedingen' dienen te worden begrepen, noopt evenwel tot een ruime uitleg, inclusief een niet-limitatieve opsomming van arbeidsvoorwaarden, die minimaal gelijkwaardig dienen te zijn om aan de ratio van artikel 5 van de Uitzendrichtlijn te voldoen.

De Hoge Raad heeft zich tot op het moment van uitbrengen van dit onderzoeksrapport evenwel niet uitgelaten over de exacte looncomponenten die onder 'het loon en overige vergoedingen' dienen te worden begrepen (zie ter illustratie het vonnis van de kantonrechter Rotterdam d.d. 25 juni 2021 en het arrest van het Gerechtshof Den Haag d.d. 28 februari 2023).³² In laatstgenoemd arrest van het Gerechtshof Den Haag wordt ter zake de reikwijdte van artikel 8 lid 1 Waadi het bepaalde in de Memorie van Toelichting tot uitgangspunt genomen:³³

"Met loon wordt in dit artikel bedoeld op loonbetaling in dezelfde schaal als die van toepassing is op gelijke of gelijkwaardige functies in de inlenende onderneming. Loon is niets anders dan de tegenprestatie voor de bedongen arbeid en omvat mede het loon over bijvoorbeeld overuren, voor het werken op feestdagen en het loon over vakantiedagen. Met overige vergoedingen wordt bedoeld: de vergoedingen voor reizen, reiskosten, pensionkosten, koffiegeld en andere noodzakelijk te achten kostenvergoedingen, voor zover werknemers in dienst van de inlenende onderneming in soortgelijke omstandigheden eveneens daarop aanspraak kunnen doen gelden."

En:

"In het gewijzigde artikel 8 Waadi wordt nu ook de gelijke behandelingsnorm neergelegd voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten met betrekking tot alle in artikel 5, lid 1, van de richtlijn genoemde essentiële arbeidsvoorwaarden (loon en overige vergoedingen, duur van de vakantie en het al dan niet werken op feestdagen, arbeidstijden, pauzes, rusttijden, nachtarbeid en overuren) en de in artikel 5, lid 1, onder a en b genoemde regels en maatregelen, die op basis van cao's of andere niet wettelijke bepalingen van algemene strekking van kracht zijn binnen de inlenende onderneming. Het betreft hier een limitatieve opsomming. Voor andere arbeidsvoorwaarden die van toepassing zijn binnen de inlenende onderneming hoeft dus geen gelijke behandeling plaats te vinden."

Het Gerechtshof Den Haag bepaalt derhalve dat 'loon en overige vergoedingen' als bedoeld in artikel 8 Waadi strekt tot gelijke behandeling ten aanzien van een limitatieve opsomming van arbeidsvoorwaarden.

Het voorgaande maakt dat er een zekere discrepantie lijkt te bestaan tussen de ruime uitleg van het begrip essentiële arbeidsvoorwaarden, zoals gehanteerd door het Europese Hof van Justitie, en de meer limitatieve benadering, zoals gehanteerd door het Gerechtshof Den Haag, waarin onder meer is beslist dat eenmalige en periodieke uitkeringen/bonussen geen onderdeel uitmaken van de gelijke behandelingsnorm.

³¹ HvJ EU, 22 februari 2024, ECLI:EU:C:2024:156, C-649/22 (Randstad).

³² Kantonrechter Rotterdam, 25 juni 2021, ECLI:NL:GHDHA:2023:253, JAR 2021/185 en Hof Den Haag, 28 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:253, JAR 2023/101.

³³ Kamerstukken 2010 – 2011, 32 895, Memorie van toelichting, nr. 3, p. 6. en 12.

Mede met het oog op de uitvoerbaarheid van het onderzoek is gekozen om in het onderzoek het bepaalde in het arrest van het Gerechtshof Den Haag en daarmee de laatste stand der zaken voortvloeiende uit de Nederlandse rechtspraak tot uitgangspunt te nemen en aldus om te controleren of een limitatieve opsomming aan looncomponenten minimaal gelijk is aan hetgeen arbeidskrachten, werkzaam in gelijke of gelijksoortige functies, in dienst van de opdrachtgever krijgen betaald.³⁴

De looncomponenten die alsdan minimaal gelijkwaardig dienen te zijn (hierna: 'de Waadi-norm'), betreffen:³⁵

- a. het geldende periodeloon in de schaal behorende bij de functiegroep waarin de werknemer is ingedeeld;
- b. de van toepassing zijnde arbeidsduur(verkorting);
- c. alle toeslagen;
- d. kostenvergoedingen (voor zover de werkgever deze vrij van loonheffing en premies kan uitbetalen: reiskosten, pensionkosten en andere kosten noodzakelijk vanwege de uitoefening van de functie);
- e. periodieken (hoogte en tijdstip als bij de opdrachtgever bepaald);
- f. vergoeding van reizen en/of reistijd verbonden aan het werk (tenzij de reizen of reistijd reeds als gewerkte uren worden aangemerkt);
- g. thuiswerkvergoedingen;
- h. Vakantiedagen.

4.2.4 Cao voor Uitzendkrachten

Artikel 16 lid 1 van de cao voor Uitzendkrachten betreft een nadere invulling c.q. afwijking van de gelijke behandelingsnorm en is gebaseerd op artikel 8 lid 4 Waadi. Artikel 16 lid 1 van de cao voor Uitzendkrachten kent een specifieke opsomming van arbeidsvoorwaarden die onder de zogenaamde 'inlenersbeloning' dienen te worden begrepen. Met ingang van 1 januari 2023³⁶ betreffen dit (hierna: de cao-norm):

- a. het geldende periodeloon in de schaal behorende bij de functiegroep waarin de uitzendkracht is ingedeeld;
- b. de van toepassing zijnde arbeidsduurverkorting. Deze kan – dit ter keuze van de uitzendonderneming – gecompenseerd worden in tijd en/of geld;
- c. toeslagen voor overwerk, voor werken in onregelmatigheid (waaronder feestdagen), verschoven uren, ploegendienst en werken onder fysiek belastende omstandigheden samenhangend met de aard van het werk (waaronder werken onder lage of hoge temperaturen, werken met gevaarlijke stoffen, of vuil werk);
- d. initiële loonsverhoging vanaf hetzelfde tijdstip en met dezelfde omvang als bij de opdrachtgever;
- e. kostenvergoedingen (voor zover de uitzendonderneming deze vrij van loonheffing en premies kan uitbetalen: reiskosten, pensionkosten en andere kosten noodzakelijk vanwege de uitoefening van de functie);
- f. periodieken (hoogte en tijdstip als bij de opdrachtgever bepaald);
- g. vergoeding van reizen en/of reistijd verbonden aan het werk (tenzij de reizen of reistijd reeds als gewerkte uren worden aangemerkt);
- h. eenmalige uitkeringen, ongeacht het doel of de reden van de uitkering;
- i. thuiswerkvergoedingen;

³⁴ Het alternatief zou een richtlijnconforme uitleg zijn, die zich alsdan moeilijk verdraagt met het arrest van het Gerechtshof Den Haag. Hierin hebben wij een keuze gemaakt, met de opmerking dat er discussie mogelijk is aangaande de vraag welke looncomponenten tot artikel 8 lid 1 Waadi dienen te worden gerekend. Er is een conservatieve keuze gemaakt, ten behoeve van de uitvoerbaarheid van het onderzoek en om geen conclusies te trekken die zich niet verhouden met de Nederlandse rechtspraak.

³⁵ Voor de uitvoerbaarheid van het onderzoek is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de looncomponenten als limitatief staan omschreven in artikel 16 lid 1 van de cao voor Uitzendkrachten, in combinatie met de rechtsoverwegingen van de kantonrechter Rotterdam d.d. 25 juni 2021 en het arrest van het Gerechtshof Den Haag d.d. 28 februari 2023 inzake de looncomponenten die niet onder de reikwijdte van artikel 8 Waadi kunnen worden geschaard.

³⁶ Er is gekozen voor de inlenersbeloning zoals deze per 1 januari 2023 had te gelden, omdat de onderzoeksperiode is gelegen in een periode tussen 1 januari 2023 en 1 juli 2023.

j. vaste eindejaarsuitkeringen (hoogte, tijdstip en voorwaarden zoals bij de opdrachtgever bepaald).

De cao Rijk voorziet in bijlage 2 ook in een bepaling aangaande artikel 16 lid 1 van de cao voor Uitzendkrachten, met de strekking dat de Rijksoverheid verplicht is om zich ervan te verzekeren dat de uitzendkracht van het uitzendbureau de inlenersbeloning ontvangt conform het bepaalde in deze cao. Als de Rijksoverheid niet aan deze verplichtingen voldoet, is deze ten aanzien van de ingeleende werknemer aansprakelijk voor de daardoor ontstane schade als ware de uitzendkracht bij de werkgever zelf in dienst is. Het verdient opmerking dat een ingeleende werknemer niet een direct beroep op bijlage 2 van de cao Rijk kan doen, omdat deze cao niet integraal op de werknemer van toepassing is.

Samenvattend hebben werknemers die onder regie van de Rijksoverheid werken dus minimaal recht op dezelfde arbeidsvoorwaarden als die gelden voor werknemers in dienst van de Rijksoverheid, werkzaam in gelijke of gelijksoortige functies. Daarbij dient in beginsel ieder looncomponent minimaal gelijk te zijn.³⁷ De specifieke set aan looncomponenten waar een werknemer alsdan minimaal aanspraak op kan maken, is afhankelijk van de vraag of de Waadi-norm of de cao-norm van toepassing is.

4.3 Toezicht en leiding

Relevant voor de betaling van het juiste loon is derhalve de vraag of de werknemer onder de reikwijdte van de Waadi en eventueel de werkingssfeerbepaling van de cao voor Uitzendkrachten valt. Voornoemde regelingen zijn van toepassing op arbeidskrachten c.q. werknemers die tegen vergoeding ter beschikking worden gesteld aan een ander, om onder diens toezicht en leiding, anders dan krachtens een met deze gesloten arbeidsovereenkomst, arbeid te verrichten, een en ander overeenkomstig artikel 1 lid 1 sub c Waadi.

Het belangrijkste toetsingscriterium uit voornoemde definitie ziet toe op de vraag of de werkzaamheden onder 'toezicht en leiding'³⁸ (regie) van een ander worden verricht. Volgens rechtspraak van de Hoge Raad dient middels een feitelijke toetsing te worden onderzocht of er sprake is van toezicht en leiding van de zijde van de opdrachtgever³⁹, waarbij voor de toetsing aansluiting dient te worden gezocht bij de gezagsverhouding als bedoeld in artikel 7:610 BW.⁴⁰ Met andere woorden, een arbeidskracht werkt onder toezicht en leiding van de opdrachtgever, indien hij in een gezagsverhouding tot de opdrachtgever staat.

Het al dan niet bestaan van een gezagsverhouding is afhankelijk van 'alle omstandigheden van het geval' en vormt met regelmaat het discussiepunt inzake tal van afbakeningsvraagstukken betreffende het onderscheid tussen de arbeidsovereenkomst (artikel 7:610 BW) en een overeenkomst van opdracht (artikel 7:400 BW), dan wel aanneming van werk (artikel 7:750 BW), alsmede de arbeidsovereenkomst (artikel 7:610 BW) en de uitzendovereenkomst (artikel 7:690 BW). In de basis wordt evenwel aangenomen dat uit de gezagsverhouding de mogelijkheid voortvloeit om de arbeidstaak nader inhoud te geven, waarbij het niet vereist is dat daadwerkelijk aanwijzingen en instructies over de werkinhoud worden gegeven. Voldoende is dat dergelijke aanwijzingen kunnen worden gegeven.⁴¹

³⁷ HR, 14 januari 2000, JAR 2000/43.

³⁸ De Wet spreekt van 'toezicht en leiding', in de praktijk wordt meer gesproken over leiding en toezicht. Buiten dit wettelijk kader hanteren we in dit rapport het (meer gebruikelijke) 'leiding en toezicht'.

³⁹ HR, 17 juni 2011, ECLI:NL:HR:2011:BO6755.

⁴⁰ HR, 4 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2356, NJ 2017/370.

⁴¹ HR, 28 september 1983, NJ 1984/92 en HR 12 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2653, JAR 2014/260).

De Bock pleit in haar conclusie van 17 juli 2020 ECLI:NL:PHR:2020:698 voorts dat er meer belang dient te worden gehecht aan (onder andere) de organisatorische inbedding van het werk en de afhankelijkheidspositie van een werker.⁴² Al met al is de vraag of een arbeidskracht onder toezicht en leiding van een opdrachtgever werkt, subjectief van aard. In onderhavig onderzoek is ervoor gekozen om hoofdzakelijk aan de hand van onderstaande indicatoren te toetsen of de arbeidskracht al dan niet onder toezicht en leiding van de opdrachtgever werkzaamheden verrichten, met daarbij nadrukkelijk de opmerking dat het een niet-limitatieve opsomming betreft, waaruit een indicatieve uitkomst voortvloeit.

Indicatoren – als benoemd in de juridische literatuur en jurisprudentie – die erop duiden dat ingehuurd arbeidskrachten niet onder toezicht en leiding van de opdrachtgever werken, zijn:⁴³

- a. De opdrachtnemer heeft een volledig werkproces van de opdrachtgever overgenomen;
- b. De overgenomen processen zijn goed van de rest van de organisatie van de opdrachtgever af te bakenen;
- c. De opdrachtnemer is gespecialiseerd in dienstverlening in de relevante sector(en);
- d. De opdrachtnemer is een resultaatverplichting aangegaan met de opdrachtgever ten aanzien van te leveren werken, diensten of andere meetbare resultaten, niet een verplichting ten aanzien van de ter beschikking te stellen arbeidskrachten;
- e. De opdrachtgever betaalt niet per arbeidsuur, maar een vooraf overeengekomen tarief per geleverd werk of dienst;
- f. De opdrachtnemer maakt gebruik van vaste teams van werknemers;
- g. De door de opdrachtnemer ingezette teams zijn in vergaande mate autonoom en de opdrachten op de werkvloer worden gegeven door een leidinggevende die ook in dienst is van de opdrachtnemer;
- h. De opdrachtnemer is (financieel) verantwoordelijk voor planning, administratie, management en toezicht en draagt werkgeversrisico's, dan wel neemt de werkgeversrisico's op zich;
- i. De door de opdrachtnemer ingezette teams maken gebruik van bedrijfsmiddelen van de opdrachtnemer.

Arbeidskrachten die **niet** onder toezicht en leiding van de opdrachtgever werkzaamheden verrichten, kunnen aanspraak maken op het met hun werkgever overeengekomen loon, dan wel het loon dat voortvloeit uit de wet of een toepasselijke cao voor zover dat hoger is.

Arbeidskrachten die **wel** onder toezicht en leiding van de opdrachtgever werkzaamheden verrichten, kunnen aanspraak maken op het overeengekomen loon met hun werkgever, aangevuld met de gelijke behandelingsnorm als vastgelegd in artikel 8 Waadi (de Waadi-norm) of artikel 16 lid 1 van de cao voor Uitzendkrachten (de cao-norm), indien van toepassing.

⁴² Advocaat-Generaal De Bock heeft de Hoge Raad geadviseerd om het gezagscriterium te herijken. Relevante criteria dienen daarbij te zijn of het werk organisatorisch is ingebed bij de werkgever en of de werkzaamheden een wezenlijk onderdeel zijn van de bedrijfsvoering. De instructiebevoegdheid is minder belangrijk, omdat werkgeversgezag zich ook op andere manieren kan manifesteren. De economische realiteit is daarbij belangrijker dan de papieren constructie. Indien arbeid buiten dienstbetrekking wordt verricht, zal sprake moeten zijn van een zekere mate van ondernemerschap. Als dat niet het geval is, is er in beginsel sprake van een gezagsverhouding en dus van een arbeidsovereenkomst, aldus De Bock. De Hoge Raad het advies van De Bock niet (volledig) gevolgd en de uitgangspunten van het Groen/Schoevers-arrest niet verlaten (HR, 14 november 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2495). Er dient voor de vraag of er sprake is van een gezagsverhouding een 'alle-omstandigheden-toets' plaats te vinden.

⁴³ Zwemmer, J. P. H. (2015). Contracting en arbeidsrecht: over schijnconstructies, juridisch houdbare varianten en de gevolgen van de WAS en de WWZ. Tijdschrift Arbeidsrechtpraktijk, 8(3), 13-19. [118], Rechtbank Midden-Nederland, 1 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:729, Gerechtshof Den Haag, 25 april 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1034, Gerechtshof Den Haag, 7 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:190.

4.4 Wijze waarop het wettelijk kader in dit onderzoek is toegepast

Het wettelijk kader is in het vervolg van deze rapportage toegepast als referentiekader voor het toetsen van opzet ([Hoofdstuk 5 Toetsing beleid, instructies en contracten voor de juiste beloning van externe arbeidskrachten](#)) en het toetsen van de praktijk van inhuurprocessen bij het Rijk ([Hoofdstuk 6 Beloning van externe arbeidskrachten in de praktijk](#)). Belangrijke factoren bij die toetsing zijn, afgaande op het wettelijk kader:

- a. De wijze waarop toezicht en leiding is ingevuld in zowel beleid als praktijk;
- b. Wat over juiste beloning is ingevuld aan de hand van de Waadi-norm, dan wel cao-norm indien van toepassing in zowel beleid als praktijk.

5 Toetsing van beleid, instructies en contracten voor de juiste beloning van externe arbeidskrachten

Het wettelijk kader omtrent goed opdrachtgeverschap en juiste beloning van externe arbeidskrachten is in het voorgaande hoofdstuk beschreven. In dit hoofdstuk 5 zijn de resultaten van Fase 2 van het onderzoek beschreven: de wijze waarop het Rijk het thema juiste beloning heeft ingevuld in haar beleid, instructies en contracten. Het eerste gedeelte van dit hoofdstuk gaat in op de inrichting van goed opdrachtgeverschap bij het Rijk. Het tweede gedeelte richt zich op de afspraken die ten aanzien van juiste beloning van externe arbeidskrachten binnen drie categorieën van de rijksinkoop zijn gemaakt, en hoe dit alles zich verhoudt tot het wettelijk kader uit hoofdstuk 4.

5.1 Wat verstaat het Rijk onder 'opdrachtgeverschap' in het kader van de inhuur van externe arbeidskrachten?

Als startpunt voor afbakening van het begrip 'opdrachtgever' in dit onderzoek hebben wij in het wettelijk kader verwezen naar het begrip opdrachtgever in de zin van artikel 7:400 BW en volgende.⁴⁴ De vraag is nu hoe het Rijk dit begrip – specifiek voor de context van inhuur van externe arbeidskrachten - verder inhoudelijk heeft geduid en geoperationaliseerd.

Wat het Rijk verder onder 'opdrachtgeverschap' verstaat kan worden afgeleid van wie de eindverantwoordelijkheid draagt voor het opdrachtgeverschap in het kader van de inhuur van externe arbeidskrachten. Een duidelijke aanwijzing hiervoor is te vinden in het Kader Sturing en Organisatie Rijksinkoopstelsel:

“De Grondwet wijst in artikel 44 de minister aan als leidinggevende van het ministerie. Hij is bevoegd bevelen en aanwijzingen te geven, alsmede richtlijnen en beleidsregels te geven bij de uitvoering van wettelijke en bestuurlijke taken. Vervolgens heeft de minister in dit kader ook rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van zijn ambtenaren, zoals benoeming en ontslag. Verder betekent de leidinggevende taak van de minister dat hij verantwoordelijk is voor de ambtelijke structuur van zijn ministerie. De minister is tevens belast met het beheer van de begroting van zijn ministerie op basis van de Comptabiliteitswet (zie artikel 19). De consequentie hiervan is dat de minister te allen tijde verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid van uitgaven ten laste van de eigen begroting, ook indien de reden voor onrechtmatigheid in het kader van categoriemanagement buiten het eigen ministerie gelegen is. Dit alles bijeengenomen maakt de minister tenslotte volledig en individueel verantwoordelijk voor zijn ambtenaren en zijn ministerie aan de Staten-Generaal.”⁴⁵

⁴⁴ “De overeenkomst van opdracht 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.” (artikel 7:400 lid 1 BW).

⁴⁵ Kader Sturing en Organisatie Rijksinkoopstelsel, paragraaf 4.2.1 Ministeriële bevoegdheden en verantwoordelijkheden, 18 juni 2018.

Ondanks het feit dat het Rijk via allerlei vormen van interdepartementale samenwerking haar inkoopprocessen structureert en uitvoert (zoals het categoriemanagement) valt het **formeel opdrachtgeverschap** onder de eindverantwoordelijkheid van de minister behorend bij het rijksonderdeel dat de uitgaven aan een leverancier doet.

Het is de verantwoordelijkheid van het betalende departement om ervoor te zorgen dat deze betalingen op een correcte manier worden gedaan, in overeenstemming met de geldende wet- en (eigen) regelgeving. Daaruit volgt ook dat het rijksonderdeel dat een externe arbeidskracht inhuurt en daartoe de beloning betaalt ten principale aan zet is voor het uitvoeren van een verantwoordelijke opdrachtverlening en juiste beloning van de betreffende arbeidskracht. Dat het Rijk samenwerkt in haar inkoop ("Eén voor allen, allen voor één"⁴⁶), leidend tot de verschillende rijksbrede samenwerkingsoverleggen in de bedrijfsvoering, zoals de diverse interdepartementale commissies, het categoriemanagement en de rijksbrede raamovereenkomsten, verandert dat niet.

In de praktijk is de ministeriële verantwoordelijkheid voor inkoopuitgaven ('procuratie') gedelegeerd naar lagere ambtelijke lagen via mandateringsregelingen. In de theorie van administratieve organisatie wordt in dat verband ook onderscheid gemaakt tussen de formele eindverantwoordelijkheid ('accountability'⁴⁷) en deelvastverantwoordelijkheden die bij anderen kunnen liggen ('responsibility'). Niettegenstaande de formele eindverantwoordelijkheid is inkopen binnen het Rijk inmiddels een uitgebreid samenspel van verschillende actoren met eigen deelvastverantwoordelijkheden.

Inhoudelijke elementen van de invulling van het opdrachtgeverschap van het Rijk worden niet alleen bepaald door de kadering die volgt uit wet- en regelgeving. Ook de eigen (departementale) beleidsplannen, en de interdepartementale afspraken waarbinnen die tot stand komen, spelen hierin een richtinggevende rol. In het kader van de inhuur van externe arbeidskrachten, is dit vooral – maar niet noodzakelijk uitsluitend – het 'HR-beleid' en het 'Inkoopbeleid' waarbinnen de inzet van de externe arbeidskracht plaatsvindt. Op beide gebieden ('HR' en 'Inkoop') zijn interdepartementale beleidsafspraken gemaakt waartoe de departementen zich met hun eigen beleidsplannen dienen te verhouden. De vraag is hoe specifiek dergelijke rijksbrede beleidskaders invulling geven of instructies verschaffen voor het opdrachtgeverschap in de zin van dit onderzoek: het inhuren en belonen van externe arbeidskrachten.

5.1.1 Intern en extern opdrachtgeverschap binnen het Rijk

Vanuit inkoopperspectief is een opdrachtgever vooral degene met de budgetverantwoordelijkheid, die een behoefte heeft, een bijbehorende vraagspecificatie dient op te stellen om zodoende (intern) een werkbaar opdracht te kunnen verstrekken (aan inkoop). Opdrachtgeven gaat vanuit dit perspectief hierbij *vooraf* aan het inkopen en aanbesteden: dit kan worden gezien als '**intern opdrachtgeverschap**'. Dat geeft echter nog geen invulling voor de rol als opdrachtgever bij de specifieke contractering (inhuur van een externe) die *daarna* plaatsvindt: het '**externe opdrachtgeverschap**' dat bestaat uit het afroepen onder een Rijksbrede Raamovereenkomst of het sluiten van een Nadere Overeenkomst voor een specifieke inhuursituatie. Wat moet een rijksambtenaar met een concrete inhuurbehoefte binnen een departement nu precies allemaal weten en doen? Hoe kan hij of zij zeker weten dat de inhuurovereenkomst die aangegaan wordt zich voldoende verhoudt tot wet-, regelgeving en allerlei ter zake relevant interdepartementaal beleid en de departementale uitwerking daarvan?

⁴⁶ [Inkopen met impact Strategie voor duurzaam, sociaal en innovatief opdrachtgeverschap door de rijksoverheid.](#)

⁴⁷ 'Accountability' verwijst naar de RASCI-methode uit de administratieve organisatie-theorie. RASCI is een acroniem, waarbij de letters staan voor de verschillende rollen: Responsible, Accountable, Supporting, Consulted en Informed. Deze rollen kunnen worden gebruikt om de verantwoordelijkheidsverdeling in een (administratieve) organisatie preciezer te duiden.

Het onderwerp opdrachtgeverschap heeft binnen rijksinkoopgemeenschap de laatste jaren de aandacht. Om het onderwerp beter te duiden is door het Rijk onder meer samengewerkt met prof. dr. Marleen Hermans van de TU Delft, co-auteur van de Handreiking 'Intern Opdrachtgeverschap voor publieke organisaties'⁴⁸. In deze handreiking wordt het onderscheid tussen extern en intern opdrachtgeverschap ook benoemd. *Extern* opdrachtgeverschap gaat over hoe de organisatie haar interne doelen omzet naar concrete inkoopbeslissingen en opdrachtverlening naar de leveranciersmarkt. *Intern* opdrachtgeverschap draait om alle interne processen en activiteiten van een organisatie, met als doel een heldere behoeftestelling te formuleren. Deze behoeftestelling vertaalt de beleidsdoelen naar een marktvraag en de aansturing van marktpartijen. Samen vormen deze twee aspecten van opdrachtgeverschap een evenwichtige benadering om beleidsdoelen te bereiken via inkoop.

Het onderwerp opdrachtgeverschap is ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek 'work in progress'. Voor zover wij in dit onderzoek hebben kunnen nagaan, heeft de Handreiking Intern Opdrachtgeverschap tot dusver nog niet geleid tot concrete beleidslijnen en instructies voor de formele 'opdrachtgevers' binnen het Rijk: de budgethoudende lijnfunctionarissen binnen de departementen. Een eenduidige definitie wat de Rijksoverheid onder opdrachtgeverschap verstaat, is op dit moment nog niet verankerd in beleid, en ook niet specifiek toegespitst op de inhuur van externe arbeidskrachten.

In dit onderzoek hanteren we de werkdefinitie dat 'opdrachtgeverschap' verwijst naar alles binnen de rijksorganisatie dat kaders en instructies voor inhuur van externe arbeidskrachten biedt. Voor de doelen van dit onderzoek is het nuttig daarin enige verdere inhoudelijke uiteensplitsing te bieden.

5.2 Hoe ziet het inhuurproces eruit? Vijf stadia van goed opdrachtgeverschap

Eén van de onderzoeksvragen uit dit onderzoek was: "Hoe ziet het inhuurproces eruit? Wat hebben alle actoren aan de voorkant afgesproken en geregeld?"

De bespiegelingen uit paragraaf 5.1 wijzen uit dat onderwerp opdrachtgeverschap binnen het Rijk complexer is dan in eerste instantie zou kunnen worden gedacht. Er dragen immers heel wat actoren in de omgeving een zekere inhoudelijke, ondersteunende of uitvoerende deelverantwoordelijkheid. Met diverse rollen in beleidsvorming, categoriemanagement of uitvoering beïnvloeden zij allen in een aantal stadia de invulling van goed opdrachtgeverschap. Borgen rond de juiste beloning van externe arbeidskrachten in het inhuurproces kunnen in deze vijf stadia worden onderzocht.

Om de lezer van dit rapport mee te nemen in de verschillende actoren die een rol spelen bij de invulling van goed opdrachtgeverschap binnen het Rijk introduceren we in figuur 3 vijf stadia⁴⁹, die wij hieronder kort uitwerken.

⁴⁸ [Handreiking intern opdrachtgeverschap voor publieke organisaties | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden](#), prof. dr. Hermans et al., 2022.

⁴⁹ Er zijn andere uitsplitsingen van de aspecten van het rijksinkoopstelsel in omloop voor andere doeleinden. Zo kent het rapport Transitie te Koop (ABDTopconsult) een andere indeling van vijf (Regering, Beleid, Uitvoering, Inkoop, Markt), en de Handreiking intern opdrachtgeverschap voor publieke organisaties hanteert een nog iets fijnmaziger uitsplitsing van '9 aspecten van taakvolwassenheid' Professioneel Publiek Opdrachtgeverschap (Hermans et al, 2016). Voor de doelen van dit onderzoek volstaat een indeling in de hier genoemde vijf stadia.



Figuur 3. Vijf stadia in goed opdrachtgeverschap Rijk

5.2.1 Beleidsvorming als startpunt van goed opdrachtgeverschap

Actoren die beleid ontwikkelen en tot besluitvorming brengen

De invulling van de interne rol met betrekking tot goed opdrachtgeverschap en de juiste beloning van externe arbeidskrachten begint bij de rijksbrede beleidsmakers en kaderstellers binnen de vakgebieden HR en Inkoop. Het Directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie (DG DOO) binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beide vormen van rijksbreed beleid.⁵⁰

Binnen DG DOO ontwikkelt de directie Ambtenaar & Organisatie (A&O) het rijksbrede HRM-beleid. De directie Inkoop-, Facilitair en Huisvestingsbeleid Rijk (IFHR) is verantwoordelijk voor het rijksbrede inkoopbeleid. De directeur Inkoop-, Facilitair en Huisvestingsbeleid Rijk (IFHR) in zijn hoedanigheid van Chief Procurement Officer Rijk (CPO) is de kadersteller op stelselniveau en ambtelijk verantwoordelijk voor de werking van het rijksinkoopstelsel. De CPO is voorzitter van de Interdepartementale Commissie Inkopen en Aanbesteden (ICIA). Hij stelt ten behoeve van de werking van het stelsel rijksbrede kaders en handreikingen op, stemt deze af binnen DGOO en legt deze ter advisering voor aan de ICIA. De kaders en handreikingen die beide directies uitbrengen zijn richtinggevend voor categoriemanagement en de rijksonderdelen binnen de [reikwijdte van dit onderzoek](#).

Voordat rijksbreed beleid in werking treedt, vindt afstemming plaats binnen de Interdepartementale Commissie Rijk (ICBR). Het ICBR is een overlegorgaan, waarin de hoogste ambtenaren deelnemen die verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering van alle ministeries en grote uitvoeringsorganisaties⁵¹. Het afstemmen zorgt ervoor dat ministeries beleid op een gecoördineerde en uniforme wijze kunnen toepassen. Beleidsstukken worden voorbereid en interdepartementaal afgestemd door bespreking in de vakinhoudelijke interdepartementale commissies ('Vak-IC's') op verschillende vakgebieden; in dit geval de Interdepartementale Commissie Organisatie en Personeel (ICOP) en de Interdepartementale Commissie Inkoop en Aanbesteden (ICIA).

Binnen de rijksbrede afspraken is er een wettelijke verankering van de autonomie van het departement, en daarmee een zekere mate van beleidsvrijheid binnen de rijksbrede kaders. Die beleidsvrijheid is evident voor de departement-specifieke beleidsdomeinen en taken, maar is er ook voor bedrijfsvoering. Individuele departementen kunnen in de huidige situatie over afdelingen beschikken die zich bezighouden met het maken van departementaal beleid en strategie, met lokale nuances en prioriteringen – ook in de bedrijfsvoering. Binnen deze afdelingen wordt het rijksbreed HR- en inkoopbeleid omgezet naar uitvoeringsrichtlijnen en instructies voor het desbetreffende departementale rijksonderdeel.

⁵⁰ [Directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | Rijksoverheid.nl](#).

⁵¹ [Staatscourant 2023, 2981 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

Bij 'inkoop' verloopt de departementale aanhaking van het inkoopbeleid via de Coördinerend Directeur Inkoop (CDI) en diens 'CDI-office'. De CDI-offices gelden als vooruitgeschoven post van rijksbreed inkoopbeleid richting de departementen. Voor 'HR' wordt een vergelijkbare rol gespeeld door directeuren P&O en HR en hun ondersteunende afdelingen per departement.

Voor het verankeren van 'goed opdrachtgeverschap' zijn er zowel rijksbrede als departementale mogelijkheden om dergelijk goed opdrachtgeverschap te benoemen, beleggen en te concretiseren. Indien en voor zover rijksbrede beleidsafspraken niet specifiek op het aspect juiste beloning van externe arbeidskrachten ingaan, staat het de individuele departementen vrij om hier eigen, nadere invulling aan te geven. Andersom geldt dat als individuele departementen hier in de praktijk niet aan zouden toekomen, er rijksbrede middelen zijn (zoals het categoriemanagement) om hier mitigerende maatregelen voor te nemen. Wie hier "het eerst aan zet is" (departementaal of rijksbreed) is voor zover wij hebben kunnen nagaan, niet afgesproken en wordt in de praktijk situationeel bepaald.

In dit onderzoek hebben wij ons hoofdzakelijk gebaseerd op de rijksbrede informatie met relevantie voor het onderwerp juiste beloning van externe arbeidskrachten die aan ons is verstrekt door de respectievelijke interdepartementaal beleidsverantwoordelijke directies Directie Arbeidsmarkt en Organisatie en Directie Faciliteiten, Huisvesting en Inkoop bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, en de drie betrokken categoriemanagers. Een uitgebreidere inventarisatie van eventuele relevante beleidsdocumenten en instructies *per departement* op het gebied van de externe inhuur hebben wij in dit onderzoek niet gemaakt, in lijn met de [reikwijdte](#) van dit onderzoek.

Actoren die helpen beleid ten uitvoer te brengen en ondersteunen

Om het inkoop- en HR-beleid ten uitvoer te brengen en te ondersteunen, beschikt het Rijk over een uitgebreid apparaat van ondersteunende *shared service centres* (SSC's of SSO's):

- a. Voor *inkoop*uitvoering en -ondersteuning: voor inkoop zijn op dit moment binnen het Rijk 19 'inkooppunten' die de inkoop voor de ministeries uitvoeren. Ministeries, uitvoeringsdiensten (zoals de Belastingdienst) en baten-lastendiensten (zoals het Centraal Justitieel Incasso Bureau) hebben een eigen inkooppunt. Een aantal van die inkooppunten is 'Inkoopuitvoeringscentrum of IUC' genoemd. Sommige rijksonderdelen maken gebruik van een gezamenlijk inkooppunt, zoals de Rijksinkoop samenwerking (RIS). Veel informatie over het rijksinkoopstelsel is openbaar toegankelijk via de digitale omgeving [Zakendoen met het Rijk | Rijksoverheid.nl](#)
- b. Voor *HR*-uitvoering en -ondersteuning: voor HR zijn op dit moment binnen het Rijk vijf SSC's op het gebied van tweedelijns P&O-diensten: Belastingdienst, Defensie, Dienst Justitiële Inrichtingen bij Justitie en Veiligheid, Rijkswaterstaat bij Infrastructuur en Milieu, en Organisatie & Personeel Rijk bij Binnenlandse Zaken⁵².
- c. Specifiek voor het ondersteunen van de inhuur van externe arbeidskrachten zijn er diverse departementale invullingen, zoals 'inhuurdesks', 'teams Inhuur' en inkoopservicepunten die onderdeel vormen van een inkooppunt, of een ander onderdeel van de departementale bedrijfsvoering.

Als voorbeeld van ondersteuning op dit gebied hebben we het team Tijdelijk Werk⁵³ aangetroffen bij de shared service organisatie 'Organisatie en Personeel Rijk' van het Ministerie van Binnenlandse zaken. Team Tijdelijk werk adviseert en ondersteunt rijksorganisaties bij de inhuur van externe medewerkers voor tijdelijke functies en opdrachten. Het stelt: "Het is belangrijk dat dit volgens de gemaakte afspraken gebeurt dus bewaken wij het beleid en wet- en regelgeving."

5.2.2 Categoriemanagement vervult een brugfunctie tussen intern en extern opdrachtgeverschap

Het Rijk kent inmiddels bijna 20 jaar een vorm van gezamenlijke inkoop door de departementen die wordt aangegeven met de term 'Categoriemanagement'. Bepaalde producten en diensten zijn voor veel of alle departementen nodig.

⁵² [Landschapskaart Dienstverlening Rijksbrede Bedrijfsvoering \(rijksbrededienstverleners.nl\)](#).

⁵³ [Team Tijdelijk Werk | O&P Rijk | Arbeidsmarkt | OP Rijk](#).

De Rijksoverheid koopt deze 'generieke' producten en diensten gezamenlijk in. Dit betreft naar schatting zo'n 50% van de € 15 miljard aan jaarlijkse inkoopuitgaven van het Rijk. Deze gezamenlijke inkoop gebeurt in zogenoemde 'inkoopcategorieën'. Elektrische auto's, uitzendkrachten, of catering zijn voorbeelden van zulke categorieën. Daarnaast zijn er producten, diensten en werken die een ministerie zelf inkoop. Dit wordt binnen het Rijk genoemd: de 'specifieke' inkoop. Het rijkskategoriemanagement is een bijzondere bedrijfsfunctie tussen het interdepartementale inkoopbeleid en de departementale lijn en diens inkoopuitvoeringsfunctie in.

Op dit moment wordt gewerkt met 22 inkoopcategorieën van generieke producten en diensten.⁵⁴ Eigenaarschap per categorie is verdeeld over de departementen en belegd op niveau ICBR. Het ICBR-lid is in beginsel eigenaar van de categorieën die onder zijn departement ressorteren. Het ICBR-lid is hierdoor verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van toereikende capaciteit en middelen alsmede voor de continuïteit van de categorie en de (autonome) positionering van categoriemanagers binnen het ministerie. Bevoegdheden kunnen gedelegeerd worden, maar het ICBR-lid blijft wel eindverantwoordelijk.

Per inkoopcategorie onderzoekt het categorieteam de inkoopbehoefte van de ministeries samen; dus niet alleen van het departement waar het eigenaarschap van de categorie is belegd. Het team brengt ook de markt in kaart. Zo blijft het team op de hoogte van wat er in de markt speelt en wat de markt kan aanbieden. Het team sluit raamovereenkomsten ('ROK's') met marktpartijen af waar de ministeries van kunnen gebruikmaken. Ministeries en andere rijksonderdelen sluiten binnen de contractuele voorwaarden die zijn vastgelegd in de ROK's zelf nadere overeenkomsten ('NOK's') af, om de diensten en producten van de marktpartijen met een raamovereenkomst af te nemen.

Om te voorkomen dat het kategoriemanagement met alle aan de categorie participerende rijksonderdelen individuele afspraken over het intern opdrachtgeverschap moet maken, is afgesproken het intern opdrachtgeverschap te bundelen in een 'strategische klantenraad'. Er is per categorie of cluster van categorieën een strategische klantenraad ingericht. In de klantenraad zit een afvaardiging van de rijksonderdelen. Zij vertegenwoordigen de andere rijksonderdelen in hun rol als afnemer. De strategische klantenraad vervult de interne opdrachtgeversrol voor de categoriemanager en geeft opdracht tot het opstellen en uitvoeren van het categorieplan, het doen van (rijksbrede) aanbestedingen en het afsluiten van (Raam)overeenkomsten. Het kategoriemanagement wordt daarnaast aangestuurd via een functionele lijn vanuit de CPO Rijk.

De taken van het kategoriemanagement zijn op hoofdlijnen:

- a. Categorieplanvorming: kategoriemanagement begint met het – in samenhang met rijksbreed beleid – nadenken over de vraag: of en zo ja, op welke wijze een rijksbrede aanpak kan worden uitgewerkt gericht op systematische wijze te voorzien in de behoefte van de klant (interne klanten binnen de rijksonderdelen);
- b. Rijksbrede behoeftebepaling tot behoeftevervulling via marktconsultaties en aanbestedingen;
- c. Het contracteren in rijksbrede overeenkomsten (ROK's) van leveranciers of dienstverleners;
- d. Het uitvoeren van contractmanagement (het monitoren, bespreken en zo nodig wijzigen van performance van leveranciers);
- e. Het uitvoeren van leveranciersmanagement;
- f. Het uitvoeren van contractmarketing (het bekend stellen van de overeengekomen contracten en contractcondities voor de betreffende categorie aan alle departementen);
- g. Het bestellen van goederen en diensten door individuele departementen op basis van desbetreffende contracten en het bewaken van nakoming.

Het kategoriemanagement helpt met de bovenvermelde doelen en taken om interdepartementale beleidsafspraken om te zetten in departementale inkoopuitvoering. Dit geldt ook voor een onderwerp als in dit onderzoek: 'goed opdrachtgeverschap'. Categoriemanagers en hun teams vertalen de interne beleidskaders van HR en Inkoop naar categorieplannen, aanbestedingen en (raam)overeenkomsten.

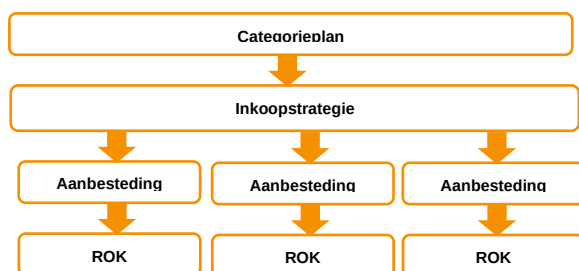
⁵⁴ [Inkoopcategorieën en categorieplannen | Zakendoen met het Rijk | Rijksoverheid.nl](#).

De categorieteams creëren hiermee de kaders waarbinnen de samenwerking tussen het inhurend rijksonderdeel als formele (externe) opdrachtgever en opdrachtnemer (marktpartijen) plaatsvindt. Categoriemanagement vormt in de praktijk daarmee ook een brugfunctie tussen intern en extern opdrachtgeverschap.

5.2.3 Inkoopuitvoering (aanbestedingen) via Inkoopuitvoeringscentra

De inkoopuitvoering van het Rijk verloopt zoals eerder benoemd via 19 inkooppunten. De zogenoemde Inkoopuitvoeringscentra (IUC's) en Specifieke Inkoopcentra (SIC's) zijn ingesteld om de inkoopkracht en expertise van het Rijk te vergroten. Binnen deze centra vindt de inkoop plaats op basis van aanbestedingen en meervoudig onderhandse offertetrajecten. De manager van zo'n inkooppunt is verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige inkoop die het IUC of SIC uitvoert ten behoeve van het ministerie of de ministeries waarvoor het IUC of SIC diensten verleent. Verder is de manager verantwoordelijk voor contractbeheer en -registratie. Tevens is de manager verantwoordelijk voor het inrichten van een verbetercyclus, waarbij in ieder geval periodiek de leveranciers-, medewerkers-, eigenaars- en klanttevredenheid gemeten en besproken wordt.

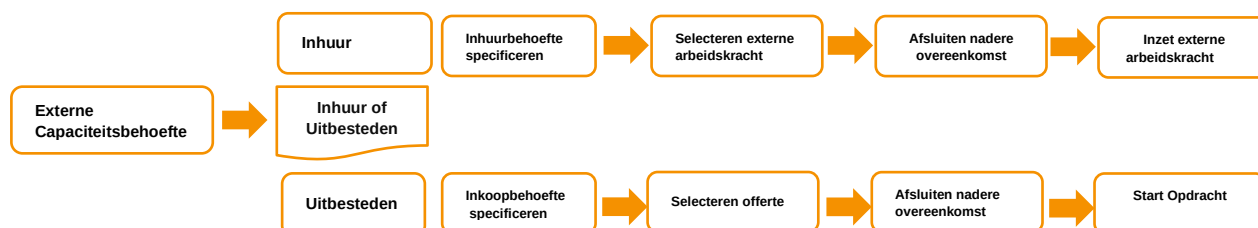
De categoriemanager geeft opdracht aan het eigen IUC (of SIC) voor het uitvoeren van de rijksbrede aanbestedingen die zich binnen de eigen categorie voordoen. Het is aan de categoriemanager om de vraagstelling en beleidsprioriteiten zoals deze met de betreffende Klantenraad zijn afgesproken, door te vertalen naar een categorieplan, en een inkoopstrategie. De inkoopstrategie vormt de basis voor de opdracht die aan het IUC wordt verstrekt om een of meer aanbestedingen voor de categorie uit te voeren. Het IUC voert de betreffende aanbestedingen uit, leidend tot raamovereenkomsten (ROK's) met gecontracteerde leveranciers.



Figuur 4. Procesgang van categorieplan naar ROK's

'Goed opdrachtgeverschap' en borgen rond juiste beloning van externe arbeidskrachten zullen – mits het in het beleid heeft gestaan, en via de brug van categoriemanagement bij het IUC terecht is gekomen – in de aanbestedingsdocumenten, uitvoeringsvoorwaarden en contractvoorwaarden terecht moeten komen.

5.2.4 Extern opdrachtgeverschap bij het inhurend rijksonderdeel



Figuur 5. Procesflow van inhuurbehoefte naar NOK naar inhuur

Het rijksonderdeel dat een Nadere Overeenkomst (NOK) afsluit voor de inhuur van een externe arbeidskracht (binnen de rijksbrede ROK's) is zoals toegelicht in [paragraaf 5.1](#) de formele (externe) opdrachtgever.

Binnen het inhurende rijksonderdeel is de eindverantwoordelijkheid ('accountability') van de minister verdeeld via de geldende mandateringsregelingen naar de functionaris die budgetverantwoordelijk is voor het inhuren van betreffende externe arbeidskracht. In de praktijk vervult de inhurende manager vervolgens de rol van (extern) opdrachtgever en is verantwoordelijk ('responsible') voor goed opdrachtgeverschap ten aanzien van de beloning van externe arbeidskrachten in het inhuurproces.

Verschillende departementen hebben verschillende werkwijzen ontwikkeld in bovengenoemd inhuurproces. Binnen meerdere rijksonderdelen wordt de inhurende manager ondersteund door een inhuurdesk. De inhuurdesk treedt daarbij niet als afnemer of opdrachtgever op, maar vervult een intermediaire rol tussen de inhurende managers en de opdrachtnemers. De positie en de invulling van een inhuurdesk varieert per rijksonderdeel en kan zowel bij de inhurende afdeling zelf, als bij inkoop-, HRM- of vakinhoudelijke shared service organisaties zijn belegd. Ook beschikken niet alle rijksonderdelen over een inhuurdesk maar over andere invullingen zoals 'teams Inhuur' en inkoopservicepunten die onderdeel vormen van de eigen inkoopafdeling of een IUC.

5.2.5 *Monitoring en controle op goed opdrachtgeverschap*

Binnen het Rijk is geen monitoringsinstantie aangewezen die specifiek toeziet op (goed) opdrachtgeverschap of inhuur van externe arbeidskrachten in het bijzonder, anders dan een onafhankelijke rol op stelselniveau van de Nederlands Arbeidsinspectie (NLA) en de algemene toezichtsrollen bij de Algemene Rekenkamer en de Accountantsdienst Rijk.

De Nederlandse Arbeidsinspectie is de toezichthouder op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dat toezicht is gericht op de naleving van de wet- en regelgeving over arbeidsomstandigheden, de arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en het sociale zekerheidsstelsel. Daarnaast onderzoekt ze de werking van het stelsel van sociale zekerheid en signaleert ontwikkelingen en risico's op de beleidsterreinen van het ministerie van SZW. De NLA is daarbij gehouden aan de haar wettelijk toegewezen [handhavingsmethoden en vormen van toezicht](#)⁵⁵. Zij kan dan ook alleen een onderzoek instellen op verzoek van een sociale partner en/of werknemer.

De NLA is er niet specifiek voor de beloning van externe arbeidskrachten van het Rijk. Wel voorziet de NLA in een meldpunt voor onderbetaling, te lang werken, slechte arbeidsomstandigheden of illegale arbeid. De toezichtsmethoden die de NLA ter beschikking staan voorzien, voor zover wij hebben kunnen nagaan, niet in een specifieke actieve rol ten aanzien van beloning van externen en Waadi. Wel is het voor individuele arbeidskrachten mogelijk om via een NLA-procedure hun recht te zoeken. De NLA mag 'bij melding of vermoeden van onderbetaling' een aantal zaken controleren bij werkgevers.

Ten aanzien van monitoring op HR-beleid en Inkoopbeleid hebben de Directies Ambtenaar & Organisatie (A&O) en Inkoop, Faciliteiten en Huisvesting Rijk (IFHR) binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken Directoraat-Generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie algemene verantwoordelijkheden voor toezicht op de interdepartementale naleving van de rijksbrede beleidskaders. Voor het specifieke onderwerp beloning van externe arbeidskrachten is voor zover wij hebben kunnen nagaan geen specifiek toetsingskader aanwezig.

De Algemene Rekenkamer is de onafhankelijke externe auditor van de Rijksoverheid (de Audit Dienst Rijk (ADR) is de interne auditor). De Algemene Rekenkamer controleert de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de ontvangsten en uitgaven van de Rijksoverheid. Of en in hoeverre gelijke beloning van externe arbeidskrachten conform de Waadi, en onderzoek naar de hoogte van tarieven externe arbeidskrachten onderdeel uitmaakt van de controleprotocollen van de ADR, is door ons niet nader onderzocht in het kader van dit onderzoek.

⁵⁵ [Handhavingsvormen en toezicht Nederlandse Arbeidsinspectie](#).

5.3 Wat is er binnen de drie categorieën afgesproken over beloning van externe arbeidskrachten?

In dit hoofdstuk 5 is in voorgaande paragrafen een nadere uitwerking gegeven van wat onder ‘opdrachtgeverschap’ bij het Rijk wordt verstaan ([paragraaf 5.1](#)), en hoe deze zich in de praktijk in vijf stadia en diverse actoren verspreidt ([paragraaf 5.2](#)). In deze paragraaf bezien we nader hoe dit is uitgewerkt voor de drie categorieën van het onderzoek. Hierin zijn overeenkomsten (deze drie rijkscategorieën volgen bijvoorbeeld dezelfde spelregels voor categoriemanagement), maar ook verschillen aangezien de drie categorieën te maken hebben met verschillende inhuurbehoeften, andere leveranciersmarkten en diverse betrokken stakeholders.

5.3.1 Afspraken binnen de drie categorieën over de vijf stadia van goed opdrachtgeverschap

Beleidsvorming als startpunt van goed opdrachtgeverschap

Op grond van documentstudie en interviews in dit onderzoek constateren wij ten aanzien van de Beleidsvorming als startpunt van goed opdrachtgeverschap het volgende:

- a. In de twee⁵⁶ beschikbare categorieplannen is een uitgebreide lijst van wettelijke randvoorwaarden opgenomen⁵⁷ waaronder ook specifieke verwijzingen voor dit onderwerp naar onder meer de Waadi. De categorieplannen benadrukken het belang van het in acht nemen van wetgeving bij aanbestedingen, contractvoorwaarden en de inzet van externe arbeidskrachten. Het geeft echter geen duidelijkheid over hoe de categorieën de aspecten uit de wet concreet implementeren binnen deze context.
- b. Naast wettelijke randvoorwaarden zijn er ook specifieke rijksbrede voorwaarden van toepassing op de categorieën. Deze beleidsregels/-normen en circulaire zijn alleen van toepassing op het Rijk. Ook hiervan is een lijst in de categorieplannen opgenomen, met onder andere ‘het functiegebouw Rijk’ en ‘het Beleidskader inzet flexibele arbeid binnen de Sector Rijk’⁵⁸. Dit beleidskader geeft richtlijnen voor de inzet van flexibele arbeid en benadrukt het belang van evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt. Het benoemt specifieke regels en situaties met betrekking tot tijdelijke dienstverbanden, uitzendkrachten, en het vermijden van oneigenlijk gebruik van flexibele contractvormen. Het woord ‘opdrachtgever (inlener)’ wordt gebruikt maar niet verder uitgewerkt. Het beleidskader gaat niet specifiek in op thema ‘goed opdrachtgeverschap’ of (juiste) beloning. Evenals de wetgeving, dienen de rijksbrede voorwaarden als randvoorwaarden voor aanbestedingen, contractvoorwaarden en de inzet van externe arbeidskrachten.
- c. In aanvulling op de voorwaarden, beschrijven de categorieplannen ook dat de categorieën een bijdrage leveren aan de beleidsdoelen van het Rijk (zoals de Sustainable Development Goals) en specifiek “het Strategisch Personeels Beleid Rijk 2025”⁵⁹ en “Inkopen met Impact”⁶⁰.
 - i. De basis voor het ‘HR-beleid’ wordt gevormd door het Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2025. Hierin wordt voornamelijk de nadruk gelegd op de rol van het Rijk als werkgever, eerder dan als opdrachtgever van externe arbeidskrachten. De term ‘opdrachtgever’ komt kort terug. In dit document wordt gesteld dat het Rijk ‘als opdrachtgever en maatschappelijk partner’ slim gebruik moet maken van externe arbeidskrachten. Hoe zij de rol van opdrachtgever invult, wordt in dit beleid niet specifiek geoperationaliseerd.
 - ii. De basis voor het ‘Inkoopbeleid’ is de Rijksbrede Inkoopstrategie “Inkopen met Impact”. Inkopen met Impact gaat specifiek in op de rol van het Rijk als opdrachtgever (naast die van ‘inkoper’). Het potentieel van het Rijk wordt onderstreept om maatschappelijke impact te realiseren door een goede

⁵⁶ Voor de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten is het categorieplan op het moment van plaatsvinden van dit onderzoek nog onderwerp van besluitvorming binnen het Rijk en wordt in 2024 openbaar. De categorie heeft op dit moment derhalve geen actueel categorieplan beschikbaar.

⁵⁷ Bijlage B - [Categorieplan ICT-professionals](#) en par. 2.9 Categorieplan Inhuur professionals.

⁵⁸ [stcr-2022-5255.pdf \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

⁵⁹ [In het hart van de publieke zaak - Strategisch personeelsbeleid Rijk 2025](#).

⁶⁰ [Inkopen met impact Strategie voor duurzaam, sociaal en innovatief opdrachtgeverschap door de rijksoverheid](#).

invulling te geven aan haar rol als opdrachtgever. En ook het manifest "Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen"⁶¹, dat in mei 2022 is gepubliceerd en door alle ministeries van het Rijk is ondertekend, benadrukt de rol van het opdrachtgeverschap, in dit geval specifiek voor het bewerkstelligen van duurzame markttransities. In de genoemde inkoopbeleidsstukken wordt geen specifieke verdieping gegeven aan het opdrachtgeverschap in relatie tot 'externe inhuur', dan wel de diverse rijkscategorieën waarin het werken met externe arbeidskrachten aan de orde is (zoals bij de drie categorieën die onderwerp zijn van dit onderzoek). Een expliciete inhoudelijke connectie met het 'HR-beleid' van het Rijk hebben wij hier niet aangetroffen.

Naast beleidskaders is er uitgebreide operationele ondersteuning op het gebied van **externe inhuur**. Deze is verdeeld over de verschillende beleidsafdelingen, SSC's en departementale vormen van inhuurhuurdesks, Dynamische Aankoop Systemen (DAS), en Inhuurteams. Vanuit dergelijke ondersteunende afdelingen wordt een aantal handreikingen⁶² en instructies aangeboden. Deze hebben niet de status 'beleid', maar hebben wel een beleidsondersteunende functie. Het shared service center [O&P Rijk](#)⁶³ heeft een omgeving met informatie over inhuur van externen ingericht die openbaar toegankelijk is: [Inhuur van externen | Personele informatie Rijk | O&P Rijk P-Direkt](#)⁶⁴. De omgeving bevat verwijzingen naar algemene inkoopvoorwaarden, wetgeving, waaronder de Waadi, en diverse circulaire's en leidraden. Een specifieke benoeming van thema's als 'goed opdrachtgeverschap', 'juiste beloning' hebben wij hier niet aangetroffen.

Categoriemanagement als brugfunctie tussen intern en extern opdrachtgeverschap

Het categoriemanagement vervult een belangrijke brugfunctie tussen intern en extern opdrachtgeverschap. Specifiek ten aanzien van de juiste beloning van externe arbeidskrachten is voor de drie categorieën het volgende te lezen in de beschikbare documentatie.

Categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten

Openbare informatie over de categorie is te vinden op [Categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten | Zakendoen met het Rijk | Rijksoverheid.nl](#)⁶⁵. De categorie heeft op moment van plaatsvinden van dit onderzoek **geen actueel categorieplan beschikbaar**. Dit plan is ten tijde van dit onderzoek onderwerp van besluitvorming binnen het Rijk en wordt in 2024 openbaar.

De categorie beschikt ten tijde van dit onderzoek over in totaal **43 raamovereenkomsten** (vallen niet allemaal onder de reikwijdte van dit onderzoek) met **14 verschillende leveranciers**.

Een aantal voorbeelden van **specifieke invulling van goed opdrachtgeverschap** voor wat betreft juiste beloning:

- a. In de aanbestedingen van Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten wordt expliciet de term 'goed opdrachtgeverschap' gebruikt, dit echter specifiek in de context van het vermijden van zeer korte arbeidsovereenkomsten, met als doel de uitzendkracht te beschermen.
- b. De categorie sluit uitsluitend raamovereenkomsten af op basis van een **inspanningsverplichting**, en is expliciet over leiding en toezicht dat bij opdrachtgever ligt ('ter beschikking stellen'). In de aanbestedingen wordt expliciet ingegaan op de toepassing van de Waadi, zoals welke verantwoordelijkheid de opdrachtgever hierin heeft en wat van de opdrachtnemer verwacht wordt.
- c. De categorie speelt een actieve rol in het informeren van opdrachtgevers (deelnemers aan de ROK's) en opdrachtnemers over veranderingen in wet- en regelgeving evenals wijzigingen binnen de Rijks-cao. De

⁶¹ [Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen](#).

⁶² Zoals: [de Handreiking Contracting, uitzending of payroll](#).

⁶³ [O&P Rijk](#).

⁶⁴ [P-direkt – inhuur van externen](#).

⁶⁵ [Categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten](#).

categorie neemt initiatief op eventuele aanpassingen van de tariefbladen aan op de nieuwe situatie en legt deze ter goedkeuring aan de deelnemers voor.

Daarnaast biedt de categorie ondersteuning aan opdrachtgevers door onder andere standaard voorbeeld documenten aan te reiken, contractimplementatie rond de ROK's te organiseren en kennissessies te faciliteren.

Categorie ICT-professionals Rijk

Openbare informatie over de categorie is te vinden op [Categorie ICT-professionals | Zakendoen met het Rijk | Rijksoverheid.nl](#)⁶⁶. De categorie beschikt over een **openbaar beschikbaar categorieplan**⁶⁷, dat op 8 november 2021 door de eigenaar van de categorie is vastgesteld. De hoofddoelstelling en taakafbakening van de categorie is:

“Rijksonderdelen hun capaciteitsbehoefte aan ICT/IV'ers zodanig te laten invullen met behulp van een flexibele schil van externe ICT/IV-professionals, dat zij samen de ICT/IV bij het desbetreffende onderdeel 'op orde' kunnen brengen. De categorie adviseert hierbij en maakt mogelijk dat het rijksonderdeel tijdig en op rechtmatige wijze kan beschikken over de benodigde externe ICT/IV-professionals. De categorie maakt hiervoor goede afspraken en faciliteert optimale samenwerking tussen het rijksonderdeel en externe professionals/leveranciers.”

De categorie beschikt ten tijde van dit onderzoek over in totaal **145 raamovereenkomsten** (vallen niet allemaal onder de reikwijdte van dit onderzoek) met **36 verschillende leveranciers**. De categorie sluit zowel raamovereenkomsten voor inspannings- als resultaatverplichting af. Deze vormen van dienstverlening zijn door de categorie opgenomen in afwijkende overeenkomsten.

Een aantal voorbeelden van **specifieke invulling van goed opdrachtgeverschap** voor wat betreft juiste beloning:

- a. In het categorieplan van ICT-professionals Rijk wordt de term 'goed opdrachtgeverschap' gebruikt, dit echter specifiek in de context van het niet opleggen van “voorwaarden die het inschrijvers/opdrachtnemers onnodig lastig of onmogelijk zouden maken een goede invulling te geven aan de voor hen geldende wet- en regelgeving”.
- b. Het categorieplan geeft aan dat de categorie deelnemers, en indien nodig leveranciers, adviseert bij het implementeren en correct uitvoeren van rijksbreed beleid en/ of (nieuwe) wet-/regelgeving die inzet van de externe ICT/ IV professional raakt, waaronder gelijke beloning/behandeling van externe arbeidskrachten. Daarnaast beschrijft de categorie dat zij haar deelnemers hier verder in helpt door te monitoren op de naleving en veranderingen in wet-/regelgeving of rijksbeleid die van invloed zijn op de raamovereenkomsten.
- c. Het categorieplan behandelt het onderwerp 'juiste beloning' niet specifiek, anders dan het benoemen van de Waadi als randvoorwaardelijk met betrekking tot de juiste beloning van externe arbeidskrachten. In aanbestedingen wordt expliciet verwezen naar de Waadi, waarbij wordt geëist dat de opdrachtnemer de plicht heeft ervoor te zorgen dat de verhuurde ICT-professionals een beloning en vergoeding ontvangen, die minimaal gelijk is aan die voor personen in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de Opdrachtgever.
- d. De categorie ondersteunt opdrachtgevers (de deelnemers) bij het mogelijk maken dat het rijksonderdeel tijdig en op rechtmatige wijze kan beschikken over de benodigde externe ICT/IV-professionals, door middel van het faciliteren van Contracthandleidingen en Inhuurformulieren. Daarnaast informeert de categorie opdrachtnemers van eventuele wijzigingen binnen de cao Rijk, maar benadrukt in aanbestedingen ook op de eigen verantwoordelijkheid en verwijst naar relevante informatiebronnen voor actuele arbeidsvoorwaarden bij het Rijk.

⁶⁶ [Categorie ICT-professionals](#).

⁶⁷ [Categorieplan ICT-professionals Rijk](#).

Categorie Inhuur Professionals

De categorie beschikt ten tijde van dit onderzoek over in totaal **74 raamovereenkomsten** (vallen niet allemaal onder de reikwijdte van dit onderzoek) met **35 verschillende leveranciers**. De categorie sluit zowel raamovereenkomsten voor inspannings- als resultaatverplichting af.

Openbare informatie over de categorie is te vinden op [Categorie Inhuur Professionals | Zakendoen met het Rijk | Rijksoverheid.nl](#)⁶⁸. De categorie beschikt over een **categorieplan**, dat ten tijde van dit onderzoek niet openbaar beschikbaar is. Het plan is echter wel intern formeel vastgesteld en wordt in 2024 openbaar.

De hoofddoelstelling en taakafbakening van de categorie is raamovereenkomsten te sluiten met de markt waar rijksonderdelen een beroep op kunnen doen. Deze raamovereenkomsten sluiten aan op de ontwikkelingen in de markt, met een focus op: Kwaliteit, Rechtmatigheid, Eerlijke kosten/tarieven en Wendbaarheid. Om dit te bereiken positioneert de categorie zich als 'thoughtleader' binnen het Rijk op het gebied van inhuur van externe arbeidskrachten. Het categorieteam stelt op de hoogte te zijn van de laatste ontwikkelingen in de inhuurbranche en op het gebied van wet- en regelgeving.

Een aantal voorbeelden van **specifieke invulling van goed opdrachtgeverschap** voor wat betreft juiste beloning:

- a. Het categorieplan Inhuur Professionals gaat expliciet in op 'professioneel opdrachtgeverschap' en stelt dat door middel van 'professioneel opdrachtgeverschap' het aantrekkelijk werkgeverschap van het Rijk wordt versterkt. Onder 'professioneel opdrachtgeverschap' verstaat de categorie in ieder geval 'het betalen van eerlijke tarieven'.
- b. De categorie Inhuur Professionals beschrijft in haar categorieplan dat de wet Waadi een grote invloed heeft op de inhuur van arbeidskrachten en daarnaast een potentieel (politiek) risico met zich meebrengt als ze niet goed wordt toegepast. Het categorieplan Inhuur Professionals beschrijft dat de Waadi, waarin één van de belangrijkste elementen 'equal pay' is, directe invloed heeft op de inkoopstrategie van de categorie. Voor de categorie betekent dit dat de afgesproken tarieven in de aanbesteding "de basis moeten zijn voor een stabiele en minimaal gelijke beloning die marktconform dient te zijn".
- c. In aanbestedingen wordt niet expliciet verwezen naar de Waadi. Wel wordt de eis gesteld dat de Opdrachtnemer zich bij het verhuren van de externe arbeidskracht conformeert en handelt volledig overeenkomstig met de vigerende wet- en regelgeving.
- d. De categorie ondersteunt opdrachtgevers (de deelnemers) onder andere door het aanbieden van contracthandleidingen en het organiseren van kennissessies over ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving, met ook specifieke aandacht voor de Waadi. Verder ziet de categorie een rol in het signaleren van potentiële risico's richting Klantenraad, Gebruikersraad en de diverse teams bij de IUC's die de aanbestedingen van de categorie uitvoeren.

Inkoopuitvoering (aanbestedingen) via Inkoopuitvoeringscentra

Namens de rijksonderdelen geven de categorieteams opdracht aan een Inkoopuitvoeringscentrum (IUC) tot het uitvoeren van aanbestedingen binnen de categorie. Voor de drie onderzochte categorieën zijn daar [4] verschillende IUC's bij betrokken geweest:

- a. IUC EZK/LNV voor de aanbestedingen binnen de categorie ICT-professionals;
- b. IUC DJI voor de aanbestedingen binnen de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten;
- c. IUC IenW en IUC RIS voor de aanbestedingen binnen de categorie Inhuur Professionals.

De IUC's starten hun werk op basis van documenten als 'inkoopstrategie', 'aanbestedingsstrategie' of 'projectinitiatiedocument' (PID), die mede door het categoriemanagement worden opgesteld of geaccordeerd.

⁶⁸ [Categorie Inhuur Professionals](#).

Bij het opstellen van dergelijke strategieën wordt naar een veelheid van onderwerpen rond de vraagafbakening en definitie gekeken naar onder meer het marktbenaderingsmodel, tarievenmodel en vigerende wet- en regelgeving. De opzet hiervan wisselt voor zover wij hebben kunnen nagaan per categorie, en per aanbesteding.

Voor het opstellen van de aanbestedingsdocumenten hanteren de IUC's eigen aanbestedingstemplates die niet identiek hoeven te zijn van IUC tot IUC.

De IUC's hanteren voor zover wij hebben kunnen nagaan geen eigen beleidsinvulling voor onderwerpen als 'goed opdrachtgeverschap' of juiste beloning: deze dient door het categoriemanagement te worden meegegeven in de aanbestedingsdocumenten.

In de diverse aanbestedingsdocumenten voor de drie categorieën worden eisen gesteld aan zowel de samenwerking tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers als aan de voorwaarden waaraan de opdracht moet voldoen, waarmee een vertaling plaatsvindt van de geldende wet- en regelgeving. Op deze manier leggen de aanbestedingsdocumenten de uitvoeringsafspraken vast voor de nadere overeenkomsten. Met de leverancier(s) die voldoen aan de gestelde eisen en de beste prijs-kwaliteit leveren, sluit de categorie een Raamovereenkomst (ROK). Gedurende de looptijd van de Raamovereenkomst kunnen de aangesloten rijksonderdelen ('deelnemer' aan de ROK genoemd), gebruikmaken van de ROK door nadere overeenkomsten (NOK's) af te sluiten onder de vooraf overeengekomen voorwaarden.

Extern opdrachtgeverschap bij het inhurend rijksonderdeel

Het extern opdrachtgeverschap vindt plaats bij het inhurend rijksonderdeel. Op basis van de behoefte bepaalt de inhurende manager in overleg met zijn ondersteunend inkooppunt (inhuurdesk, team Inhuur of specifiek servicepunt bij een eigen inkoopafdeling of IUC) of hij gebruik wil maken van inhuur van een externe arbeidskracht ('inspanningsverplichting') of dat uitbesteding van diensten ('resultaatverplichting') meer passend is. De (inhurende) manager is zelf verantwoordelijk om hierin de juiste keuze te maken. De opzet hiervan per departement en rijksonderdeel kan wisselend zijn, en is in dit onderzoek [niet nader onderzocht](#).

Naast dat het categoriemanagement hierbij de rijksonderdelen kan adviseren, is ook de [Handreiking Contracting, uitzending of payroll? | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)⁶⁹ beschikbaar. De Handreiking is opgesteld door SZW en is bedoeld om opdrachtgevers en opdrachtnemers handvatten te bieden bij het maken van onderscheid tussen uitbesteden en het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. De Handreiking gaat expliciet in op onderwerpen als Waadi en gelijke beloning en vermeldt bijvoorbeeld expliciet:

"Niet-naleven kan leiden tot (loon)vorderingen. Als werkgevers/inleners niet de juiste arbeidsvoorwaarden toepassen, kan dit ertoe leiden dat zij alsnog daartoe worden verplicht, met (aanzienlijke) loonvorderingen tot gevolg. Dat geldt zowel in het geval van contracting als bij andere vormen van uitbesteding."

De Handreiking benadrukt verder duidelijke afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer:

"Het is voor opdrachtgevers/inleners en opdrachtnemers/werkgevers van belang om duidelijke afspraken te maken. Daarnaast wegen alle feiten en omstandigheden van het geval mee in de beoordeling of sprake is van contracting of het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Uiteindelijk is de feitelijke situatie doorslaggevend. Afspraken over wederzijdse verantwoordelijkheden en de toepasselijke arbeidsvoorwaarden zijn belangrijk voor een juiste kwalificatie van de arbeidsverhouding."

Een noodzaak of specifieke verplichting voor opdrachtgever voor het verstrekken van informatie over het toepasselijk loon voor het bij de uitgezette functie behorende profiel staat niet expliciet vermeld in deze Handreiking.

⁶⁹ [Handreiking Contracting, uitzending of payroll](#).

Voor hun externe capaciteitsbehoefte schrijft het rijksonderdeel een offerteaanvraag uit naar de Raamcontractpartners. De opdrachtnemers dienen naar aanleiding van de offerteaanvraag een offerte in, waarin hij een externe arbeidskracht aanbiedt en tegen welke voorwaarden zoals tariefstelling. Het rijksonderdeel beoordeelt de binnengekomen offertes, voert eventuele selectiegesprekken met de aangeboden kandidaten en selecteert de best passende kandidaat. Met de opdrachtnemer die de beste kandidaat heeft voorgesteld, sluit het rijksonderdeel een nadere overeenkomst af. Hierna kan de externe arbeidskracht starten.

Monitoring en controle op goed opdrachtgeverschap

Het categorieteam vervult een centrale rol (rijksonderdeel-overstijgend) met betrekking tot het contractmanagement. Hier gaat een zekere monitorende en controlerende werking van uit. Zij houdt toezicht op het niveau van raamovereenkomsten en ziet toe op een overkoepelende uitvoering van afspraken op het gebied van gelijke beloning externe arbeidskrachten. Zij vormt ook een centraal aanspreekpunt voor zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers binnen de ROK's bij vragen of klachten, daar waar deze de ROK's aangaan⁷⁰.

Onder regie van het categoriemanagement is het contract- en leveranciersmanagement in opzet gelaagd ingericht:

- a. Strategisch contractmanagement: Het strategisch overleg is bedoeld om de gang van zaken rondom alle aspecten van de Raamovereenkomst op hoofdlijnen te monitoren en om in te spelen op relevante ontwikkelingen; initiatief organiseren ligt bij categoriemanagement. Hierbij is een brede vertegenwoordiging voorzien door HRM- vertegenwoordiger, Categoriemanager, Centrale contractmanager, decentrale contractmanager.
- b. Tactisch contractmanagement: Decentrale contractmanager en één keer in het half jaar Centrale contractmanager. Beschrijving: Het tactisch overleg is met name bedoeld om de gang van zaken rondom alle aspecten rondom de nadere overeenkomsten te monitoren en om in te spelen op relevante ontwikkelingen. Het organiseren van de afspraak wordt in gezamenlijkheid geïnitieerd.
- c. Operationeel contractmanagement: Decentrale contractmanager en Inhurende manager. Beschrijving: Het operationeel overleg vindt plaats op decentraal niveau naar gelang behoefte en in afstemming met de Opdrachtnemer.

De inhurende rijksonderdelen dragen de formele verantwoordelijkheid voor de rechtmatige uitvoering binnen de nadere overeenkomsten die zij afsluit en dient toe te zien dat deze in lijn zijn met wet-, regelgeving en overige gemaakte afspraken. Tevens dient de inhurende manager zorg te dragen voor juiste instructies aan en regie op werkzaamheden van de externe professionals. Een specifiek onderzoek naar deze verantwoordelijkheid hebben wij in het kader van dit onderzoek niet uitgevoerd.

Binnen de overeenkomsten van de categorie ICT-professionals Rijk en de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten zijn afspraken opgenomen voor controles, steekproeven dan wel loonvalidaties, in aanvulling op Algemene Rijksvoorwaarden voor Inkoop.⁷¹ Voor de categorie Inhuur Professionals hebben we geen aanvullende eisen aangetroffen.

5.3.2 Reflectie op de gemaakte afspraken over goed opdrachtgeverschap

Een van de onderzoeksvragen in dit onderzoek was: "Zijn de afspraken duidelijk vastgelegd, adequaat voor het onderwerp en onderling consistent?". De antwoorden op deze onderzoeksvraag geven wij hierna.

⁷⁰ Voor klachten over andere onderwerpen, zoals de aanbestedingen zijn aparte klachtenprocedures ingericht via de Inkoop Uitvoeringscentra.

⁷¹ ARBIT-2022, ARIV-2018 en ARVODI-2018.

De gemaakte afspraken zijn over het algemeen duidelijk op het niveau van categorieplan en aanbestedingsdocumenten, minder in de andere stadia van goed opdrachtgeverschap

Specifiek voor de doelen van dit onderzoek leveren de rijksbrede beleidskaders geen eenduidige definiëring van het opdrachtgeverschap ten aanzien van de inhuur van externe arbeidskrachten. Dit kan mogelijk verklaard worden door de veelomvattendheid van het begrip 'opdrachtgeverschap' die we in paragraaf 5.1 en 5.2 van dit rapport hebben toegelicht. 'Opdrachtgeverschap' in de context van inkoop van Rijk naar markt omvat daarbij niet alleen de **externe** dimensie (hoe een rijksonderdeel een feitelijke inhuuropdracht afsluit aan een opdrachtnemer), maar ook een **interne** dimensie (hoe het Rijk wet- en (eigen) regelgeving en interdepartementale beleidsplannen weet door te geven (via processen als categoriemanagement, inkoop en aanbesteden)) aan die marktpartijen.

Een meer expliciete invulling van 'Inhuurbeleid', als coproductie van 'HR-beleid' en 'Inkoopbeleid' van het Rijk, of een concept waarbinnen meer inhoudelijke verbinding wordt gelegd tussen de (gelijke behandeling en beloning van) interne en externe medewerkers die onderdeel zijn van het competentie management en de capaciteitsverschaffing van het Rijk, hebben wij in dit onderzoek naar rijksbrede afspraken niet aangetroffen. Wel wordt melding gemaakt van een concept "Total Workforce Management"⁷² in het Categorieplan ICT-professionals Rijk. Dit heeft echter geen werking buiten de categorie ICT-professionals Rijk, en er is, voor zover wij hebben kunnen nagaan, nog geen verdere concrete invulling aan gegeven.

Ook wanneer een dergelijk integraal concept *niet* wordt aangehangen, zou het voorstelbaar zijn dat gelijke behandeling van interne en externe medewerkers – anders dan uit wet- en regelgeving – uit specifiek beleid en instructies zou kunnen worden afgeleid, zoals uit instructies die de opdrachtgevers verplichten:

- a. Te stellen dat er gelijke behandeling zou moeten zijn tussen interne en externe medewerkers, inclusief hun beloning, in geval er onder leiding en toezicht van het Rijk wordt gewerkt, en niet uitsluitend te verwijzen naar het hiervoor wettelijk bepaalde in Waadi;
- b. Zich in te spannen dat het aantrekkelijk voor externe medewerkers moet zijn om bij de Rijksoverheid te werken;
- c. Daartoe de medewerkerstevredenheid ook onder externen te meten;
- d. Et cetera.

Dergelijke positief geformuleerde aspecten van gelijke behandeling hebben wij niet aangetroffen in rijksbrede beleidsstukken. Wel hebben we een aantal instructies aangetroffen die gericht zijn op het voorkomen van het negatieve: geen oneigenlijk gebruik van uitzendcontracten, zoals opeenvolgende langdurige inzet voor steeds dezelfde (structurele) werkzaamheden. Of er dienaangaande nadere beleidsafspraken binnen de departementen zijn gemaakt, is in dit onderzoek niet nader onderzocht.⁷³

Het formele (externe) opdrachtgeverschap ligt bij de inhurende rijksonderdelen. In de praktijk levert dit een groot aantal inhurende managers binnen het Rijk op, die hun inhuurbehoefte via uiteenlopende ondersteuningsprocedures op het vlak van externe inhuur in een NOK dienen vast te leggen. De grote verscheidenheid aan opdrachtgevers, ondersteuning (via diverse inhuurdesks, en inkooppunten) maakt het lastig om te kunnen beoordelen of de afspraken voor alle betrokkenen duidelijk zijn.

Categoriemanagement (in de brugfunctie die zij vervult tussen intern en extern opdrachtgeverschap) is de plek waar de afspraken het duidelijkst bekend zijn, en zijn vastgelegd op net niveau van categorieplan (voor zover aanwezig), aanbestedingen en handreikingen en instructies. Met enige voorzichtigheid kan worden gesteld dat het categoriemanagement niet alleen de brugfunctie vervult tussen intern en extern opdrachtgeverschap, en daardoor de

⁷² Gebaseerd op: Staffing Industry Analyst (SIA)/ERE, Total Talent Management Towards an Integrated Strategy for the Employed and Non-Employed Workforce, 2015, en presentatie Labor Redimo over TWM, 2019.

⁷³ Een breder onderzoek naar het departementale perspectief, of de departementale inrichting van inkoop- en HR-processen is in dit onderzoek buiten de [reikwijdte](#) van dit onderzoek gebleven.

wettelijke kaders, interdepartementale afspraken helpt te vertalen in raamovereenkomsten met externe dienstverleners, maar hier en daar ook – waar en voor zover dit in haar mogelijkheden ligt – ‘de gaten dichtloopt’ van voorlichting en informatievoorziening over wetstoepassing naar de departementale inhuurpraktijk daar waar dat nodig is.

Afspraken lijken adequaat voor goed ingevoerde opdrachtgevers, minder adequaat voor diegenen voor wie dit nog onbekende materie is

Het Rijk heeft – anders dan een verwijzing naar vigerende wet- en regelgeving – ‘goed opdrachtgeverschap’ in de inhuur niet eenduidig gedefinieerd, en niet overal even specifiek uitgewerkt in beleid en werkinstructies rondom juiste beloning. Niettemin is de wet- en regelgeving goed in beeld binnen de onderzochte categorieën, de thematiek rond juist belonen van externe arbeidskrachten goed bekend, en wordt zichtbaar goed ondersteunend en faciliterend werk verricht in termen van informatievoorziening en ondersteuningsaanbod op dit vlak door het categoriemanagement, en de gespecialiseerde shared services zoals O&P Rijk.

Voor goed ingevoerde opdrachtgevers – bijvoorbeeld opdrachtgevers die veel inhuren, of werken met goed toegeruste inhuurdesks – kan het zijn dat het wettelijk kader en de door het categoriemanagement verstrekte informatie adequaat zijn. Wij achten het aannemelijk dat dit niet zonder meer geldt voor een minder ingevoerde inhurende manager die weinig of voor het eerst inhurt. Zeker als deze manager op een plek binnen het Rijk werkt waar hij geen goed toegeruste inhuurdesk tot zijn beschikking heeft, of hij de weg daar naartoe niet weet te vinden.

Relevant is daarbij naar onze mening om aan te geven dat wet- en regelgeving en beleid ten aanzien van de gelijke beloning niet de enige kaders zijn waarmee het inhurende rijksonderdeel te maken krijgt. Zo gaat de Wet aanpak schijnconstructies (Was) de schadelijke gevolgen van schijnconstructies tegen, om werknemers beter te beschermen tegen onderbetaling en concurrentie eerlijker te maken. En de Aanbestedingswet ziet op de rechtmatige wijze van opdrachtverstrekking in het publieke domein. Het inkoopbeleid van het Rijk ‘Inkopen met Impact’ stelt weer eisen op het vlak duurzame, sociale, en innovatieve economie en samenleving. Dan dient rekening te worden gehouden met het ‘Normenkader externe inhuur’ waarin onder meer het maximum inhuurtarief gesteld op € 225,- per uur (excl. btw) voor de inhuur van extern personeel buiten zogeheten ‘mantelcontracten’. Overschrijding van deze normen dienen departementen in het jaarverslag toe te lichten. In sommige categorieën en raamovereenkomsten (maar niet in alle) wordt de inhurende manager gevraagd een keuze tussen te maken tussen een [inspanningsverplichting en een resultaatverplichting](#). De vraag is of al dit soort wetten, beleid, kaders en handreikingen, wanneer deze niet heel specifiek en concreet zijn uitgewerkt in werkinstructies en workflows, bij iedere inhurende manager binnen het Rijk bekend en uitvoerbaar mogen worden verondersteld.

Afspraken zijn grotendeels consistent over de categorieën, maar hebben wisselend niveau van operationalisering en concretisering

Voor de drie onderzochte categorieën geldt dat zij goed op de hoogte zijn van het thema “goed opdrachtgeverschap met het oog op juiste beloning van externe arbeidskrachten”. De afspraken die zijn gemaakt, zijn in grote lijnen consistent over de categorieën, waarbij wel verschillen zijn waar te nemen in mate van operationalisering en concretisering. Wij zien daarvoor meerdere mogelijke verklaringen:

- a. De drie categorieën doen hun werk in marktsectoren die overeenkomsten hebben, maar ook aanzienlijke verschillen. Zo kennen de uitzendbranche, de detacheringsbranche, de ICT-dienstverleningsbranche en de branches rond professionele diensten zoals advocatuur, financiële dienstverlening en organisatieadvies afwijkende karakteristieken⁷⁴, verschillende mate van regulering en wetgeving, en verschillende mate van georganiseerdheid.

⁷⁴ Voorbeelden van karakteristieken waarop de verschillende branches en sectoren verschillen, ook al leveren zij in dezelfde ROK's, zijn: type dienstverlening, mate van (wettelijke) standaarden en regulering, diversiteit in aard en omvang in het concurrentieveld en het bestaan van beroepsgroepen en koepels.

-
- b. Alleen over de verschillen tussen uitzenden en detacheren is binnen de betreffende branches [veel discussie](#)⁷⁵. Dit is in het kader van dit onderzoek verder niet onderzocht, maar kan wel een verklaring bieden van waarom in de ene categorie andere afspraken worden gemaakt dan in de andere categorie, rondom dezelfde achterliggende wet- en regelgeving;
 - c. De drie categorieën kennen een verschillend profiel en werklust. De karakteristieken van aantallen raamovereenkomsten, deelnemers, opdrachtnemers en de ermee gemoeide inhuurvolumen in aantallen plaatsingen/opdrachten lopen uiteen.
Er zijn verschillen rond inspannings- en resultaatverplichtingen: die bestaan wel bij ICT-professionals Rijk en Inhuur Professionals, terwijl Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten alleen inspanningsverplichtingen kent. Er kan sprake zijn van een afwijkende dynamica rond Klantenraad, Gebruikersraad en samenwerking met inkooppunten en HR-shared-services. En de categorieën kunnen een afwijkende interpretatie en dienstenaanbod hebben van hun rol om te ondersteunen, informeren en faciliteren naar individuele inhurende rijksonderdelen. De werklust die dit oplevert, is in het kader van dit onderzoek niet onderzocht, maar kan fors verschillen, of leiden tot andere prioriteiten;
 - d. De drie categorieën verkeren in verschillende stadia van looptijd van het Categorieplan, afwijkende tijd van bestaan, en een bezetting met eigen karakteristieken van verloop van personeel, ziekte en dergelijken. Dit kan in de praktijk betekenen dat binnen de drie categorieën afwijkende prioriteiten worden gelegd, in lijn met de taaktoegerustheid van de bezetting van de categorie op dat moment.

De afspraken over juiste beloning van externe arbeidskrachten die wij hebben aangetroffen in dit onderzoek, sluiten naar onze mening niet uit dat er een variëteit van lokale invullingen binnen de inhurende rijksonderdelen kan ontstaan. In [hoofdstuk 6 Beloning van externe arbeidskrachten in de praktijk](#) geven we weer – op basis van enquête en veldonderzoek – tot wat voor uitkomsten dat heeft geleid in het praktijkdeel van dit onderzoek.

5.4 Hoe verhouden de gemaakte afspraken zich tot het wettelijk kader?

In de paragrafen 5.1, 5.2 en 5.3 is een uitgebreide beschrijving gegeven van de gemaakte afspraken rond juiste beloning van externe arbeidskrachten op basis van de aan ons verstrekte informatie. Wanneer deze afspraken specifiek vergeleken worden met de elementen die in het wettelijk kader zijn genoemd, uitgesplitst in *adequate opdrachtverlening vooraf* en *adequaate opdrachtgeverschap achteraf* dan volgt het beeld uit tabellen 1 en 2.

⁷⁵ [Financieel Dagblad op 15 november 2022 – Detacheerders: sprinkhanen of missing link tussen vast en flex?](#).

Elementen uit wettelijk kader	Afspraken categorie ICT-professionals Rijk	Afspraken categorie Inhuur Professionals	Afspraken categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten
Adequate opdrachtverlening vooraf			
De opdrachtgever werkt uitsluitend met gecertificeerde aannemers of opdrachtnemers die met hun certificaat of keurmerk toetsbaar waarborgen dat zij hun personeel betalen conform het overeengekomen loon.	Nee, er zijn geen specifieke afspraken binnen deze categorie in aanbestedingen gemaakt over dit onderwerp.	Nee, er zijn geen specifieke afspraken binnen deze categorie in aanbestedingen gemaakt over dit onderwerp.	Ja, bij aanbestedingen wordt een geschiktheidseis toegepast om aan te tonen dat aan verplichtingen uit arbeid wordt voldaan. Hier kan een partij aan voldoen met een ABU- dan wel NBBU-lidmaatschap of een vergelijkbaar bewijsmiddel. Een dergelijk vergelijkbaar bewijsmiddel is het SNA-keurmerk.
Afspraken aangaande de verplichting om te staan ingeschreven in het Handelsregister (in Nederland of in het buitenland).	Ja, bij elke aanbesteding wordt een geschiktheidseis toegepast om het bewijs aan te leveren voor de inschrijving in het handelsregister conform de bepalingen van de Waadi.	Ja, bij elke aanbesteding wordt een geschiktheidseis toegepast om bewijs aan te leveren voor de inschrijving in het handelsregister. Geen verwijzing naar de Waadi.	Ja, bij aanbestedingen wordt een geschiktheidseis toegepast om het bewijs aan te leveren voor de inschrijving in het handelsregister conform de bepalingen van de Waadi.
Uitvoeringsvoorwaarde, aangaande het hanteren van de correcte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.	Ja, in aanbestedingen wordt verwezen naar relevante informatiebronnen waar opdrachtnemers de arbeidsvoorwaarden kunnen vinden, zoals bedoeld in artikel 12a van de Waadi. In de nadere offerteaanvraag geeft opdrachtgever (deelnemer) aan welke schaal conform salarisschaal Rijk van toepassing is en eventuele van toepassing zijnde specifieke elementen, die gelden voor rijksambtenaren in een gelijke/gelijkwaardige functie.	Nee, in de aanbestedingen is opgenomen dat opdrachtgever zich volledig conformeert aan en handelt overeenkomstig met vingerende wet- en regelgeving, zonder verwijzing naar relevante bronnen. In de contracthandleiding naar opdrachtgevers en opdrachtnemers toe staat een omschrijving opgenomen om bij de nadere offerteaanvraag de schaal te vermelden, zodat opdrachtnemer met die informatie kan voldoen aan de wettelijke bepalingen vanuit de Waadi/WAB.	Ja, in aanbestedingen wordt gesteld dat vanaf de eerste dag dezelfde beloning voor de externe arbeidskracht geldt als de beloning van de ambtenaar die in een gelijke of gelijkwaardige functie is aangesteld bij opdrachtgever. Er wordt hierbij verwezen naar informatiebronnen waar opdrachtnemers arbeidsvoorwaarden kunnen vinden. In de aanbesteding is aangegeven wat onder de inlenersbeloning valt. Verder geeft de opdrachtgever in de nadere offerteaanvraag de benodigde informatie aan Opdrachtnemer om de correcte inlenersbeloning vast te stellen, zoals gewenste cao Rijkssalarisschaal.
Afspraken over het uitvoeren van periodieke controles, waarin wordt gecontroleerd of de werknemers het juiste loon ontvangen.	Ja, in raamovereenkomsten staat vermeld dat opdrachtnemer dient mee te werken aan controles, audits of loonvalidatie.	Nee, geen afspraken hieromtrent in aanbestedingen.	Ja, deze zien specifiek toe op nabetaling. In de aanbesteding staat dat de deelnemer steekproefsgewijs de volledigheid van de nabetaling kan verifiëren.
Overig – Afspraken met betrekking tot informeren over wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden gedurende de overeenkomst.	Ja, in aanbestedingen staat vermeld dat opdrachtnemers zelf verantwoordelijk zijn voor het bijhouden van wijzigingen binnen de cao. In de eisen van aanbestedingen is	Nee, geen afspraken hieromtrent in de aanbestedingen.	Ja, in aanbestedingen staat vermeld dat categoriemanagement Opdrachtnemers informeert over wijzigingen in cao. In de eisen van aanbestedingen is opgenomen dat wijzigingen

	opgenomen dat voorziene en onvoorziene vergoedingen aan ICT-professionals die voortvloeien uit de verplichtingen ten aanzien van de Waadi voor rekening en risico van Opdrachtnemer en zijn inbegrepen in het tarief. In de praktijk informeert categorie Opdrachtnemers ook bij wijzigingen in de cao.	doorgevoerd mogen worden in het tarief.
--	---	--

Tabel 1. Gemaakte afspraken in relatie tot het wettelijk kader – adequate opdrachtverlening *vooraf*

Elementen uit wettelijk kader	Afspraken categorie ICT-professionals Rijk	Afspraken categorie Inhuur Professionals	Afspraken categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten
Adequaat opdrachtgeverschap <i>achteraf</i>			
De opdrachtgever treedt op bij signalen aangaande onderbetaling.	Geen afspraken hieromtrent in aanbestedings-documenten.	Geen afspraken hieromtrent in aanbestedings-documenten.	Geen afspraken hieromtrent in aanbestedings-documenten.
De opdrachtgever laat periodiek controles uitvoeren waarin wordt gecontroleerd of ingehuurd personeel het juiste loon ontvangt.	Geen afspraken hieromtrent in aanbestedings-documenten. Artikel 53 van ARBIT biedt mogelijkheid tot audits/controles.	Geen afspraken hieromtrent in aanbestedings-documenten. Artikel 27 van ARVODI biedt mogelijkheid tot audits/controles.	Geen afspraken hieromtrent in aanbestedings-documenten. Artikel 27 van ARVODI biedt mogelijkheid tot audits/controles.
De opdrachtgever informeert zich over de situatie, verlangt dat uitvoeringsvoorwaarden en contractuele bepalingen worden nagekomen of treedt bemiddelend op in het geval van misstanden.	Geen afspraken hieromtrent in aanbestedings-documenten. Wel mogelijkheden tot inzicht te verkrijgen via ARBIT artikel 53.	Geen afspraken hieromtrent in aanbestedings-documenten. Wel mogelijkheden tot inzicht te verkrijgen via ARVODI artikel 27.	Geen afspraken hieromtrent in aanbestedings-documenten. Wel mogelijkheden tot inzicht te verkrijgen via ARVODI artikel 27.

Tabel 2. Gemaakte afspraken in relatie tot het wettelijk kader – adequate opdrachtgeverschap *achteraf*

6 Beloning van externe arbeidskrachten in de praktijk

In dit hoofdstuk 6 beschrijven wij de resultaten van Fase 3 van dit onderzoek. In Fase 3 hebben we onderzocht of de inhuur van externe arbeidskrachten van het Rijk zich in de praktijk ook voltrekt conform het wettelijk kader en gemaakte afspraken. Hiertoe hebben we twee methoden van informatieverzameling gehanteerd: een breed uitgezette enquête onder opdrachtnemers (leveranciers) en een veldonderzoek dat op specifiek geselecteerde inhuursituaties is ingegaan. De resultaten van beide vormen van informatieverzameling zijn in dit hoofdstuk samengevoegd in de vorm van een beantwoording van de onderzoeksvragen. Voor de volledigheid geven we eerst korte beschrijving van de inzet en het verloop van zowel de enquête als het veldonderzoek.

6.1 Informatieverzameling over de inhuurpraktijk via enquête en veldonderzoek

6.1.1 Stap 1: Brede enquête onder alle opdrachtnemers

De eerste stap in het onderzoeken van de praktijk was het uitzetten van een enquête onder alle opdrachtnemers van de raamcontracten binnen de reikwijdte van het onderzoek. Doel was om eventuele risicogebieden vanuit opdrachtnemers-perspectief op niet-naleving van wet- en regelgeving te inventariseren en dit mee te nemen in het bepalen van de steekproef in Stap 2: het veldonderzoek. Daarnaast leverde de enquête contextueel inzicht in de ervaringen van opdrachtnemers met de rijksopdrachtgevers voor wat betreft de werkwijze rondom het vaststellen van beloningen voor ingehuurde arbeidskrachten. Deze inzichten zijn gebruikt om gerichte vraagstelling in het veldonderzoek mogelijk te maken. Er is geen separate rapportage van de enquêteresultaten gemaakt.

In totaal hebben 63 respondenten de vragenlijst geheel anoniem ingevuld, waarvan 26 actief binnen de inkoopcategorie ICT-professionals Rijk, 24 binnen de categorie Inhuur Professionals en 13 binnen de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten. Op basis van het aantal leveranciers per categorie (36, 35 en 14 leveranciers voor de respectievelijke categorieën; zie [paragraaf 5.3.1](#)) is de participatie van deelnemers bij de enquête redelijk tot goed te noemen.

6.1.2 Stap 2: Veldonderzoek met behulp van een beredeneerde steekproef

Verdere verdieping tot op het niveau van individuele, feitelijke inhuursituaties heeft als tweede stap plaatsgevonden via veldonderzoek. Daartoe is uit de basisinformatie die het Rijk beschikbaar heeft rond inhuursituaties binnen de drie categorieën, een zogenoemde beredeneerde (selecte) steekproef van dossiers getrokken.

De inhuurpraktijk van het Rijk, verdeeld over de drie categorieën van onderzoek, de daaronder aanwezige rijksbrede raamovereenkomsten, met daarachter nog een veel groter aantal opdrachtgevers bij de rijksonderdelen ('deelnemers' aan de raamovereenkomsten) en opdrachtnemers (leveranciers) levert een zeer groot aantal verschillende specifieke inhuursituaties op. Het doen van statistisch significant onderzoek naar deze gehele inhuurpraktijk zou een zeer aanzienlijke steekproefomvang vragen. Rekening houdend met het [doel van dit onderzoek](#), en met het oog op de praktische uitvoerbaarheid van dit onderzoek, hebben de opdrachtgevers in dit geval voor een ander type veldonderzoek gekozen: via een 'beredeneerde steekproef'.

In tegenstelling tot steekproeven met random trekking (aselect), waarbij de selectie van casussen op toeval berust, berust een beredeneerde steekproef op een meer gerichte benadering. De selectie van casussen vindt in dat geval plaats op basis van specifieke criteria die relevant zijn voor het onderzoek.

De uitkomsten van een beredeneerde steekproef hebben – anders dan bij aselechte steekproeven met een significante omvang – niet het doel voorspellende uitspraken te doen over de gehele populatie. De uitkomsten van een beredeneerde steekproef zijn dan ook **niet bedoeld om in statistische zin representatief** te zijn, maar kunnen wel **illustratief** zijn, en materiaal opleveren waarvan kan worden geleerd.

Voor het bepalen van deze beredeneerde steekproef in dit onderzoek naar juiste beloning van externe arbeidskrachten, is enerzijds gezocht naar een goede spreiding over de verschillende kenmerken van contracten (waaronder de inkoopcategorieën, soorten contractverplichtingen (zoals resultaat- en inspanningsverplichtingen, het aantal arbeidskrachten dat onder deze contracten valt). Anderzijds is het onderzoek specifiek gericht op een aantal situaties waarbij het risico op niet-naleving op voorhand groter werd geacht.

Voor de volledigheid en vlotte leesbaarheid herhalen we hier hetgeen deels al vermeld is in de [onderzoeksmethode](#). Een 'beredeneerde steekproef' wordt ingesteld om gericht ('select') op zoek te gaan naar thematiek, onder behoud van een redelijke verdeling over verschillende typen casussen, en een zeker mate van aselechte trekking van casussen.

Beredeneerde steekproef via selectiecriteria

In het geval van dit onderzoek zijn uit de basisinformatie over inhuursituaties die het Rijk ter beschikking heeft gesteld, casussen samengesteld op grond van de volgende algemene selectiecriteria:

- a. **Breed illustratief beeld:** door een goede spreiding over de verschillende kenmerken van contracten, waaronder de inkoopcategorieën, raamovereenkomsten en daarmee gemoeid inhuurvolumen. In de steekproef is rekening gehouden met het inhuurvolumen (in euro's) van opdrachtgevers, waarbij in ieder geval casussen bij de grootste afnemers van de categorie zijn opgenomen. Op voorhand is niet uitgesloten dat bepaalde opdrachtgevers of opdrachtnemers betrokken zouden zijn bij meerdere casussen. In overleg met de begeleidingscommissie van dit onderzoek zijn in de steekproef relatief meer casussen opgenomen rond externe arbeidskrachten die worden ingehuurd in de categorieën Inhuur Professionals en ICT-professionals Rijk. In deze categorieën werd op voorhand voorstelbaar geacht dat het voor partijen in voorkomende gevallen onduidelijk is of de Waadi van toepassing is, bijvoorbeeld omdat het in de praktijk niet altijd duidelijk is of de betrokken arbeidskrachten onder leiding en toezicht van de opdrachtgever werken.
- b. **Afgebakende onderzoeksperiode:** de casussen die zijn geselecteerd hebben betrekking op externe arbeidskrachten die (geheel of ten dele) werkzaam zijn geweest voor het Rijk in de periode januari tot en met juni 2023. Door deze onderzoeksperiode te hanteren, is beoogd zoveel mogelijk accurate, actuele informatie te verkrijgen en het risico te beperken dat betrokkenen de informatie en kennis van de situatie niet meer paraat hebben. Daarnaast heeft er binnen de cao Rijk in deze specifieke periode een loonsverhoging plaatsgevonden en is er sprake geweest van een eenmalige uitkering. Daarbij zijn per januari 2023 de repeterende uitkeringen (13e maand, eindejaarsuitkeringen, et cetera) onderdeel geworden van de opdrachtgeversbeloning voor uitzendkrachten. Beiden leverden een interessant referentiepunt om in het veldonderzoek te kunnen nagaan of hiermee rekening is gehouden door opdrachtnemers.

Anderzijds is het onderzoek specifiek gericht op een aantal situaties waarbij het risico op niet-naleving van het wettelijk kader op voorhand groter werd geacht, zoals:

- a. **Resultaatopdrachten.** Binnen de categorie Inhuur Professionals en de categorie ICT-professionals Rijk is er sprake van overeenkomsten waarbij externe arbeidskrachten werkzaam zijn op een opdracht waarbij sprake is van een resultaatverplichting. Zoals in het wettelijk kader is aangegeven, is de gezagsverhouding ('toezicht en leiding') een belangrijke indicator om te bepalen of de Waadi van toepassing is (of dient te zijn). In de praktijk kunnen situaties ontstaan waarbij ingehuurde krachten contractueel een bepaald resultaat dienen te realiseren, maar waarbij in de praktijk toch indicaties zijn (bijvoorbeeld dat arbeidskrachten werkinhoudelijke instructies (kunnen) ontvangen van de opdrachtgever) waardoor de Waadi toch van toepassing zou kunnen zijn.
- b. **Junior professionals.** Binnen de categorie Inhuur Professionals en de categorie ICT-professionals Rijk zetten detachering/adviesbureaus geregeld junior professionals in bij het Rijk (werkzaam in schaal 9/10 <35 jaar).

Deze bureaus leiden de medewerkers op, geven hen scholing en een arbeidsvoorwaardenpakket dat past bij consultancy. Het komt evenwel met regelmaat voor dat de lonen bij de overheid voor starters in sommige gevallen hoger liggen dan vergelijkbare lonen in het bedrijfsleven. Daarmee ontstaat voor deze groep mogelijk een groter risico op niet-naleving van de Waadi.

- c. **In- en doorleen.** In de uitzendbranche is het relatief gebruikelijk dat brokers en intermediairs werken met een netwerk van (toe)leveranciers. In het categorieplan ICT-professionals Rijk is bijvoorbeeld te lezen dat grofweg 1/3 deel van de ingehuurde arbeidskrachten door opdrachtnemers doorgeleende ICT/IV'ers betreft die in loondienst zijn bij een derde. Naarmate het aantal schakels in de keten toeneemt is het aannemelijk dat er ook een hoger risico ontstaat op niet naleving van de Waadi. Om deze reden wordt in de steekproef casussen opgenomen waarbij sprake is van in- en doorleen.

Elke, op grond van bovenstaande selectiecriteria, geselecteerde casus betrof een situatie waarbij een ingehuurde arbeidskracht werkzaam is bij het Rijk op basis van een raamovereenkomst passend binnen de reikwijdte van dit onderzoek. Dit zijn afgesloten contracten binnen één van de drie te onderzoeken categorieën waarvoor geldt dat:

- a. Deze zijn gesloten tussen een gecontracteerde opdrachtnemer en een onderdeel van de Staat der Nederlanden met eigen rechtspersoonlijkheid als opdrachtgever (hieronder vallen bijvoorbeeld niet de zbo's); en
- b. De opdrachtgever de cao Rijk hanteert (hieronder valt bijvoorbeeld niet Defensie).

In het veldonderzoek zijn gedurende de looptijd van dit onderzoek 33 casussen getrokken, waarvan er bij nadere bestudering 23 bruikbaar⁷⁶ waren voor dit onderzoek.

De verdeling van de 23 bruikbare casussen in het veldonderzoek over de inkoopcategorieën en de criteria is in onderstaande tabel aangegeven, waarbij een casus aan meerdere criteria kan voldoen⁷⁷. Bijvoorbeeld een casus binnen de categorie ICT-professionals Rijk kan een nadere overeenkomst op basis van een inspanningsverplichting betreffen, waarbij een junior professional is ingehuurd die via een andere organisatie is doorgeleend. Daarbij geldt tevens dat de indeling of een casus een nadere overeenkomst betreft op basis van inspanning- of resultaatverplichting is gebaseerd op de gegevens zoals deze bekend waren bij het onderzoeksteam **vóórdat** het onderzoek was uitgevoerd naar waar leiding en toezicht – afgemeten aan de [indicatoren uit het wettelijk kader](#) – feitelijk lag.

Het veldonderzoek is aangekondigd aan de leveranciers en de decentrale contractmanagers behorend bij de getrokken casussen via het categoriemanagement dat behoorde bij de betreffende Raamovereenkomst waaruit de casus getrokken was. Aan zowel de leveranciers als de betreffende onderdelen van het Rijk is gevraagd medewerking te verlenen aan dit onderzoek, waarbij de anonimiteit van deelnemende leveranciers, rijksonderdelen en de in de getrokken casussen betrokken arbeidskrachten is gegarandeerd.

Per dossier is er – door tussenkomst van de betrokken categoriemanagement binnen de categorieën – een lijst opgesteld met personen bij het inhurende rijksonderdeel (opdrachtgever), en de leverancier (opdrachtnemer) die betrokken zijn of waren bij de geselecteerde casus. In de meeste gevallen hebben we deze personen ook gesproken en gevraagd naar hun ervaringen.

⁷⁶ De 10 niet bruikbare casussen betroffen inhuursituaties binnen de categorie Inhuur professionals waarbij – na selectie van de betreffende casus – bleek dat de betreffende arbeidskracht een zzp'er was, waarmee deze casussen niet tot de reikwijdte van het onderzoek behoorden (zie [paragraaf 2.4 Reikwijdte van het onderzoek](#)).

⁷⁷ Met uitzondering van het criterium inspanning- of resultaatverplichting. Daar geldt dat het óf het één, óf het ander is.

Veldonderzoek via beredeneerde steekproef	Categorie ICT-professionals Rijk	Categorie Inhuur Professionals	Categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten	Totaal veldonderzoek
Aantal geselecteerde casussen	8	9	6	23
Waarvan: Inspanningsverplichting	5	4	6	15
Waarvan: Resultaatverplichting	3	5	0	8
Waarvan: Junior professional	2	2	0	4
Waarvan: In- en doorleen	3	0	0	3

Tabel 3. Verdeling casussen veldonderzoek via beredeneerde steekproef

Participatie van opdrachtnemers aan het veldonderzoek is goed te noemen

De participatie van opdrachtnemers aan dit veldonderzoek is goed te noemen. Ondanks het feit dat een dergelijk vrij diepgaand casusonderzoek niet op voorhand expliciet aan opdrachtnemers is aangekondigd (anders dan de uitnodiging voor het onderzoek door het categoriemanagement), en vooral een beroep is gedaan op algemene bevoegdheden van het Rijk om dergelijke informatie op te vragen zoals weergegeven in de Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten⁷⁸ heeft een overgrote meerderheid van de leveranciers een groot deel van de gevraagde informatie opgeleverd.

Opdrachtnemers toonden zich niettemin vrijwel allemaal in eerste instantie terughoudend in het verstrekken van de gevraagde informatie, onder meer vanwege privacyoverwegingen en het delen van bedrijfsgevoelige informatie. Na aanvullende informatieverstrekking door het onderzoeksteam, tussenkomst van categoriemanagement, toelichting door de ter zake gespecialiseerde advocaat van Pellicaan Advocaten, en in sommige gevallen onder voorwaarden van verstrekken van geanonimiseerde gegevens is uiteindelijk een groot deel van de gevraagde informatie opgeleverd.

Er was ten aanzien van participatie een verschil waar te nemen tussen de opdrachtnemers in de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten, en die in de categorieën ICT-professionals Rijk en Inhuur Professionals: opdrachtnemers in de uitzendbranche gaven aan vanuit certificeringen al (meer) gewend te zijn dat dergelijke informatie opgevraagd wordt, en gingen dan ook sneller akkoord. In de twee andere categorieën gaven opdrachtnemers vaker aan niet eerder dergelijke informatie te hebben verstrekt.

6.2 Wat is de praktijk van “adequate opdrachtverlening vooraf en opdrachtgeverschap achteraf?”

Hier beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe ziet het inhuurproces in de dagelijkse praktijk eruit en welke ‘klantreis’ levert dat op?
- Zijn de gemaakte afspraken bekend, duidelijk, concreet genoeg en worden deze in de praktijk nageleefd?
- Wordt de dagelijkse praktijk gemonitord en op toegezien?
- Wat voor uitkomsten leverde dat op? En wat is het effect daarvan?
- Worden de uitkomsten en effecten gebruikt in een leercyclus?

⁷⁸ ARVODI Artikel 27.3 en ARBIT artikel 53.3 “Opdrachtnemer verschaft desgevraagd en onverwijld aan bevoegde instanties toegang tot deze arbeidsvoorwaardelijke afspraken en werkt mee aan controles, audits of loonvalidatie”.

6.2.1 Hoe ziet het inhuurproces in de dagelijkse praktijk eruit en welke 'klantreis' levert dat op?

In hoofdstuk 5 is op basis van de aanbestedingsstukken beschreven op welke manier opdrachtgevers en opdrachtnemers samenwerken in het inhuurproces met betrekking tot de beloning van externe arbeidskrachten. Het hiervoor in hoofdstuk 6 beschreven onderzoek laat zien op welke wijze – afgaande op de informatie uit de enquête en de in het veldonderzoek onderzochte casussen - in de praktijk hier invulling aan wordt gegeven.

Het inhuurproces

De volgende bevindingen kunnen hierover worden vermeld:

- a. In alle categorieën start het inhuurproces met de behoefte aan externe capaciteit of expertise bij de (inhurende) manager. In het veldonderzoek is naar voren gekomen dat managers over het algemeen bekend zijn met de wijze waarop zij hier invulling aan kunnen geven en dat zij hierin worden ondersteund door een inkoop- en/of HR-adviseur. Zij bepalen (in gezamenlijkheid) welke raamovereenkomst gebruikt wordt om de behoefte aan externe capaciteit of expertise in te vullen. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen het inhuren van een arbeidskracht of het in de markt zetten van een opdracht. Bij een opdracht is het mogelijk om een opdracht op basis van een inspanningsverplichting of een resultaatverplichting aan te gaan. Het is aan de opdrachtgever om hierin een keuze te maken. In het veldonderzoek is gevraagd of, en zo ja, welke hulpmiddelen bij deze afwegingen gebruikt worden. Daaruit bleek dat de respondenten zelf geen specifieke documenten hiervoor hanteren, en ook niet bekend zijn of door betrokken collega's specifieke documenten worden gehanteerd;
- b. In het geval dat de casus een *opdracht* betreft, wordt deze door de afdeling inkoop bij de raamcontractanten uitgezet. Er volgt een offerteproces waarin opdrachtnemers een aanbieding doen (veelal in de vorm van een plan van aanpak en een vaste prijs of tarief per uur) en op basis van gunningscriteria de opdracht aan één (of meerdere) partij(en) gegund wordt:
 - i. In de aanvraag staat informatie die de opdrachtnemers nodig hebben voor het opstellen van een offerte. Uit het veldonderzoek blijkt dat het in de opdrachtoomschrijving in de meeste gevallen duidelijk is of de opdracht een resultaat- of inspanningsverplichting betreft;
 - ii. Een aantal van de opdrachtnemers in het veldonderzoek geeft aan vragen te stellen op het moment dat het onderscheid tussen resultaat of inspanning niet helder is;
 - iii. Op basis van de gestelde gunningscriteria wordt de opdracht gegund aan een opdrachtnemer waarna een nadere overeenkomst wordt gesloten en gestart wordt met de uitvoering van de opdracht;
 - iv. De facturatie van opdrachtnemer aan opdrachtgever geschiedt op basis van de afgesproken termijnen, na goedkeuring van het behaalde resultaat (resultaatverplichting) of gerealiseerde aantal uren (inspanningsverplichting).
- c. In het geval de casus het *inhuren* van een arbeidskracht betreft wordt de inhuuraanvraag als nadere offerte aanvraag uitgezet onder de opdrachtnemers door een inhuurdesk, HR-adviseur, of inkoop-adviseur, waarna de opdrachtnemer(s) een cv en een tarief per uur indienen. De inhurende manager selecteert op basis van het cv en eventueel een selectiegesprek de kandidaat:
 - i. Uit het veldonderzoek blijkt dat opdrachtgevers voor het uitzetten van de inhuuropdrachten onder de opdrachtnemers soms gebruikmaken van een standaard formulier. Dit formulier lijkt vaak specifiek te zijn voor het inhurende rijksonderdeel (opdrachtgever). Binnen de categorie ICT-professionals Rijk zien we dat in een aantal casussen hetzelfde standaard formulier gehanteerd is;
 - ii. In het aanvraagformulier staat informatie die de opdrachtnemers nodig hebben om de juiste kandidaat voor te stellen. In het formulier staat tevens informatie omtrent de schaalindeling. Opdrachtnemers kunnen vragen stellen omtrent de aanvraag;
 - iii. Nadat selectie heeft plaatsgevonden wordt vaak een opdrachtbevestiging verzonden, dan wel een nadere overeenkomst afgesloten waarna de externe arbeidskracht start met zijn werkzaamheden bij de opdrachtgever;

-
- iv. De arbeidskracht verantwoordt zijn uren (al dan niet in het urenstelsel van opdrachtnemer of opdrachtgever) en na accordering worden deze uren in rekening gebracht door opdrachtnemer bij opdrachtgever.

Het proces van beloning van de extern ingehuurde arbeidskracht

In het veldonderzoek is aan opdrachtnemers gevraagd op welke wijze de beloning van door hen bij opdrachtgevers ingezette arbeidskrachten tot stand komt. Dit proces verschilt op een aantal aspecten per categorie. Binnen de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten:

- a. Start de opdrachtnemer na het ontvangen van de inhuurvraag het werving- en selectieproces. De opdrachtnemers geven aan dat de intercedenten veelal bekend zijn met de gevraagde functieprofielen en bijbehorende schaalindeling. Indien dit niet het geval is, nemen zij contact op met de inhurende manager;
- b. Opdrachtnemers geven aan dat zij bij implementatie van een nieuwe raamovereenkomst zorgen dat zij per organisatie informatie omtrent de arbeidsvoorwaarden uitvragen, zodat deze informatie correct in de systemen wordt opgenomen. De externe arbeidskracht wordt ingeschaald in de bij de functie horende schaal en trede;
- c. Na akkoord van opdrachtgever ontvangt de externe arbeidskracht een uitzendovereenkomst waarin de arbeidsvoorwaarden staan, bijna altijd in combinatie met een uitzendbevestiging;
- d. In de onderzochte casussen is in alle gevallen de inlenersbeloning toegepast en een verwijzing gemaakt naar de cao Uitzendkrachten, met dien verstande dat eenmaal de reiskosten niet werden vergoed;
- e. De externe arbeidskracht wordt geïnformeerd over de driehoeksverhouding tussen opdrachtgever, werkgever en werknemer en de arbeidsvoorwaarden;
- f. De externe arbeidskracht schrijft uren (werkbriefjes/digitaal in een systeem) en krijgt de gewerkte uren uitbetaald inclusief eventuele van toepassing zijnde toeslagen en vergoedingen;
- g. De uitzendbureaus geven aan dat de externe arbeidskrachten in aanmerking komen voor een periodieke loonsverhoging conform de cao Rijk.

Binnen de categorieën ICT-professionals Rijk en Inhuur Professionals gaan opdrachtnemers afgaande op de resultaten uit het veldonderzoek en de enquête over het algemeen als volgt te werk:

- a. Na ontvangst van de offerteaanvraag gaat opdrachtnemer op zoek naar de beste kandidaat of het meest geschikte team;
- b. Bij inhuuropdrachten (ter beschikking stelling van arbeid waarbij leiding en toezicht ligt bij opdrachtgever) zijn de kandidaten medewerkers in dienst bij opdrachtnemer, of bij (één van de) onderaannemers van opdrachtnemer (in- en doorleenconstructies);
- c. Uit het veldonderzoek komt naar voren dat het soort arbeidsovereenkomst varieert tussen verschillende ingehuurde externe arbeidskrachten bij het Rijk. Dit kan een reguliere arbeidsovereenkomst voor bepaalde of onbepaalde tijd of een detacheringsovereenkomst zijn:
 - i. In het merendeel van de gevallen had de arbeidskracht evenwel een eigen reguliere arbeidsovereenkomst bij opdrachtnemer (of diens onderaannemer in geval van in- en doorleen) met een eigen arbeidsvoorwaardenpakket. Opdrachtnemers geven daarbij aan dat de beloning van de medewerkers gebaseerd wordt op het loonhuis van opdrachtnemer waarin aspecten als opleidingsniveau en ervaring worden meegenomen. Het arbeidsvoorwaardenpakket bestaat uit een basissalaris, vergoedingen en eventuele vaste of variabele bonussen. Verhogingen zijn vaak jaarlijks mogelijk en zijn gebaseerd op afspraken met en prestaties van medewerkers;
 - ii. In een voorkomend geval van een detacheringsovereenkomst is duidelijk aangegeven dat de arbeidskracht gedetacheerd wordt bij een opdrachtgever, dat de arbeidskracht onder leiding en toezicht gaat werken bij de opdrachtgever en dat de arbeidsvoorwaarden (en periodieken) van de opdrachtgever gelden.
- d. Bij opdrachten (resultaat of inspanning) betreft het over het algemeen de inzet van medewerkers in dienst bij de opdrachtnemer.

De betreffende arbeidskrachten hebben over het algemeen een reguliere arbeidsovereenkomst met de werkgever voor bepaalde of onbepaalde tijd. De beloning van deze arbeidskrachten komt tot stand op dezelfde basis zoals hiervoor ook beschreven bij reguliere arbeidsovereenkomsten.

6.2.2 *Hoe ervaren opdrachtgevers het opdrachtgeverschap ten aanzien van de juiste beloning van externe arbeidskrachten?*

Er is in dit onderzoek een verschil waar te nemen in hoe opdrachtgevers binnen de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten en binnen de categorieën ICT-professionals Rijk en Inhuur Professionals het opdrachtgeverschap ervaren ten aanzien van het juist belonen van externe arbeidskrachten. Waar bij de eerstgenoemde categorie de opdrachtgevers goed op de hoogte zijn van de van toepassing zijnde wetgeving en in een aantal casussen ook actief benoemt het belangrijk te vinden dat externe arbeidskrachten gelijk behandeld worden als eigen arbeidskrachten, lijkt er bij de laatste twee genoemde categorieën minder bekendheid met gelijke beloning en Waadi.

Categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten

Opdrachtgevers in de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten bleken over het algemeen goed op de hoogte van de Waadi en het onderwerp juiste beloning van externe arbeidskrachten. Men spreekt in dit veldonderzoek vertrouwen uit in de gang van zaken:

- a. Over het algemeen weten alle gesproken opdrachtgevers dat er sprake is van leiding en toezicht bij opdrachtgever. Zij geven nagenoeg allen aan tevreden te zijn over de wijze waarop de afspraken met de opdrachtnemers over de beloning tot stand komen. Bij de start van het contract worden hier duidelijke afspraken over gemaakt, waar consequent invulling aan wordt gegeven door partijen. Het feit dat een vaste loonsomopbouw wordt gehanteerd maakt het uurloon (de beloning) van de arbeidskracht naar hun mening ook transparant;
- b. Er vindt frequent overleg plaats tussen opdrachtgever en opdrachtnemer op zowel operationeel als tactisch/strategisch niveau en tariefswijzigingen (als gevolg van wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden van het Rijk) worden vanuit categoriemanagement voorbereid met de opdrachtnemers. Dat zorgt voor duidelijkheid richting de opdrachtgevers en opdrachtnemers en maakt het voor de partijen in dit onderzoek helder wat er wijzigt en hoe daarmee om te gaan;
- c. Opdrachtgevers geven voor wat betreft monitoring en controle aan zelf geen onderzoek te doen naar naleving van de Waadi of juiste beloning. Men geeft aan dat dit mogelijk door 'contractmanagement' wordt gedaan, maar daarvan is men niet specifiek op de hoogte. Men geeft aan te verwachten dat als ze inzicht zouden willen in de beloning dit eenvoudig via de opdrachtnemers te verkrijgen is. Daarbij kan men elke factuur goed controleren, waarin zichtbaar is wat het uurtarief is en de omrekenfactor en welke kosten separaat in rekening worden gebracht;
- d. De opdrachtgevers geven aan dat zij zelf niet vaak vragen krijgen van externe arbeidskrachten omtrent hun beloning. Zij geven aan dat wanneer ze deze mochten krijgen, zij dan zouden afstemmen met opdrachtnemer. Men heeft het beeld dat arbeidskrachten zich in dergelijke gevallen over het algemeen tot de opdrachtnemers zouden richten;
- e. Opdrachtgevers geven aan geen signalen te ontvangen van onderbetaling. Mochten zij dit wel ontvangen dan is er over het algemeen geen specifieke procedure bij hen bekend, maar geeft men aan dat de communicatiestructuur met de opdrachtnemer goed is ingericht. Men spreekt de verwachting uit dat een dergelijk signaal op een adequate manier kan worden opgepakt.

Categorieën ICT-professionals Rijk en Inhuur Professionals

Binnen de categorieën ICT-professionals Rijk en Inhuur Professionals bleken de inhurende opdrachtgevers in dit onderzoek over het algemeen minder goed bekend met de Waadi en het onderwerp juiste beloning van externe arbeidskrachten.

Dit bleek uit een aantal voorbeelden:

- a. In een aantal gevallen leken de opdrachtgevers in dit onderzoek zich niet te realiseren dat de keuze tussen een inhuuropdracht (inspanning) of opdracht met een resultaatverplichting mogelijk ook consequenties zou kunnen hebben voor de juiste beloning van de externe arbeidskracht. In deze gevallen werd inspanning versus resultaat voor op inhoudelijke gronden gezien ('er wordt gewerkt' (inspanning) of 'wordt er een rapport opgeleverd') en niet zozeer vanuit het aspect waar leiding en toezicht ligt en wat de mogelijk effecten hiervan zijn voor de juiste beloning van de externe medewerker;
- b. Een aantal opdrachtgevers in deze categorieën geeft aan dat ze over het algemeen 'geen klachten of vragen' krijgen van extern ingehuurde arbeidskrachten omtrent hun beloning. Het beeld bestaat dat de ingehuurde arbeidskrachten zelf aan de bel zouden trekken als zij niet beloond zouden worden conform wet- en regelgeving, of onderbetaald. Een aantal opdrachtgevers in dit onderzoek geeft aan het beeld te hebben dat externe arbeidskrachten juist 'te veel' betaald krijgen in vergelijking met eigen medewerkers. Het als hoog ervaren betaalde uurtarief voor deze externe arbeidskrachten was daarvoor voornaamste redengeving;
- c. Opdrachtgevers geven aan dat bij alle inhuuropdrachten (inspanning) de loonschaal wordt aangegeven in de offerteaanvraag. Opdrachtgevers zeggen hierover dat zij dit doen zodat het voor de opdrachtnemers duidelijk is welk tarief gefactureerd mag worden. De relevantie van het doorgeven van eventuele wijzigingen in arbeidsvoorwaarden van het Rijk is veel minder bekend bij de opdrachtgevers in deze categorieën. In een aantal gevallen geeft men er blijk van zich niet te realiseren dat, wanneer Waadi van toepassing is, dergelijke informatie van belang is voor de opdrachtnemer om te weten om daarmee de juiste beloning te kunnen toekennen aan de arbeidskracht;
- d. Voor wat betreft monitoring en controle, geven de opdrachtgevers in dit onderzoek aan dit momenteel niet te doen en daartoe ook geen directe noodzaak ervaren. Zij zijn zich niet bewust van de mogelijkheden die de Algemene inkoopvoorwaarden Rijk bieden om hier informatie over op te vragen en te controleren;
- e. Wanneer een toelichting door het onderzoeksteam wordt gegeven op het wettelijk kader, geven opdrachtgevers aan veelal beter te begrijpen dat opdrachtgevers een verantwoordelijkheid hebben met betrekking tot de juiste beloning indien arbeidskrachten onder leiding en toezicht van hen staan. Zij willen daarin ook wel een actieve rol spelen, maar hebben hierbij behoefte aan duidelijkheid en sturing omtrent bij wie welk onderdeel belegd is. Daarbij vraagt een aantal opdrachtgevers zich wel af of het nodig is om hier strenger op toe te zien, aangezien zij het gevoel hebben dat er weinig misgaat.

6.2.3 *Hoe ervaren opdrachtnemers de rol van opdrachtgevers ten aanzien van de juiste beloning van externe arbeidskrachten?*

Categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten

De opdrachtnemers van de casussen binnen de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten geven aan dat zij tevreden zijn met de wijze waarop opdrachtgevers het opdrachtgeverschap ten aanzien van de juiste beloning van externe arbeidskrachten in de praktijk uitvoeren:

- a. Zij geven aan dat er over het algemeen sprake is van goede communicatie, duidelijkheid aan de voorkant omtrent de arbeidsvoorwaarden en inschaling. Daarbij geeft men aan dat wanneer er wijzigingen zijn in de arbeidsvoorwaarden dit proces ook goed verloopt met ondersteuning vanuit het categoriemanagement. De uitkomsten van de brede enquête onder opdrachtnemers onderschrijven dit beeld;
- b. Opdrachtnemers noemen als positieve punten dat informatie omtrent de voorwaarden helder is en er goede communicatie is. Daarbij is *tijdigheid* in de communicatie volgens sommige respondenten wel een aandachtspunt;
- c. Een aantal respondenten geeft verder in de enquête aan dat de inschaling van dezelfde functie tussen de verschillende opdrachtgevers binnen het Rijk kan verschillen, want niet altijd eenvoudig uit te leggen is aan externe arbeidskrachten die voor meerdere opdrachtgevers in dezelfde functie binnen het Rijk werken;
- d. Uit het veldonderzoek blijkt dat de uitzendbureaus vaak een aparte afdeling hebben die zich richt op de juiste interpretatie van de arbeidsvoorwaarden en de wijzigingen hierin. Daarmee zijn zij – naar eigen zeggen – goed in staat om de wet- en regelgeving door te voeren in de eigen processen;

-
- e. Men geeft aan dat het in de uitzendbranche gebruikelijk is dat er audits plaatsvinden voor bijvoorbeeld de NEN-certificering of het ABU-lidmaatschap. Dit betekent dat er geregeld steekproeven worden genomen, en dit onderzoek daarom niet uit de toon valt;
 - f. Opdrachtnemers in het veldonderzoek geven over het algemeen aan dat zij niet eerder door opdrachtgevers om verificatie van de loongegevens zijn gevraagd. Wel rapporteert men allerlei managementinformatie. Eén opdrachtnemer benoemt in de enquête dat de Auditdienst Rijk audits uitvoert bij opdrachtgever waarvoor zij weleens informatie heeft aangeleverd.

Categorieën ICT-professionals Rijk en Inhuur Professionals

Voor de categorieën ICT-professionals Rijk en Inhuur Professionals ontstaat uit het veldonderzoek een meer wisselend beeld ten aanzien van hoe opdrachtnemers het opdrachtgeverschap van de opdrachtgever ervaren.

- a. Opdrachtnemers die *resultaatopdrachten* uitvoeren geven voornamelijk aan dat zij geen contact hebben met opdrachtgevers omtrent de beloning en dat zij de noodzaak hiertoe ook niet ervaren. Het is hen in de meeste gevallen duidelijk of de opdracht een resultaatopdracht betreft en indien dit niet het geval is, stellen ze hier vragen over aan de opdrachtgever;
- b. Voor wat betreft *inhuuropdrachten* geven opdrachtnemers aan dat opdrachtgevers in de meeste gevallen de schaal vermelden bij het in de markt zetten van de inhuuropdracht. Ze geven aan dat zij dit nodig hebben om het juiste tarief te kunnen offren;
- c. Daar waar sprake is van in- en doorleen geven opdrachtnemers aan dat de contractuele afspraken door hen worden doorgelegd naar hun leveranciers;
- d. Voor wat betreft de verstreekte arbeidsvoorwaarden geeft een deel van de opdrachtnemers aan een arbeidsvoorwaardenpakket te bieden dat passend is bij de markt en ervan uit te gaan daarmee 'te voldoen aan de eisen van de Waadi';
- e. Uit de enquête blijkt dat respondenten aangeven dat de koppeling van schaal en tarief in de huidige arbeidsmarkt niet altijd meer voldoende is en deze niet mag worden aangepast. Men geeft bijvoorbeeld aan dat tarieven niet mogen worden geïndexeerd, terwijl opdrachtnemers conform Waadi wel eventuele stijging cao-lonen, en dergelijke, moeten betalen aan de externe arbeidskrachten;
- f. In de enquête geven respondenten aan risico te zien dat zij de arbeidsvoorwaarden niet goed kunnen toepassen op het moment dat zij niet weten wat de arbeidsvoorwaarden inhouden of weten van wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden of achteraf horen;
- g. Het overgrote deel van de respondenten in de enquête binnen de categorie Inhuur Professionals geeft aan 'nooit of soms' berichten over cao-wijzigingen te ontvangen. Bij de categorie ICT-professionals Rijk is dat deel iets kleiner maar nog steeds substantieel;
- h. Uit het veldonderzoek blijkt verder dat er weinig tot nooit gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot een monitoring, controle of audits vanuit het Rijk;
- i. Men is over het algemeen niet bekend met een procedure in geval dat er sprake zou zijn van een melding van onjuiste betaling of onderbetaling.

6.3 Wordt in de uitvoeringspraktijk beloond conform de Waadi?

6.3.1 Vaststellen leiding en toezicht is meestal goed mogelijk voor de doelen van dit onderzoek

Een van de onderzoeksvragen in dit onderzoek was: kan in voorkomende casussen worden vastgesteld of er sprake is van ter beschikking stellen van arbeid?

In het wettelijk kader uit dit onderzoek is beschreven dat de wijze waarop '**toezicht en leiding**' op de ingehuurd arbeidskracht is vormgegeven een bepalende factor is om uitspraken te doen, het al dan niet ter beschikking stellen van arbeid, en over Waadi-conforme beloning. Samengevat:

-
- a. Arbeidskrachten die **niet** onder toezicht en leiding van de opdrachtgever werkzaamheden verrichten, kunnen aanspraak maken op het overeengekomen loon met hun werkgever, dan wel het loon dat voortvloeit uit de wet of een toepasselijke cao voor zover dat hoger is;
 - b. Arbeidskrachten die **wel** onder toezicht en leiding van de opdrachtgever werkzaamheden verrichten, kunnen aanspraak maken op het overeengekomen loon met hun werkgever, aangevuld met de gelijke behandelingsnorm zoals vastgelegd in artikel 8 Waadi (de Waadi-norm) of artikel 16 lid 1 van de cao voor Uitzendkrachten (de cao-norm), indien van toepassing.

In de tweede variant (wel onder toezicht en leiding opdrachtgever) is sprake van 'ter beschikking stellen'.

In dit veldonderzoek hebben wij allereerst de 'leiding en toezicht'-inschatting per casus gemaakt aan de hand van de indicatoren die daartoe zijn opgesteld in het [wettelijk kader](#) in dit onderzoek. We herhalen deze indicatoren hier voor de volledigheid. Indicatoren die erop duiden dat ingehuurd arbeidskrachten **niet** onder toezicht en leiding van de opdrachtgever werken zijn:

- a. De opdrachtnemer heeft een volledig werkproces van de opdrachtgever overgenomen;
- b. De overgenomen processen zijn goed van de rest van de organisatie van de opdrachtgever af te bakenen;
- c. De opdrachtnemer is gespecialiseerd in dienstverlening in de relevante sector(en);
- d. De opdrachtnemer is een resultaatverplichting aangegaan met de opdrachtgever ten aanzien van te leveren werken, diensten of andere meetbare resultaten, niet een verplichting ten aanzien van de ter beschikking te stellen arbeidskrachten;
- e. De opdrachtgever betaalt niet per arbeidsuur, maar een vooraf overeengekomen tarief per geleverd werk of dienst;
- f. De opdrachtnemer maakt gebruik van vaste teams van werknemers;
- g. De door de opdrachtnemer ingezette teams zijn in vergaande mate autonoom en de opdrachten op de werkvloer worden gegeven door een leidinggevende die ook in dienst is van de opdrachtnemer;
- h. De opdrachtnemer is (financieel) verantwoordelijk voor planning, administratie, management en toezicht en draagt werkgeversrisico's, dan wel neemt de werkgeversrisico's op zich;
- i. De door de opdrachtnemer ingezette teams maken gebruik van bedrijfsmiddelen van de opdrachtnemer.

Het merendeel van de onderzochte casussen liet zich aan de hand van deze criteria relatief duidelijk toewijzen aan één van beide genoemde varianten (leiding en toezicht bij opdrachtgever of opdrachtnemer). De onderzoeksvraag kan daarmee worden positief worden beantwoord: in de voorkomende casussen kon met het wettelijk kader in de hand in de meeste gevallen de ligging van leiding en toezicht relatief duidelijk worden vastgesteld.

Ook is echter tijdens de uitvoering van het casusonderzoek duidelijk geworden dat dit niet *altijd* het geval was: er is hier en daar sprake van 'grijs gebied'. In zulke gevallen zijn er criteria die erop wijzen dat leiding en toezicht bij opdrachtgever ligt en tegelijkertijd criteria die erop wijzen dat leiding en toezicht bij opdrachtnemer ligt. Het vergt dan een tot op zekere hoogte subjectieve weging van deze criteria hoe het dagelijkse werk van de betreffende arbeidskracht in termen van leiding en toezicht moet worden gekwalificeerd. Het risico hierop zien wij vooral waar resultaatgerichte opdrachten worden verstrekt waarbij werkzaamheden zich dicht tegen/in het primaire proces van de overheid bevindt. In deze situaties kan men zich afvragen of het uitvoeren van de opdracht wel mogelijk is *zonder* een bepaalde mate van leiding en toezicht of sturing van de opdrachtgever, meer specifiek of er niet alleen instructies worden gegeven die toezien op een te bereiken resultaat, maar dat er ook werkinhoudelijke instructies worden gegeven, dan wel een grote mate van inhoudelijke controle plaatsvindt op het op geleverde resultaat.

Het veldonderzoek leverde daarmee de volgende bevindingen op, op het gebied van het kunnen vaststellen van leiding en toezicht, waarbij we onderscheid maken tussen inhuursituaties met een inspanningsverplichtingen en een resultaatverplichting.

Casussen inhuur externe arbeidskracht op basis van een inspanningsverplichting

Binnen de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten was in dit veldonderzoek eenvoudig vast te stellen waar leiding en toezicht ligt. In de raamovereenkomsten is duidelijk vastgelegd waar leiding en toezicht ligt, namelijk bij de opdrachtgever. In de praktijk bleek dit ook zo te zijn wanneer we in het veldonderzoek de indicatoren per casus toetsen. Arbeidskrachten zijn over het algemeen werkzaam in het team van opdrachtgever en ervaren directe sturing (instructies), gebruiken bedrijfsmiddelen van de opdrachtgever en opdrachtgever controleert het werk. Voor opdrachtgever en opdrachtnemer in het veldonderzoek bleek het duidelijk waar leiding en toezicht lag.

Binnen de categorie ICT-professionals is onderscheid gemaakt in raamovereenkomsten voor opdrachten op basis van een resultaatverplichting en inhuuropdrachten op basis van een inspanningsverplichting. In raamovereenkomsten en nadere overeenkomsten voor inhuur op basis van een inspanningsverplichting is nadrukkelijk vermeld dat leiding en toezicht bij de opdrachtgever ligt. Tijdens dit veldonderzoek bleek dit in de (5) onderzochte casussen in deze categorie te kunnen worden bevestigd wanneer de indicatoren werden toegepast. Opdrachtgever en opdrachtnemer waren het er deze gevallen ook over eens dat leiding en toezicht bij opdrachtgever lag.

Bij de categorie Inhuur Professionals is er sprake van raamovereenkomsten waar zowel resultaatverplichte of inspanningsverplichte opdrachten onder kunnen vallen. Zover wij konden beoordelen is er in de raamovereenkomsten geen specifieke passage opgenomen betreffende waar leiding en toezicht op de externe arbeidskracht berust. Het wordt wel benoemd in de contracthandleiding die zowel naar opdrachtgevers als naar opdrachtnemers gaat. Wanneer het voor partijen niet duidelijk is waar leiding en toezicht ligt, dan kan het mogelijk ook niet duidelijk zijn of de Waadi wel of niet dient te worden toegepast.

Voor de (4) casussen die binnen de categorie Inhuur Professionals van te voren waren geduid als inhuur op basis van een inspanningsverplichting, gold dat in twee gevallen bleek dat bij toepassing van de indicatoren eenvoudig te bepalen was dat leiding en toezicht inderdaad bij de opdrachtgever lag. In één casus gaf opdrachtnemer echter aan dat er sprake was van leiding en toezicht liggend bij opdrachtnemer in plaats van bij opdrachtgever. Dit op basis van de zelfstandigheid van werken van de externe arbeidskracht en de onafhankelijke expertise die deze persoon inbrengt. We hebben de casus niet volledig kunnen toetsen met opdrachtgever nu de verantwoordelijk leidinggevende afwezig was tijdens de onderzoeksperiode. Hierdoor konden wij de stellingname aangaande de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden, meer specifiek of de instructies van de opdrachtgever meer toezagen op werkinhoudelijke of resultaatgerichte instructies, niet toetsen bij de opdrachtgever. In dat kader zijn wij meegegaan in de redenering van de opdrachtnemer, dat de werkzaamheden zelfstandig werden uitgevoerd, dat de instructies van de opdrachtgever waren beperkt tot het te realiseren resultaat en dat de leiding en toezicht over de arbeidskracht bij de opdrachtnemer lag. Voorts is bij een andere casus geconstateerd dat deze was geadmineistreerd als 'inspanningsopdracht' terwijl zowel opdrachtnemer als opdrachtgever aangeven dat leiding en toezicht bij opdrachtnemer ligt en dit ook bleek uit het toepassen van de indicatoren. Dit betreft dan een casus die niet juist is geadmineistreerd, óf mogelijk een resultaatverplichting (opdracht) is die – ten onrechte wanneer de indicatoren worden toegepast – is uitgezet als een inhuurvraag.

Casussen externe inhuur op basis van een resultaatverplichting

Bij externe inhuur op basis van een resultaatverplichting bleek in dit veldonderzoek dat zowel in de categorie Inhuur Professionals als ICT-professionals Rijk⁷⁹ in de raamcontracten of nadere overeenkomsten, voor zover wij hebben kunnen onderzoeken, geen specifieke passage is opgenomen over waar leiding en toezicht ligt. In de praktijk bleek – na toepassen van de indicatoren rond leiding en toezicht – echter dat het voor de onderzochte resultaatopdrachten uit dit veldonderzoek aannemelijk is dat leiding en toezicht inderdaad bij de opdrachtnemer ligt.

⁷⁹ In de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten was geen sprake van resultaatverplichtingen.

Opdrachtnemer en opdrachtgever toonden zich in die gevallen eens over waar leiding en toezicht lag. Dat een 'resultaatverplichting' leiding en toezicht bij de opdrachtnemer impliceerde, was in deze gevallen dan voor beide zijden relatief duidelijk, zonder dat opdrachtgever en opdrachtnemer met elkaar erover in gesprek waren, en dit ook niet hadden vastgelegd aan de voorkant in de aanvraag of in het contract.

In vijf casussen hebben we vastgesteld dat er sprake was van 'grijs gebied': hier wijst een aantal indicatoren op leiding en toezicht bij de opdrachtgever, terwijl andere indicatoren meer wijzen richting leiding en toezicht bij de opdrachtnemer. Echter in alle vijf casussen zijn wij van mening dat leiding en toezicht – gelet op de criteria uit het wettelijk kader – overwegend bij de opdrachtnemer ligt.

In dit veldonderzoek constateerden wij de volgende 'grijze' situaties waarin sprake was van:

- a. **Uitbesteding primair proces.** Dit zijn situaties waarbij opdrachtnemer een (deel van een) primaire taken/proces overneemt van opdrachtgever, zoals bijvoorbeeld het zelfstandig afhandelen van bezwaar/beroepen of beoordelen van aanvragen. In al deze gevallen heeft opdrachtgever wel duidelijke kaders voor de uitvoering van de taken en ligt het mandaat (bijvoorbeeld een ondertekening) bij de opdrachtgever die daarmee in staat is om instructies te geven, het werk inhoudelijk te beoordelen. Tegelijkertijd zijn ook afspraken gemaakt over een zelfstandige uitvoering van de werkzaamheden, beloning op stuksbasis (fixed fee), minimaal competentieniveau op basis waarvan er relatief zelfstandig kan worden gewerkt, et cetera. Met name de afspraken aangaande het betalen per dossier en de zelfstandige wijze waarop de werkzaamheden werden uitgevoerd, heeft ons doen inschatten dat leiding en toezicht – gelet op de criteria uit het wettelijk kader – overwegend bij de opdrachtnemer ligt. Er blijft in dergelijke gevallen evenwel sprake van een subjectieve toets, waarbij de criteria niet allemaal in dezelfde richting wijzen.
- b. **Adviseren wordt na verloop van tijd meewerken.** Dit zijn situaties waarbij opdrachtnemer gedurende langere tijd een opdracht uitvoert waarbij in eerste instantie gestart wordt vanuit een duidelijke en adviserende rol, maar deze vervolgens meer coachend en meewerkend in een team wordt en daarmee na verloop van tijd gelet op de balansindicatoren *de facto* dagelijks leiding en toezicht van de opdrachtgever kan komen te staan. Opdrachtgever en opdrachtnemer zijn echter van mening dat leiding en toezicht gedurende de gehele opdracht bij opdrachtnemer ligt. Dit meewegende concluderen wij dat leiding en toezicht bij opdrachtnemer ligt.
- c. **Co-creatieve samenwerkingsvorm.** Dit betrof één casus waarbij opdrachtgever een taak geheel of grotendeels outsourcet naar een opdrachtnemer, maar waarin volgens een specifieke samenwerkingsvorm wordt gewerkt en eenzelfde team dezelfde taken uitvoert die wél onder leiding en toezicht van opdrachtgever vallen. De betreffende casus is een voorbeeld van een co-creatieve samenwerkingsvorm ('scrum team') die met name bij ICT-diensten relatief gebruikelijk is geworden. In dergelijke intensieve samenwerkingsvormen waarin uitbestede teams langdurig en op dagelijkse basis samenwerken, waarin opdrachtgeversrollen⁸⁰ ook zekere sturingsmogelijkheden kunnen geven op de dagelijkse werkinhoud, voorziet de indicatorenlijst niet volledig om de aard van toezicht en leiding te kunnen beoordelen. Ook hier wordt de inschatting dan tot op zekere hoogte subjectief: de toetsingsindicatoren geven geen eenduidig beeld, maar concluderen wij dat het aannemelijk is dat leiding en toezicht, zoals opdrachtgever en opdrachtnemer ook aangeven, bij opdrachtnemer ligt.

6.3.2 Vaststellen of er beloond is conform artikel 8 Waadi is bewerkelijk, en niet in alle gevallen met zekerheid te doen

De volgende onderzoeksvraag in dit onderzoek was: "Kan in voorkomende casussen worden vastgesteld of er beloond is conform artikel 8 Waadi of – indien van toepassing – artikel 16 van de cao voor Uitzendkrachten (ABU/NBBU)?" Uitsluitend voor die (13) casussen waar in de vorige stap sprake bleek van ter beschikking stelling van arbeid (leiding en toezicht bij opdrachtgever) is nader onderzocht of in die gevallen conform artikel 8 Waadi of – indien van toepassing – artikel 16 van de cao voor Uitzendkrachten (ABU/NBBU) is beloond (zie paragraaf 6.2.2.).

⁸⁰ Agile werken en SCRUM kent bijvoorbeeld de rol 'Product Owner'; deze ziet in de meeste interpretaties niet op teamselectie en leiding en toezicht op werkinhoud van het SCRUM-team, maar kan in andere interpretaties wel degelijk een sturende en bepalende rol hebben.

Deze onderzoeksvraag verwijst naar de 'gelijke behandeling' tussen medewerkers in dienst bij het Rijk en ingehuurd arbeidskrachten onder regie van het Rijk. Om dit in het veldonderzoek op casusniveau te kunnen vaststellen dient – conform het wettelijk kader uit dit onderzoek – specifiek te worden gekeken naar een limitatieve opsomming van arbeidsvoorwaarden voor arbeidskrachten die wel onder regie van de opdrachtgever werken, maar niet zijn gebonden aan de cao voor Uitzendkrachten. We herhalen hier voor de volledigheid de looncomponenten die minimaal gelijkwaardig dienen te zijn (de Waadi-norm):

- a. Het geldende periodeloon in de schaal behorende bij de functiegroep waarin de werknemer is ingedeeld;
- b. De van toepassing zijnde arbeidsduur(verkorting);
- c. Alle toeslagen;
- d. Kostenvergoedingen (voor zover de werkgever deze vrij van loonheffing en premies kan uitbetalen: reiskosten, pensionkosten en andere kosten noodzakelijk vanwege de uitoefening van de functie);
- e. Periodieken (hoogte en tijdstip zoals bij de opdrachtgever bepaald);
- f. Vergoeding van reizen en/of reistijd verbonden aan het werk (tenzij de reizen of reistijd reeds als gewerkte uren worden aangemerkt);
- g. Thuiswerkvergoedingen;
- h. Vakantiedagen.

Indien arbeidskrachten wél gebonden zijn aan de cao voor Uitzendkrachten hebben zij recht op de zogenoemde 'inlenersbeloning'. Met ingang van 1 januari 2023⁸¹ betreft dit (de cao-norm):

- a. het geldende periodeloon in de schaal behorende bij de functiegroep waarin de uitzendkracht is ingedeeld;
- b. de van toepassing zijnde arbeidsduurverkortung. Deze kan – dit ter keuze van de uitzendonderneming – gecompenseerd worden in tijd en/of geld;
- c. toeslagen voor overwerk, voor werken in onregelmatigheid (waaronder feestdagen), verschoven uren, ploegendienst en werken onder fysiek belastende omstandigheden samenhangend met de aard van het werk (waaronder werken onder lage of hoge temperaturen, werken met gevaarlijke stoffen, of vuil werk);
- d. initiële loonsverhoging vanaf hetzelfde tijdstip en met dezelfde omvang als bij de opdrachtgever;
- e. kostenvergoedingen (voor zover de uitzendonderneming deze vrij van loonheffing en premies kan uitbetalen: reiskosten, pensionkosten en andere kosten noodzakelijk vanwege de uitoefening van de functie);
- f. periodieken (hoogte en tijdstip als bij de opdrachtgever bepaald);
- g. vergoeding van reizen en/of reistijd verbonden aan het werk (tenzij de reizen of reistijd reeds als gewerkte uren worden aangemerkt);
- h. eenmalige uitkeringen, ongeacht het doel of de reden van de uitkering;
- i. thuiswerkvergoedingen;
- j. vaste eindejaarsuitkeringen (hoogte, tijdstip en voorwaarden zoals bij de opdrachtgever bepaald).

Om de bedoelde vaststelling te kunnen is in het veldonderzoek de volgende informatie opgevraagd bij opdrachtnemers op casusniveau:

- a. De schriftelijke arbeidsovereenkomst(en) waarin is opgenomen: functie, arbeidstijd en beloningen;
- b. Afschriften van de loonspecificaties over bovenstaande controleperiode;
- c. Afschriften (bewijzen) van de betaling van het loon volgens de loonspecificaties;
- d. Tijdverantwoordingsformulieren (werkbriefjes) dan wel een overzicht van het daadwerkelijk aantal gewerkte uren, overeenkomend met de geselecteerde perioden.

Bij opdrachtgevers hebben wij de volgende informatie opgevraagd op casusniveau:

- a. De (nadere)overeenkomst tussen het Rijk en de betreffende opdrachtnemer, inclusief de contractuele vastlegging aangaande de inzet van de arbeidskracht(en) op de opdracht;
- b. De offerteaanvraag zoals deze is verstrekt aan de opdrachtnemer voor de betreffende opdracht.

⁸¹ Er is gekozen voor de inlenersbeloning zoals deze per 1 januari 2023 had te gelden, omdat de onderzoeksperiode is gelegen in een periode tussen 1 januari 2023 en 1 juli 2023.

Vervolgens hebben wij in samenwerking met Pellicaan Advocaten het wettelijk kader uit hoofdstuk 4 van dit rapport als toetsingskader gehanteerd bij het evalueren van de casussen uit het veldonderzoek, en bovenstaande Waadi, dan wel cao-norm toegepast om – op basis van het ons door opdrachtnemers en opdrachtgevers ter beschikking gestelde informatie – de vergelijking op het niveau van individuele looncomponenten te kunnen uitvoeren.

Het opvragen en beoordelen van de genoemde informatie is zeer bewerkelijk, zowel voor de onderzoekers, als voor de respondenten (opdrachtgevers en opdrachtnemers). Daarbij opgemerkt dat diverse opdrachtnemers niet alle verzochte documenten hebben aangeleverd. Zo hebben lang niet alle opdrachtnemers de gevraagde tijdverantwoordingsformulieren opgeleverd, uit hoofde waarvan het aantal gewerkte uren uit de loonstroken diende te worden herleid. Ook ontbraken in de regel de betalingsbewijzen. Omwille van de uitvoerbaarheid is de loonvergelijking onder dergelijke omstandigheden uitgevoerd met de informatie die wél beschikbaar was, waarbij als minimum de arbeidsovereenkomst, toegezonden loonstroken en de door opdrachtgever en opdrachtnemer verstrekt informatie tot uitgangspunt is genomen.

Eén opdrachtnemer in dit veldonderzoek heeft ondanks herhaald verzoek geen enkele informatie verstrekt met betrekking tot loonbetaling. Daarnaast was één opdrachtnemer slechts bereid een invulsheet in te vullen aangaande de toepasselijke arbeidsvoorwaarden. Hier kon alreeds uit worden afgeleid dat de arbeidskracht niet het juiste loon had ontvangen, uit hoofde waarvan in dit individuele geval enkel is uitgegaan van de door de opdrachtnemer verstrekte informatie. Uit de verkregen informatie van de opdrachtnemers kon naar oordeel van Significant Public en Pellicaan Advocaten een voldoende duidelijk en getrouw beeld aangaande de beloning worden herleid.

Gedurende het onderzoek bleek vergelijking op niveau van looncomponenten in de meeste gevallen goed mogelijk. Ook de tweede onderzoeksvraag kan daarmee positief worden beantwoord: in de voorkomende casussen kan met het wettelijk kader in de hand, en de Waadi of cao-norm, in de meeste gevallen relatief duidelijk de looncomponent-vergelijking worden uitgevoerd, en aldus worden vastgesteld of er in de betreffende casus conform Waadi of cao-norm was betaald.

Bij enkele casussen en voor enkele specifieke looncomponenten bleek dat vaststelling niet, niet volledig of niet met 100% zekerheid kon worden gedaan. Dit gold met name voor:

- a. Reiskosten- en thuiswerkvergoedingen: het was op grond van de verstrekte informatie niet altijd duidelijk vast te stellen of en zo ja in welke mate de werkzaamheden door de arbeidskracht vanuit huis werden verricht en in welke mate er aanspraak kon worden gemaakt op een reiskosten- en/of thuiswerkvergoeding;
- b. Toeslagen: de feitelijke tijdstippen waarop de werkzaamheden werden verricht, waren niet altijd exact vast te stellen. Alsdan is voor de toets van eventuele toeslagen het aantal gewerkte uren op de loonstrook in combinatie met de toepasselijke loonschaal tot uitgangspunt genomen;
- c. Periodieken: een werknemer heeft recht op een periodieke verhoging eens per 12 maanden, in het geval van goed functioneren en tot het schaalmaximum is bereikt. In dit onderzoek hebben wij geen informatie achterhaald over het relevante arbeidsverleden van de werknemers en hun mate van functioneren. In zijn algemeenheid konden wij derhalve niet vaststellen of, en zo ja, per wanneer er recht ontstond op een periodieke verhoging.

Samenvattend leverde het bestuderen van de onderzochte casussen in dit veldonderzoek de constatering:

- a. In gevallen waarin opdrachtnemers zich profileren als uitzendondernemingen, dan wel organisaties die arbeidskrachten ter beschikking stellen, werd er rekening gehouden met de gelijke behandelingsnorm, dan wel de inlenersbeloning conform de Waadi- of cao-norm. De betreffende partijen hebben hun uitvoeringsprocessen hierop ingericht en doen dit in grote lijnen goed. Dit zijn de dienstverleners (met name uitzendbureaus en detacheerders) die hun processen zodanig hebben ingericht dat zij uitvraag doen naar de relevante looncomponenten en vervolgens hun werknemers belonen conform de inlenersbeloning als bedoeld in de cao voor Uitzendkrachten. De voorhanden informatie aangaande de inlenersbeloning wordt praktisch één-op-één gevolgd.

De betrokken arbeidskrachten worden ingedeeld in de juiste loonschaal, ontvangen een incidentele verhoging op het moment dat de cao Rijk dit voorschrijft, een eindejaarsuitkering en de eenmalige uitkering is aan de arbeidskracht betaald. In één casus hebben wij vastgesteld dat de betrokken externe arbeidskracht ten onrechte geen reiskostenvergoeding had ontvangen.

- b. De opdrachtnemers die van oordeel zijn dat zij niet kwalificeren als een uitzendonderneming die onder de reikwijdte van de cao voor Uitzendkrachten valt, hanteren in de regel een eigen arbeidsvoorwaardenpakket. Dit kunnen detacheringsbureaus, ICT-dienstverleners, dan wel consultancybureaus zijn, waarbij de werknemers onder leiding en toezicht van de opdrachtgever hun werkzaamheden uitvoeren. De opdrachtnemers in dit veldonderzoek waren in een aantal gevallen ofwel onvoldoende bekend met de omstandigheid dat de arbeidskrachten onder leiding en toezicht van de opdrachtgever werkten, inclusief de toepasselijkheid van de Waadi, ofwel gingen ervan uit de arbeidskrachten in totaal voldoende loon ontvingen, uit hoofde waarvan zij in lijn met de toepasselijke wet- en regelgeving werden beloond. Binnen deze categorie zien wij in de kern twee situaties ontstaan:
- i. De vergelijking met de Waadi gaat relatief goed (in de zin van gelijke beloning) bij de meer ervaren/hoger ingeschaalde externe arbeidskrachten. Die krijgen in voorkomende gevallen een ruim beloningspakket, waardoor zij een voldoende of *hoger* periodeloon ontvangen dan door opdrachtgever wordt betaald. Tegelijkertijd sluit het arbeidsvoorwaardenpakket van de opdrachtnemer, bijvoorbeeld qua initiële verhogingen en vakantiedagen, niet volledig aan op hetgeen bij de opdrachtgever wordt betaald. Aangezien 'pakketvergelijking' niet is toegestaan ontvangen de ervaren/hoger ingeschaalde arbeidskrachten die onder leiding en toezicht van de opdrachtgever werken dus niet voor alle beloningscomponenten van de Waadi het juiste loon. Zij ontvangen in de regel wel weer andere bonussen en looncomponenten, maar deze kunnen dus niet in de plaats van de looncomponenten als bedoeld in artikel 8 Waadi treden.
- ii. De minder ervaren/lager ingeschaalde externe arbeidskrachten ontvangen in enkele gevallen in dit veldonderzoek een periodeloon dat *lager* ligt dan hetgeen bij de opdrachtgever wordt betaald. Hierbij speelt mogelijk een rol dat hen een leaseauto of ruimere mobiliteitsregeling ter beschikking wordt gesteld, dan wel dat er wordt geïnvesteerd in de opleiding van de betrokken arbeidskrachten, maar dergelijke componenten/investeringen kunnen niet een lager periodeloon rechtvaardigen. Wederom heeft als maatstaf voor de juiste beloning te gelden dat pakketvergelijking niet is toegestaan en dat ieder beloningscomponent van de Waadi op individueel niveau voor de betrokken arbeidskracht minimaal gelijk dient te zijn aan hetgeen een arbeidskracht, werkzaam in dezelfde of een vergelijkbare functie in dienst van de opdrachtgever ontvangt. Bij de minder ervaren/lager ingeschaalde arbeidskrachten bleek dat er meerdere keren in dit veldonderzoek een te laag periodeloon werd betaald. Ook het uitkeren van initiële verhogingen en vakantiedagen waren niet in overeenstemming met de gelijke beloningsnorm als opgenomen in artikel 8 Waadi.
- c. In één (1) in- en doorleensituatie bleek de arbeidskracht onvoldoende loon te ontvangen, mogelijk omdat het onduidelijk was dat de arbeidskracht onder leiding en toezicht van de opdrachtgever werkte, maar mogelijk ook omdat er onvoldoende informatie door de doorlener werd opgevraagd en aan de uitlener werd doorgegeven.

6.4 Hoe verhoudt de inhuurpraktijk van het Rijk zich tot het wettelijk kader?

Volgend uit het wettelijk kader (hoofdstuk 4) en beschrijving van de afspraken in het inhuurproces (in hoofdstuk 5), hebben we in het veldonderzoek onderzocht hoe de beloning van externe arbeidskrachten in de praktijk uitpakt. In de paragrafen 6.1, 6.2 en 6.3 zijn wij ingegaan op de informatieverzameling, en de inzichten ten aanzien van inhuurproces en beloning zoals deze in de praktijk is waargenomen in dit veldonderzoek.

Wanneer we deze praktijk vergelijken met de elementen die in het wettelijk kader zijn genoemd, uitgesplitst in adequaat opdrachtverlening vooraf en adequaat opdrachtgeverschap achteraf, dan volgt het beeld uit tabellen 4 en 5.

6.4.1 Komt het Rijk de afspraken over 'adequate opdrachtverlening vooraf' in de praktijk na?

Elementen uit wettelijk kader	Praktijk categorie ICT-professionals Rijk	Praktijk categorie Inhuur Professionals	Praktijk categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten
Adequate opdrachtverlening vooraf			
De opdrachtgever werkt uitsluitend met gecertificeerde aannemers of opdrachtnemers die met hun certificaat of keurmerk toetsbaar waarborgen dat zij hun personeel betalen conform het overeengekomen loon.	Dit is in het veldonderzoek niet op casusniveau getoetst.		
Afspraken aangaande de verplichting om te staan ingeschreven in het Handelsregister (in Nederland of in het buitenland).	Dit is in het veldonderzoek niet op casus niveau getoetst.		
Uitvoeringsvoorwaarden, aangaande het hanteren van de correcte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.	Opdrachtnemers en opdrachtgevers van resultaatopdrachten waarbij leiding en toezicht bij de opdrachtnemer ligt, geven aan dat zij geen informatie met elkaar uitwisselen omtrent beloning. Men ziet hierin ook geen directe noodzaak. Bij inhuuropdrachten wordt volgens de opdrachtgever en opdrachtnemer in het aanvraagformulier over het algemeen de schaal aangegeven. Opdrachtgevers geven aan dat de schaal gekoppeld is aan het tarief dat de opdrachtgever voor een externe inhuurkracht in rekening mag brengen. In het aanvraagformulier van ICT- professionals wordt ook aangegeven of er sprake is van leiding en toezicht door de opdrachtgever.	Opdrachtnemers geven aan dat in de aanbestedingsdocumenten duidelijk staat vermeld dat de uitzendkrachten recht hebben op de inlenersbeloning. Bij aanvang van de raamovereenkomst doen zij een inventarisatie bij de opdrachtgever naar de van toepassing zijnde arbeidsvoorwaarden. In de gesprekken komt naar voren dat zij over het algemeen deze informatie elk jaar of bij wijzigingen opnieuw vaststellen en laten ondertekenen door opdrachtgever. Daarmee zijn de basisarbeitsvoorwaarden bekend en op basis hiervan geeft men aan dat de systemen worden ingericht. Opdrachtgevers en opdrachtnemers geven beiden aan dat bij elke aanvraag de schaal wordt aangegeven. De trede wordt veelal in samenspraak bepaald. Over eventuele specifieke arbeidsvoorwaarden is er contact tussen de accountmanager en decentraal contractmanagement van de betreffende organisatie.	
Afspraken over het uitvoeren van periodieke controles, waarin wordt gecontroleerd of de werknemers het juiste loon ontvangen.	Over het algemeen zijn zowel inhurende managers als opdrachtnemers in zowel inhuuropdrachten als resultaatopdrachten zich niet bewust van deze mogelijkheid.	Over het algemeen zijn de uitzendbureaus op de hoogte dat dergelijke audits kunnen worden uitgevoerd. Inhurende managers geven over het algemeen aan zich hier niet bewust van te zijn.	

Overig – Afspraken met betrekking tot informeren over wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden gedurende de overeenkomst.	Een deel van de opdrachtnemers geeft aan dat zij vanuit categorie management wel een update ontvangen. Een deel geeft aan geen informatie te ontvangen. Voor wat betreft opdrachtgevers en opdrachtnemers van resultaatopdrachten geven beiden aan dat zij deze informatie niet verstrekken of bijhouden in verband dat dit niet relevant is voor de opdrachtnemer.	Vrijwel alle opdrachtnemers geven aan geen informatie te ontvangen hieromtrent. Voor wat betreft opdrachtgevers en opdrachtnemers van resultaatopdrachten geven beiden aan dat zij deze informatie niet verstrekken of bijhouden in verband met dat dit niet relevant is voor de opdrachtnemer.	Alle opdrachtnemers in het veldonderzoek geven aan dat zij proactief worden geïnformeerd door categoriemanagement over cao-verhogingen, aanvullende vergoedingen et cetera. Categoriemanagement geeft aan wat de impact van dergelijke wijziging is en stemt de aanpassing in tarieven ook met opdrachtnemer af. Opdrachtnemer heeft veelal ook een centrale afdeling die/team dat de wijzigingen in de gaten houdt.
---	---	---	--

Tabel 4. Adequate opdrachtverlening vooraf in de praktijk

6.4.2 Komt het Rijk de afspraken over 'adequaate opdrachtgeverschap achteraf' in de praktijk na?

Elementen uit wettelijk kader	Praktijk categorie ICT-professionals Rijk	Praktijk categorie Inhuur Professionals	Praktijk categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten
Adequaate opdrachtgeverschap achteraf			
De opdrachtgever treedt op bij signalen aangaande onderbetaling.	Opdrachtgevers geven het beeld terug dat zij nauwelijks dergelijke signalen krijgen, maar verwachten dat, als dit zich zou voordoen, ze dan deze geluiden terugleggen bij contractmanagement en/of HR.		Opdrachtgevers geven aan over het algemeen in nauw contact te staan met opdrachtnemers en hebben periodiek overleg. Er zijn hen weinig signalen bekend dat er eventueel sprake zou kunnen zijn van onderbetaling. Mocht dit wel voorkomen, dan wordt dit direct voorgelegd aan de opdrachtnemer in het eerstvolgende overleg en opgelost.
De opdrachtgever laat periodiek controles uitvoeren waarin wordt gecontroleerd of ingehuurd personeel het juiste loon ontvangt.	Opdrachtgevers geven aan zelf geen periodieke controles uit te hebben gevoerd. Zij benoemen dat dit mogelijk door het management wordt gedaan.		
De opdrachtgever informeert zich over de situatie, verlangt dat uitvoeringsvoorwaarden en contractuele bepalingen worden nagekomen of treedt bemiddelend op in het geval van misstanden.	Niet kunnen vaststellen in de casussen, daar dit niet aan de orde was. Men verwijst naar contractmanagement als de plek waar dit opgepakt zou moeten worden.	Niet kunnen vaststellen in de casussen, daar dit niet aan de orde was. De opdrachtgevers waarmee is gesproken in deze categorie, spraken over periodiek afstemming (vaak wekelijks) tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.	

Tabel 5. Adequaate opdrachtgeverschap achteraf in de praktijk

7 Conclusies en handelingsperspectief

Het rapport sluiten we af met een aantal conclusies volgend uit de beantwoording van de onderzoeksvragen in de voorgaande hoofdstukken. Daarmee geven wij invulling aan de doelstelling van het onderzoek:

- a. Het verkrijgen van inzicht in hoe de Rijksoverheid in haar (inhuur)beleid verantwoordelijk opdrachtgeverschap heeft vormgegeven wat betreft een gelijke beloning conform de Waadi;
- b. Het verkrijgen van inzicht in hoe het proces van gelijke beloning bij de inhuur van arbeidskrachten die ter beschikking zijn gesteld er daadwerkelijk uitziet in de (departementale) uitvoeringspraktijk;
- c. Inzicht krijgen in op welke punten in de praktijk het verantwoordelijk opdrachtgeverschap wel/niet uitgevoerd wordt volgens de verplichtingen zoals opgenomen in het HR-beleid en de instructies van het Rijk.

Tot slot doen wij enkele aanbevelingen: wat is het handelingsperspectief dat het Rijk naar onze mening heeft om het thema juiste beloning van externe arbeidskrachten verder te adresseren?

7.1 Conclusies

7.1.1 *Eén wettelijk kader, maar versnipperd en divers extern opdrachtgeverschap: daarmee raakt ook de verantwoordelijkheid voor juist belonen van externe arbeidskrachten versnipperd*

Dit onderzoek toont aan dat het – gelet op het wettelijk kader – voor het juist kunnen belonen van externe arbeidskrachten belangrijk is dat de opdrachtgever bij een voorgenomen inhuursituatie duidelijkheid verschaft aan opdrachtnemers over hoe zij ‘leiding en toezicht’ gaat toepassen in een voorgenomen inhuursituatie, en – in geval het een ter beschikking stelling betreft – duidelijkheid geeft over alle looncomponenten die de opdrachtnemer dient te kennen om de door opdrachtnemer in te zetten arbeidskracht juist te belonen. Dat is een inhoudelijke verantwoordelijkheid die het opdrachtgeverschap zo goed mogelijk dient in te vullen en middels artikel 12a Waadi ook een wettelijke basis kent.

Het *formeel* opdrachtgeverschap voor de inhuur van externe arbeidskrachten valt onder de eindverantwoordelijkheid van de minister behorend bij het rijksonderdeel dat de uitgaven aan een leverancier doet. Het is de verantwoordelijkheid van het betalende departement om ervoor te zorgen dat deze betalingen op een correcte manier worden gedaan, in overeenstemming met de geldende wet- en (eigen) regelgeving. In de praktijk levert dit een groot aantal inhurende managers binnen het Rijk op, die hun inhuurbehoefte via uiteenlopende ondersteuningsprocedures op het vlak van externe inhuur in een NOK dienen vast te leggen.

In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen intern en extern opdrachtgeverschap. Het onderzoek laat zien dat er diverse actoren zijn die binnen het interne en externe opdrachtgeverschap een ondersteunende rol, dan wel een bepaalde verantwoordelijkheid hebben, zoals de rijksbrede beleidsmakers en kaderstellers binnen de vakgebieden HR en Inkoop, diverse Shared Service Centra op het gebied van Inkoop en HR, de IUC's en de bedrijfsfunctie categoriemanagement. Categoriemanagement vervult een brugfunctie tussen het intern en extern opdrachtgeverschap, maar is niet de formeel opdrachtgever van een (inhuur)contract. Zij kent de gewenste ‘leiding en toezicht’-situatie bij de opdrachtgever en de passende inschaling van de functie (en specifieke beloningscomponenten) ook helemaal niet; het lijkt praktisch niet uitvoerbaar om dit van opdrachtgevers over te nemen.

De grote verscheidenheid aan opdrachtgevers, ondersteuning (via diverse inhuurdesks, en inkooppunten) maakte het in dit onderzoek lastig om te kunnen beoordelen of de afspraken – op het gebied van juiste beloning van externe arbeidskrachten – voor alle betrokkenen even duidelijk zijn. Er wordt wel eens gesteld: “Waar iedereen verantwoordelijk is, is niemand het”.

Voor goed ingevoerde opdrachtgevers – bijvoorbeeld opdrachtgevers die veel inhuren, of werken met goed toegeruste inhuurdesks – kan het zijn dat het wettelijk kader en de door het categoriemanagement verstrekte informatie adequaat zijn. Wij achten het aannemelijk dat dit niet zonder meer geldt voor een minder ingevoerde inhurende manager die weinig of voor het eerst inhurt. Zeker als deze manager op een plek binnen het Rijk werkt waar hij geen goed toegeruste inhuurdesk tot zijn beschikking heeft, of hij de weg daar naartoe niet weet te vinden. Mag van individuele managers binnen het Rijk redelijkerwijs verwacht worden dat deze zich rekenschap geven van *dit* wettelijk kader, naast alle andere kaders en richtlijnen waaraan het Rijk zich dient te houden?

7.1.2 *Het categoriemanagement vervult een nuttige rol in het vermijden van risico's op ongelijke beloning van externe arbeidskrachten, maar kan een wisselende mate van operationalisering en concretisering niet voorkomen*

Het Rijk heeft – anders dan een verwijzing naar vigerende wet- en regelgeving – ‘goed’ of ‘verantwoordelijk’ opdrachtgeverschap in de inhuur niet eenduidig gedefinieerd, en niet overal even specifiek uitgewerkt in beleid en werkinstructies rondom juiste beloning. Niettemin is de wet- en regelgeving goed in beeld binnen de onderzochte categorieën, de thematiek rond juist belonen van externe arbeidskrachten goed bekend, en wordt zichtbaar goed ondersteunend en faciliterend werk verricht in termen van informatievoorziening en ondersteuningsaanbod op dit vlak door het categoriemanagement. Ook is er ondersteuning nabij via de diverse inhuurdesks en shared services zoals O&P Rijk, echter niet noodzakelijkerwijs specifiek voor het aspect ‘juiste beloning’.

Categoriemanagement (in de brugfunctie die zij vervult tussen intern en extern opdrachtgeverschap) is de plek waar de afspraken het duidelijkst bekend zijn, en zijn vastgelegd op het niveau van een categorieplan (voor zover aanwezig), aanbestedingen, handreikingen en instructies. Wij stelden eerder in dit rapport dat het categoriemanagement niet alleen de brugfunctie vervult tussen intern en extern opdrachtgeverschap, en daardoor de wettelijke kaders, interdepartementale afspraken helpt te vertalen in raamovereenkomsten met externe dienstverleners, maar hier en daar ook – waar en voor zover dit in haar mogelijkheden ligt – ‘de gaten dichtloopt’ van voorlichting en informatievoorziening over wetstoepassing naar de departementale inhuurpraktijk daar waar dat nodig is. Het is overigens de vraag of het categoriemanagement (in formatie en competentie) afdoende voor deze taak is toegerust; dit zou veronderstellen dat deze ‘servicefunctie’ (het betreft ondersteunende dienstverlening naar de formele opdrachtgevers) in haar taakbeschrijving is voorzien, en is begroot in formatiecalculatie en dergelijken.

Dit onderzoek laat zien dat de nuttige rol van het categoriemanagement niet kan voorkomen dat door de diversiteit aan opdrachtgevers en marktpartijen in de drie categorieën een wisselend niveau van operationalisering en concretisering wordt bereikt, waarbij de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten het meest expliciet de dialoog met de opdrachtnemers hierover aangaat en waarborgen zoekt in bijvoorbeeld certificering van leveranciers. Wij noemen hiervoor in [paragraaf 5.3.2](#) enkele mogelijke verklaringen, maar hebben dit in het kader van dit onderzoek niet nader onderzocht. Zo hebben wij [geen onderzoek](#) naar sectorale verschillen in de markten die de drie categorieën bestrijken, of ‘taaktoegerustheid’ van de verschillende categorieteams uitgevoerd.

Het lijkt ons al met al niet wenselijk dat de mate waarin een externe arbeidskracht erop kan vertrouwen dat de opdrachtgever van zijn werkgever zich afdoende heeft gekwetend van zijn opdrachtgeversverantwoordelijkheid inzake juiste beloning af zou kunnen hangen van de ‘categorie’ waarin diens werkgever (de uitzender, detacheerder of dienstverlener) is gecontracteerd. Het streven zou naar onze mening moeten zijn om dit zoveel mogelijk gelijk te trekken. Daarbij ligt er naar onze mening een minstens zo grote verantwoordelijkheid bij de opdrachtnemers (de rijkscontractanten) om dit in de praktijk naar hun arbeidskrachten ook waar te maken.

Daar waar een rijksopdrachtgever onverhoopt nalaat om de benodigde duidelijkheid over leiding en toezicht, en de juiste looncomponenten te verschaffen ('brengplicht'), dan mag naar onze mening ook van een opdrachtnemer worden verwacht om – in het geval van onduidelijkheid – navraag te doen naar de feitelijke invulling van de werkzaamheden en – indien benodigd – de relevante looncomponenten op te vragen van een arbeidskracht werkzaam in een gelijke of gelijksoortige functie in dienst van de opdrachtgever. De opdrachtnemer is als formeel werkgever immers gehouden om de werknemer het wettelijk juiste loon te betalen. Met andere woorden, een opdrachtgever en opdrachtnemer hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat de betrokken arbeidskracht juist wordt beloond.

7.1.3 *In het veldonderzoek bleek aan de hand van het wettelijk kader over het algemeen goed vast te stellen waar leiding en toezicht op de externe arbeidskracht lag. Er was wel sprake van 'grijze gebieden' wat het voor inhurende managers niet eenvoudiger maakt*

Voor het vaststellen of een externe arbeidskracht recht heeft op gelijke beloning conform de Waadi is het doorslaggevend om vast te stellen waar leiding en toezicht ligt. Dit betreft te allen tijde een subjectieve toets aan de hand van alle omstandigheden van het geval, maar in de 23 onderzochte casussen kon in het kader van dit onderzoek redelijk goed worden vastgesteld of de opdrachtnemer of de opdrachtgever leiding en toezicht over de arbeidskracht uitoefende. Het wettelijk kader bleek daar zijn doel in grote lijnen te dienen.

Wel bleek er in vijf van de acht 'resultaatcasussen' sprake van een – in relatie tot het wettelijk kader – 'grijs gebied', waarbij indicatoren aangaande leiding en toezicht deels naar de opdrachtgever en deels naar de opdrachtnemer wezen. Dit was met name het geval wanneer primaire werkzaamheden worden uitbesteed, externe arbeidskrachten langdurig worden ingehuurd, er specifieke samenwerkingsvormen/-methoden met opdrachtgever gelden of bij langdurige inzet waarbij de expertiserol van de externe arbeidskracht minder prominent was geworden. In het onderzoek is echter voor alle resultaatcasussen geoordeeld dat leiding en toezicht bij de opdrachtnemer lag. Bij een enkel twijfelgeval bleken indicatoren zowel bij leiding en toezicht van de opdrachtgever, als bij leiding en toezicht van de opdrachtnemer te liggen. Wij hebben daarop doorgevraagd naar de praktijksituatie, waarbij opdrachtnemer en opdrachtgever beiden van oordeel leken dat leiding en toezicht meer bij de opdrachtnemer zou liggen. Ondanks de omstandigheid dat de partijbedoeling hierbij niet relevant is, hebben wij ervoor gekozen om alsdan – bij een feitelijk gelijke verdeling van de indicatoren – de weging meer in de richting van de opdrachtnemer te doen laten doorslaan. Anderzijds is in twee 'inspanningscasussen' juist geoordeeld dat leiding en toezicht bij de opdrachtnemer lag, in plaats van bij de opdrachtgever.

In de kern kan worden geconstateerd dat het in het merendeel van de gevallen duidelijk was wie er leiding en toezicht over de arbeidskrachten uitoefende, maar dat zich situaties kunnen voordoen waarbij het wettelijk kader geen eenduidig antwoord biedt, en waarbij de kwalificering van gezagsverhouding deels op kwalitatieve gronden c.q. een subjectieve weging van feiten en omstandigheden dient plaats te vinden. Dit maakt de rol van de opdrachtgever in het kader van het zorgdragen voor juiste beloning er niet eenvoudiger op.

7.1.4 *In het veldonderzoek was betaling van het juiste loon niet in alle gevallen met zekerheid vast te stellen, en er waren afwijkingen – Waadi-naleving kan afgaand op dit onderzoek niet als vanzelfsprekend worden beschouwd*

Gedurende het onderzoek bleek vergelijking op niveau van looncomponenten voor de casussen waar leiding en toezicht bij opdrachtgever lag in de meeste gevallen goed mogelijk. Voor enkele onderzochte casussen gold echter dat voor enkele specifieke looncomponenten op grond van de in dit onderzoek verstrekte informatie bleek dat vaststelling niet, niet volledig of niet met 100% zekerheid kon worden gedaan en aldus niet kon worden vastgesteld of er in de betreffende casus conform Waadi- of cao-norm was betaald.

Geconstateerd is door ons in dit veldonderzoek dat de betrokken opdrachtnemers in de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten de arbeidskrachten in de voorkomende casussen in hoge mate beloonden in overeenstemming met de cao-norm. De beloningscomponenten bleken in overstemming met de cao-norm te zijn, met de opmerking dat er in één geval door een betrokken uitzendorganisatie ten onrechte geen reiskostenvergoeding was voldaan. Bij de opdrachtnemers binnen de categorie Inhuur professional en ICT-professionals bleek zo'n vaststelling minder goed te maken, en waren meer afwijkingen zichtbaar ten opzichte van de Waadi-norm. Voor wat betreft het periodeloon, de initiële verhoging en vakantiedagen bleek dat in een aantal casussen (negatieve) afwijkingen zijn geconstateerd ten opzichte van de Waadi-norm.

Een open vraag is (die we in dit onderzoek ook niet kunnen beantwoorden) is of 'afwijking ten opzichte van de Waadi-norm' ook meteen 'risico op onderbetaling' met zich meebrengt. Bij een aantal van de betrokken opdrachtnemers in dit onderzoek bleek er sprake te zijn van een eigen beloningspakket voor de arbeidskrachten, dat zich niet altijd goed verhoudt tot het beloningspakket dat de opdrachtgever hanteert. Specifiek ten aanzien van het periodeloon zijn er (negatieve) afwijkingen geconstateerd in casussen waarin een junior professional werkzaam was. Voorts sluit het arbeidsvoorwaardenpakket van de opdrachtnemer in meerdere casussen, bijvoorbeeld qua initiële verhogingen en vakantiedagen, niet volledig aan op hetgeen bij de opdrachtgever wordt betaald. Het kan zijn dat deze arbeidskrachten andere bonussen en looncomponenten krijgen, maar aangezien 'pakketvergelijking' niet is toegestaan, ontvangen deze arbeidskrachten die onder leiding en toezicht van de opdrachtgever werken in deze gevallen dus niet voor alle beloningscomponenten van de Waadi het 'juiste loon'.

In dit rapport zijn wij al **uitgebreid ingegaan** op het feit dat de uitkomsten van de beredeneerde steekproef die in het kader van dit onderzoek is gehanteerd niet bedoeld zijn om in statistische zin representatief te zijn, maar vooral illustratief zijn, en materiaal opleveren waarvan kan worden geleerd. Op grond van dit onderzoek en bovenstaande bevindingen mogen dus geen voorspellingen worden gebaseerd voor de gehele populatie van inhuursituaties van het Rijk, en het aantal afwijkingen dat daarin zou kunnen worden aangetroffen. Niettemin geeft het feit dat in de kleine steekproef die in het veldonderzoek getrokken is meerdere afwijkingen werden genoteerd naar onze mening wel aan dat Waadi-naleving niet zonder meer als 'vanzelfsprekend' kan worden beschouwd, en de aandacht van het opdrachtgeverschap van het Rijk verdient.

7.1.5 De door het Rijk gehanteerde terminologie 'inspanningsverplichting' versus 'resultaatverplichting' helpt de eenduidige vaststelling van leiding en toezicht niet

In de drie onderzochte categorieën wordt met leveranciers een inspanningsverplichting of een resultaatverplichting overeengekomen. De drie categorieën verschillen in de wijze waarop zij deze verschillende contractvormen inzetten. Op grond van dit onderzoek hebben wij de indruk dat het gebruik van deze terminologie een eenduidige vaststelling van de gezagsverhouding (werkt de externe arbeidskracht onder leiding en toezicht van de opdrachtgever of de opdrachtnemer?) niet altijd helpt, zeker niet wanneer beide varianten in de praktijk door elkaar worden gebruikt door opdrachtgevers, zonder dat duidelijkheid wordt gegeven over waar leiding en toezicht ligt.

Zo is in dit veldonderzoek gebleken dat er inspanningsverplichtingen worden aangegaan, waarbij leiding en toezicht in de praktijk bij opdrachtnemer bleek te liggen (er is dan strikt genomen geen sprake van 'ter beschikking stellen') terwijl ook niet is uit te sluiten dat op papier resultaatafspraken worden aangegaan, waarbij opdrachtgever zekere aspecten van 'leiding en toezicht' in de praktijk bij zich houdt (hiervan deden zich in dit veldonderzoek overigens geen voorbeelden voor). Te denken valt hier aan situaties waarin met de opdrachtnemer wel een resultaatafpraak wordt gemaakt, maar opdrachtgever inspraak wil houden op dagelijkse werkinhoud, aanstellen en vervangen van arbeidskrachten. Het hanteren van de woorden inspannings- dan wel resultaatverplichting levert niet in alle gevallen de gewenste duidelijkheid ten aanzien van hoe leiding en toezicht in de praktijk komt te liggen.

Hierbij dient te worden aangetekend dat de terminologie rond inspanning- en resultaatverplichting ook niet met het doel van juiste beloning of Waadi-naleving is gekozen.⁸²

In dit veldonderzoek hebben wij waargenomen dat de zaken het duidelijkst geregeld leken daar waar zo min mogelijk onduidelijkheid bestaat over leiding en toezicht: dit betrof de inhuursituaties binnen de categorie Uitzendkrachten en Arbeidsparticipanten. Onder deze categorie worden uitsluitend opdrachtnemers gecontracteerd die zich duidelijk profileren als organisatie die arbeidskrachten ter beschikking stelt en de uitzend-cao volgen. Dit zijn met name uitzendorganisaties en detacheerders. Deze organisaties bleken in dit onderzoek zeer bekend met en bewust van de Waadi, gelijke beloning en de inlenersbeloning als bedoeld in artikel 16 van de cao voor Uitzendkrachten. De betreffende partijen hebben hun uitvoeringsprocessen hierop ingericht, in die zin dat zij proactief uitvraag doen bij opdrachtgevers naar de relevante looncomponenten en vervolgens hun werknemers belonen conform de cao voor Uitzendkrachten. De voorhanden door opdrachtgever verstrekte informatie aangaande de inlenersbeloning wordt praktisch één-op-één gevolgd.

In de twee andere categorieën in dit onderzoek, waren er ook opdrachtnemers die zich *niet* identificeren als een uitzendonderneming die onder de reikwijdte van de cao voor Uitzendkrachten valt, bijvoorbeeld maar niet uitsluitend: ICT-dienstverleners, consultancybureaus en gespecialiseerde dienstverleners. Zij voeren in de praktijk zowel resultaat- als inspanningsopdrachten uit, waarbij het kan voorkomen dat – zeker bij de opdrachten met een inspanningsverplichting – de arbeidskrachten onder leiding en toezicht van de opdrachtgever uitvoering aan de werkzaamheden geven.

Deze opdrachtnemers hanteren in de regel bovendien een eigen arbeidsvoorwaardenpakket. In dit onderzoek hebben wij vast kunnen stellen dat deze opdrachtnemers in een aantal gevallen ofwel onvoldoende bekend bleken met het feit dat de arbeidskrachten in de praktijk onder leiding en toezicht van de opdrachtgever werken en wat dit betekende voor de toepasselijkheid van de Waadi, ofwel ervan uitgingen dat het eigen arbeidsvoorwaardenpakket voldoende (en gezien de huidige arbeidsmarkt ook marktconform) was om te voldoen aan de voorwaarde van 'gelijke beloning'. De inschatting lijkt in deze gevallen te zijn dat het eigen arbeidsvoorwaardenpakket op punten wellicht afwijkt van de beloningscomponenten aan de zijde van opdrachtgever, maar per saldo hoger uitkomt (bijvoorbeeld door bonus-regelingen en mobiliteitsbudgetten). In een aantal gevallen werd het ontbreken van signalen van het tegendeel ('klachten') daarbij aangevoerd als bewijs van de stelling.

We herhalen hier voor de volledigheid nogmaals dat de uitkomsten van het veldonderzoek niet bedoeld zijn om in statistische zin representatief te zijn, maar vooral illustratief zijn. Niettemin wijst het veldonderzoek naar onze mening uit, dat er te winnen valt aan expliciete duidelijkheid over waar 'leiding en toezicht' komt te liggen, en wat dit betekent voor de beloningscomponenten waaraan de opdrachtnemer zich dient te conformeren; het gebruiken van de woorden inspanningsverplichting of resultaatverplichting biedt daarvoor afgaande op dit onderzoek nog niet voldoende duidelijkheid.

⁸² De Handreiking Inspanning- of Resultaatverplichting (BZK, mei 2021) spreekt bijvoorbeeld over: *"Bij een resultaatverplichting geef je de verantwoordelijkheid om bepaalde (deel)resultaten op te leveren aan de leverancier. Jouw belangen en die van de leverancier komen dicht bij elkaar. De leverancier draagt de risico's die ervoor kunnen zorgen hem dit niet lukt. Hogere risico's leiden meestal tot een hogere prijs. Bij een inspanningsverplichting doet de leverancier zijn best om je te helpen, maar je blijft zelf de verantwoordelijkheid en de risico's dragen voor het goed (laten) uitvoeren van de opdracht."* In deze handreiking komt verwijzing naar Waadi, 'leiding en toezicht' en 'juiste loon' niet voor.

7.1.6 *Het Rijk is ook niet goed toegerust om snel onderzoek uit te voeren naar risico's van onjuiste beloning doordat de verantwoordelijkheid hieromtrent niet eenduidig is belegd, zij niet beschikt over volledige informatie en ook geen nadere afspraken hieromtrent heeft gemaakt met leveranciers.*

In dit onderzoek is ons gebleken dat op dit moment door het Rijk geen actieve monitoring plaatsvindt specifiek op het onderwerp 'juiste beloning van externe arbeidskrachten'. In het veldonderzoek toonden de opdrachtgevers zich over het algemeen niet bekend met de mogelijkheden die de raamovereenkomsten hiervoor bieden, welke afspraken daarover al dan niet zijn gemaakt met leveranciers, en ook niet van een procedure in geval van onderbetaling. Opdrachtgevers ontvangen daarbij weinig vragen of klachten vanuit de externe arbeidskrachten omtrent hun beloning, en ook de opdrachtnemers in dit onderzoek geven aan het gevoel te hebben "dat dit wel goed zit".

Wij hebben in dit onderzoek geen duidelijke afspraken aangetroffen over wie binnen het Rijk eventuele monitoring en controle dan het beste zou kunnen uitvoeren. De informatiebasis over de inhuurpraktijk zoals deze is opgebouwd bij de categorieën, bleek wisselend van kwaliteit voor de doelen van dit onderzoek; dat bemoeilijkte het effectief kunnen trekken van een beredeneerde steekproef in dit onderzoek, omdat bepaalde managementinformatie niet centraal geadministreerd was.

De drie categorieën beschikken op dit moment niet over een specifiek op het aspect juiste beloning gerichte risicomonitor of iets dergelijks. Informatie over juiste beloning en beloningsrisico's dient derhalve voor een onderzoek als dit ad-hoc te worden verzameld. In de raamovereenkomsten is hiervoor wel een zekere basis gelegd, maar geen concrete uitwerking hoe dit kan plaatsvinden in de vorm van audits, uitvoeringstoetsen of nalevingsmetingen. Ook werd de bevoegdheid van het Rijk om naar juiste beloning gericht onderzoek te doen (zoals *dit* onderzoek) door een aantal opdrachtnemers ter discussie gesteld, wat tijdige en adequate informatieverzameling bemoeilijkte en in ieder geval vertraagde. Dit onderzoek heeft ook aangetoond dat het verzamelen van de benodigde informatie om tot uitspraken over leiding en toezicht en juiste beloning te komen zeer bewerkelijk is.

Het handhavingssysteem voor de niet-naleving van de Waadi- of cao-norm is hoofdzakelijk civielrechtelijk van aard, waarbij een arbeidskracht die van oordeel is dat de toepasselijke norm niet wordt nageleefd zelf een civiele procedure bij de rechter dient te starten. Onder omstandigheden kan – op verzoek – de Arbeidsinspectie, een privaatrechtelijke handavingsinstelling (SNCU, dan wel een vakbond) hier een (ondersteunende) rol in spelen, maar uiteindelijk is het in veel gevallen de individuele arbeidskracht die een loonvordering dient in te stellen. Het Rijk is op dit moment – voor zover wij in dit onderzoek hebben kunnen nagaan – niet goed toegerust om snel onderzoek uit te voeren naar risico's op onjuiste beloning. Afspraken dienaangaande zijn ook niet gemaakt met de opdrachtgevers in dit onderzoek, het categoriemanagement, of de toezichthouders. De vraag is hoe dit alles zich verhoudt tot 'goed opdrachtgeverschap'.

7.2 Handelingsperspectief

7.2.1 *Wat kan het Rijk in de praktijk doen om goed opdrachtgeverschap ten aanzien van de juiste beloning van externe arbeidskrachten te verbeteren?*

Het Rijk heeft met dit onderzoek beoogd inzicht te krijgen in hoe verantwoordelijk opdrachtgeverschap omtrent juiste beloning van externe arbeidskrachten is ingericht. Aan Significant Public is niet gevraagd te adviseren, of concrete verbetermogelijkheden uit te werken.

Wel volstaan hier dan ook met het handelingsperspectief dat wij zien op basis van dit onderzoek: wat kan het Rijk in de praktijk doen om goed opdrachtgeverschap ten aanzien van de juiste beloning verder in te vullen en verbeteren? We volgen daarbij de [vijf stadia van goed opdrachtgeverschap](#) die we in paragraaf 5.2 van dit rapport hebben geïntroduceerd.

-
- a. **Beleidsvorming als startpunt.** Dit onderzoek wijst uit dat juist beloning van externe arbeidskrachten niet vanzelfsprekend is. Het lijkt ons niet realistisch om zonder meer aan te nemen dat 'de Wet wel bekend is' voor alle actoren, zowel binnen Rijk als bij spelers in de markt, of zonder meer eenvoudig kan worden toegepast in de bedrijfsvoering van deze opdrachtnemers (bijvoorbeeld: hoe om te gaan met diverse opdrachtgevers met verschillende arbeidsvoorwaarden et cetera). Het hebben van een wettelijk kader alleen is naar onze mening dan ook niet voldoende om opdrachtgevers te instrueren over het belang en de concrete toepassing van gelijke beloning van arbeidskrachten in de praktijk. Het lijkt ons relevant voor het Rijk om te onderzoeken of een meer inhoudelijke duiding van het belang, en praktische invulling ervan in rijksbreed beleid kan worden opgenomen. **Het lijkt ons raadzaam dat in dat geval een nadrukkelijker brug geslagen wordt tussen HR-beleid enerzijds, en inkoop- en inhuurbeleid anderzijds waardoor de wet ten aanzien van gelijke beloning en mogelijk andere aspecten van goed opdracht-/werkgeverschap beter verankerd wordt in de uitvoeringspraktijk.**
- b. **Categoriemanagement als brugfunctie.** Het Rijk kan zich in het kader van dit thema naar onze mening gelukkig prijzen dat er een rijksbrede bedrijfsfunctie als het categoriemanagement is. **Het categoriemanagement doet al veel, maar kan naar onze mening met name in de categorieën ICT-professionals en Inhuur Professionals Rijk nog nadrukkelijker de opdrachtgevers én opdrachtnemers informeren en aangeven wat van hen verwacht wordt in het kader van gelijke beloning.** Gedacht kan worden aan het (nog) duidelijker expliciteren waar leiding en toezicht op de externe arbeidskracht dient te liggen en nog meer te concretiseren wat het Rijk van opdrachtnemers verwacht door bijvoorbeeld aan te geven wie welke verantwoordelijkheid heeft, wat exact onder gelijke beloning wordt verstaan (de componenten) en hierover concrete informatie te verschaffen wanneer er wijzigingen in die arbeidsvoorwaarden optreden. Wij tekenen hierbij aan dat – het Rijk het vervullen van deze 'wetsimplementatie-ondersteunende' rol van het categoriemanagement verwacht – deze rol dan wel afdoende dient te worden ingebed in haar opdracht en bezetting zodat de categorieteams kwantitatief en kwalitatief ook toegerust zijn op deze taak. Hier liggen ook verantwoordelijkheden voor de Kadersteller en Eigenaar van het categoriemanagement. Of aan de voorwaarde van taaktoegerustheid op dit moment al dan niet is voldaan hebben wij **niet onderzocht**. Het Rijk kan hier onderzoeken in hoeverre uitbreiding of aanscherping van de rol van het categoriemanagement – voor de betreffende categorieën – gewenst is, ook in het licht van de kosten die het Rijk realistisch acht voor het invullen van dit of andere aspecten van 'goed opdrachtgeverschap'.
- c. **Inkoopuitvoering (aanbestedingen).** Een nadere invulling en uitwerking van inhuurbeleid dient zijn weg te vinden naar de raamovereenkomsten en nadere overeenkomsten via de aanbestedingsdocumenten, conceptovereenkomsten, maar ook via het invullen van de (centrale) contract- en leveranciersmanagement na gunning van de raamovereenkomsten.
- d. **Extern opdrachtgeverschap.** Met de nadere invulling en uitwerking van inhuurbeleid in de hand, is het zaak dat de inhuurdesks en IUC's, waarlangs de inhuuruitvraag wordt uitgezet, actief worden geïnformeerd, zodat er meer aandacht en instructie komt bij inhurende managers ten aanzien van hun verantwoordelijkheden met betrekking tot gelijke beloning voor door hen ingehuurde arbeidskrachten. Dit kan op diverse momenten en in diverse vormen gedurende de contractperiode. **Het streven moet naar onze mening zijn dat het externe opdrachtgeverschap van het Rijk zoveel mogelijk goed geïnformeerd, adequaat ondersteund en uniform acterend naar opdrachtnemers en externe arbeidskrachten invulling aan haar verantwoordelijkheid kan geven. Sleutelementen zijn daarbij – zo wijst dit onderzoek uit – hoe duidelijk wordt aangegeven waar leiding en toezicht op de externe arbeidskracht ligt en welke arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn voor medewerkers in dienst van de opdrachtgever in vergelijkbare functies.** De koppeling tussen tarief en beloning dient voor zowel opdrachtnemer als opdrachtgever kenbaar en begrijpelijk te zijn.
- e. **Monitoring en controle.** Eén van de bevindingen van dit onderzoek is dat de praktijk van het civielrechtelijke handhavingssysteem is dat uiteindelijk het in veel gevallen de individuele arbeidskracht is die een loonvordering dient in te stellen wanneer deze meent recht te hebben op ander beloning. In dit onderzoek stelden wij dat het Rijk op dit moment – voor zover wij in dit onderzoek hebben kunnen nagaan – niet goed toegerust is om snel onderzoek uit te voeren naar risico's op onjuiste beloning. Afspraken dienaangaande zijn ook niet gemaakt met de opdrachtgevers in dit onderzoek, het categoriemanagement, of de toezichthouders. De vraag is hoe dit alles

zich verhoudt tot 'goed opdrachtgeverschap'. Wij zijn van mening dat een stelling dat het "wel goed gaat omdat er geen of weinig klachten van externe arbeidskrachten zijn" een magere invulling van goed opdrachtgeverschap zou zijn, zeker wanneer het in de praktijk om onder-geïnformeerde of zelfs kwetsbare groepen van externe arbeidskrachten zou gaan. **Het Rijk zou dit – in goed overleg met de werkgevers uit de betreffende arbeidsmarktsectoren – nader kunnen onderzoeken vanuit het perspectief van de arbeidskracht. Door een goede dialoog hieromtrent met de markt te hebben ontstaat ook bij de leveranciers meer aandacht voor dit onderwerp. Een risicogerichte aanpak, bijvoorbeeld in eerste instantie gericht op junior professionals of externe arbeidskrachten werkzaam in resultaatopdrachten in de zogenoemde 'grijze gebieden' lijkt ons daarbij een goede stap.**

7.2.2 Wat kunnen leveranciers doen?

Dit onderzoek heeft zicht hoofdzakelijk gericht op het wettelijk kader waartoe het Rijk zich als grote opdrachtgever voor uitzenders, detacheerders en dienstverleners dient te verhouden. Daarbij dient te worden aangetekend dat de wet die in dit alles een spilfunctie vervult, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, zich juist vooral richt op de rol van arbeidsbemiddelaars. De verantwoordelijkheid om arbeidskrachten de beloning toe te kennen waar zij in het kader van het genoemde wettelijke kader recht op hebben is nadrukkelijk een eerste en autonome verantwoordelijkheid van de werkgevers in dezen: de intermediairs, de uitzenders, de detacheerders, de ICT-dienstverleners en de consultancybureaus en gespecialiseerde dienstverleners.

Een onderzoek naar het sectorale perspectief – dat van de verschillende segmenten van de leveranciersmarkten (onder meer: uitzenders, detacheerders, ICT-dienstverleners, financieel en juridisch adviseurs, organisatieadviseurs) – is door ons niet uitgevoerd. De verschillende branches zijn in dit onderzoek uitsluitend betrokken via het veldonderzoek. Het lijkt ons – gegeven de verantwoordelijkheid die deze branches hierin vervullen – raadzaam wanneer, al dan niet in overleg of door tussenkomst van het Rijk als grote opdrachtgever, nuttig om te onderzoeken of thema's rond gelijke behandeling en juiste beloning nader kunnen worden ondergebracht in onderlinge, sectorale of multi-sectorale afspraken of gedragscodes. In dat verband noemen wij het opvallend dat voor de inhuur, detachering en professionele dienstverlening uit dit onderzoek nog geen plaats is ingeruimd in de [Code Verantwoordelijk Marktgedrag](#)⁸³.

De Code Verantwoordelijk Marktgedrag doet "een moreel appél op opdrachtgevers, opdrachtnemers, inleners, vakbonden en tussenpersonen om sociaal verantwoord en met respect voor de kwaliteit van de dienstverlening opdrachten uit te zetten, aan te nemen en uit te voeren. Daarmee geeft de Code Verantwoordelijk Marktgedrag een impuls aan de verbetering van het uitbestedings- en inleningsbeleid in Nederland". Branches die deelnemen aan de code zijn tot dusver de beveiligingsbranche, de schoonmaak- en glazenwassersbranche, de cateringbranche en de verhuisbranche. **Het lijkt ons nuttig om met de betreffende branches te onderzoeken in hoeverre (delen van) de inhuur, detachering en professionele diensten-branches – indien en voor zover deze te maken krijgen met ter beschikking stelling van arbeidskrachten onder leiding en toezicht van de overheid – in de Code Verantwoordelijk Marktgedrag kunnen worden opgenomen.**

⁸³ [Code Verantwoordelijk Marktgedrag](#).