



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### De rol van uitzendarbeid binnen de publieke arbeidsbemiddeling

Heyma, A.; de Graaf-Zijl, M.

**Publication date**

2009

**Document Version**

Final published version

**Published in**

TPEdigitaal

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Heyma, A., & de Graaf-Zijl, M. (2009). De rol van uitzendarbeid binnen de publieke arbeidsbemiddeling. *TPEdigitaal*, 3(2), 142-162.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# De rol van uitzendarbeid binnen de publieke arbeidsbemiddeling

Arjan Heyma en Marloes de Graaf-Zijl

*Dit artikel analyseert de rol van uitzendarbeid binnen de publieke arbeidsbemiddeling. Arbeidsbemiddeling is primair een publieke taak, die kan worden verantwoord uit een besparing op uitkeringslasten, het bieden van (gelijke) kansen op werk en externe effecten die voortkomen uit een betere aansluiting tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod. Uitzendbureaus richten zich op bemiddeling naar tijdelijke en flexibele arbeid, waarmee winst is te behalen. Uitzendbedrijven verbeteren zo de allocatie en participatie op de arbeidsmarkt, maar brengen ook het risico van een tweedeling op de arbeidsmarkt met zich mee. In de praktijk leidt de relatief snelle werkhervatting via uitzendarbeid tot een besparing op uitkeringslasten en blijkt de doorstroom vanuit uitzendbanen naar reguliere arbeid groter dan het gevaar van insluiting op een secundaire arbeidsmarkt van uitzendbanen. De publieke arbeidsbemiddeling kan zo voordeel halen uit het 'instrument' uitzendarbeid. Een grotere rol van uitzendbureaus bij de re-integratie van moeilijk bemiddelbare werklozen lijkt echter minder voor de hand te liggen.*

## 1 Inleiding

Een werkloze in Nederland is niet op zichzelf aangewezen. Er zijn verschillende intermediairs die hem graag helpen bij zijn zoektocht naar een baan. Naast het publieke CWI, sinds de fusie met UWV opgegaan in het UWV WERKbedrijf, zijn er de private re-integratiebedrijven en uitzendbureaus. Juridisch gezien is er een verschil tussen arbeidsbemiddeling (door het WERKbedrijf en re-integratiebedrijven) en het ter beschikking stellen van arbeid (uitzendarbeid via uitzendbureaus). In het laatste geval ontstaat er een arbeidsrelatie tussen de bemiddelde werkzoekende en de intermediair, terwijl er in het eerste geval een arbeidsrelatie ontstaat met het bedrijf waar de werkzoekende geplaatst wordt.

In de praktijk wordt het onderscheid echter steeds minder eenduidig. De uitzendbranche is in toenemende mate trots op haar functie als opstap naar een vaste baan (Eurociett 2007) en lobbiet bij de politiek voor een expliciete rol in het re-integratiebeleid (Commissie de Vries 2008). Het Nederlandse beleidsveld erkent de positie van de uitzendbranche als arbeidsbemiddelaar. De Commissie Bakker schrijft in haar rapport dat “uitzendbureaus belangrijke organisaties zijn voor re-integratie.” (Commissie Arbeidsparticipatie 2008: p. 62). Uitermate opvallend is dat deze commissie bij haar pleidooi voor het benutten van de kracht van de regio uitzendbureaus expliciet noemt, terwijl re-integratiebedrijven buiten beeld blijven.<sup>1</sup> In de brief over mobiliteitscentra, die minister Donner op 15 januari 2009 aan de Tweede Kamer zond, pleit hij expliciet voor samenwerking met de uitzendbranche ten einde ontslagen werknemers zo snel mogelijk te herplaatsen.

In dit artikel verkennen we de rol van uitzendarbeid binnen de publieke arbeidsbemiddeling. UWV WERKbedrijf maakt als publieke arbeidsbemiddelaar in toenemende mate gebruik van uitzendbanen voor de plaatsing van haar cliënten. Dit artikel richt zich op de vraag of het voor de toekomstige arbeidsmarktkansen van werkzoekenden verstandig is om ze via uitzendbureaus te bemiddelen. Het risico bestaat dat ze na een tijdelijke uitzendbaan weer snel terugkeren in werkloosheid. Het is echter ook mogelijk dat de uitzendbaan een opstap is naar een reguliere baan. Als dat het geval is, hebben uitzendbureaus een belangrijke functie, waar de publieke arbeidsbemiddeling gebruik van kan maken. Wellicht zouden uitzendbureaus een nog grotere rol kunnen vervullen bij de re-integratie van (langdurig) uitkeringsgerechtigden.

De opbouw van het artikel is als volgt. In eerste instantie bespreken we de rol van uitzendarbeid binnen de publieke arbeidsbemiddeling vanuit het historisch perspectief van de Nederlandse arbeidsbemiddeling sinds het begin van de vorige eeuw (Sectie 2). Vervolgens gaan we in op de vraag waarom arbeidsbemiddeling primair een publieke taak is (Sectie 3). Dit zetten we af tegen de private rol van uitzendarbeid op de arbeidsmarkt (Sectie 4). Dat uitzendarbeid ook in de publieke arbeidsbemiddeling een belangrijke rol speelt, laten we zien aan de hand van resultaten van onderzoek naar de rol van uitzendarbeid in de loopbanen van niet-werkende werkzoekenden (nww-ers) die via de publieke arbeidsbemiddeling het werk hervatten (Sectie 5). Daaruit blijkt dat het voor de loopbaan van een gemiddelde nww-er nauwelijks uitmaakt of het werk wordt hervat via een

---

<sup>1</sup> “Gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties, CWI-UWV en uitzendbureaus moeten in regionaal verband bindende resultaatsafspraken maken waar zij op afgerekend worden” (Commissie Arbeidsparticipatie 2008: p.7).

uitzendbaan of via een baan in directe dienst bij een werkgever. Dat komt door een grote doorstroom van uitzendwerk naar banen in directe dienst (opstapfunctie van uitzendarbeid). Ten slotte gaan we in op de vraag voor welke groepen werkzoekenden uitzendarbeid meer of minder geschikt is als opstap naar een baan in directe dienst (Sectie 6). We besluiten met een discussie over de optimale rol die uitzendarbeid zou kunnen vervullen binnen de publieke arbeidsbemiddeling (Sectie 7). Daarbij gaan we onder andere in op de vraag of uitzendbureaus een grotere rol moeten krijgen in de re-integratie van werkzoekenden.

#### **ABC van arbeidsbemiddeling**

*Het gehele traject van ondersteuning en begeleiding dat tot doel heeft werkzoekenden aan werk te helpen noemen we re-integratie. Arbeidsbemiddeling kan deel uitmaken van dit traject. Arbeidsbemiddeling houdt in dat werkzoekenden en werkgevers door een externe partij met elkaar in contact worden gebracht. Die externe partij kan een overheidsinstantie zijn of een private partij. In het eerste geval spreken we van publieke arbeidsbemiddeling, in het tweede geval van private arbeidsbemiddeling. Private partijen die zich bezig houden met arbeidsbemiddeling zijn re-integratiebedrijven, wervings- en selectiebedrijven, uitzend- en detachingsbureaus. Re-integratiebedrijven doen meer dan alleen arbeidsbemiddeling; zij nemen (meestal) het hele re-integratietraject voor hun rekening. Wervings- en selectiebedrijven en uitzend- en detachingsbureaus bemiddelen alleen, waarbij uitzend- en detachingsbureaus mensen zelf in dienst nemen en uitzenden of detacheren bij een inlenend bedrijf, dat daarvoor een vergoeding betaalt.*

## **2 Historie van de Nederlandse arbeidsbemiddeling**

Sinds het begin van de vorige eeuw is arbeidsvoorziening in Nederland een overheidsverantwoordelijkheid. In 1930 werd de eerste Arbeidsbemiddelingswet van kracht. Deze wet kan worden omschreven als een monopolie voor de openbare arbeidsvoorziening, waarbij private arbeidsbemiddeling uitsluitend was toegestaan voor gevallen waarin de particuliere intermediair een specifieke en aantoonbare toegevoegde waarde kon inbrengen. Uitzendbureaus bestonden in die tijd nog niet. De eerste uitzendbureaus ontstonden rond 1940. Dit betrof voornamelijk typebureaus, die typewerk verrichtten in een tijd waarin typemachines nog geen algemeen beschikbaar product waren (Houwing 2009).

Uitzendwerk groeide na de economische expansie van de jaren 1960, toen uitzendwerk ook werd geïntroduceerd in industriële sectoren. In 1961 werd de werkgeversorganisatie van uitzendbureaus ABU opgericht. In die tijd had de uitzendbranche nog een slechte naam. In 1965 werd in de Wet

op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten een vergunningensysteem geïntroduceerd, dat tot doel had uitwassen te bestrijden. In 1970 kwam de regulering van de uitzendbranche daadwerkelijk tot stand via het vergunningenstelsel (Goldschmeding 1998). Het vergunningenstelsel hield onder meer in dat de ter beschikking stelling niet langer dan drie maanden mocht duren en dat uitzending verboden was in de bouw en metaalnijverheid.<sup>2</sup>

In de zeventiger jaren begon langzaam een proces van acceptatie van uitzendwerk als mogelijke oplossing van het probleem van rigiditeiten op de arbeidsmarkt. De professionalisering van de uitzendbranche uitte zich in de eerste cao voor uitzendkrachten, die in 1971 van kracht werd. Wel werd er nog heftig discussie gevoerd tussen voor- en tegenstanders van uitzendarbeid (Van Haasteren 1977). Illustratief is in dit opzicht de motie die in 1975 in de Tweede Kamer werd ingediend om het gehele uitzendwerk in handen te brengen van de overheid. Ook de vakbonden lobbyden in de jaren zeventig nog tegen de uitzendbranche (Hakansson et al. 2008). Geleidelijk nam de acceptatie door de verschillende partijen echter toe. Dit komt duidelijk tot uiting in het feit dat de publieke arbeidsvoorziening in 1978 zelf haar eigen Stichting Uitzendbureau Arbeidsvoorziening (Start) opzette. In zijn eerste regeringsverklaring gaf minister-president Lubbers in 1982 aan dat een zeer ruimhartig beleid gevoerd zou worden ten aanzien van uitzendorganisaties (Goldschmeding 1998).

De positieve waardering van uitzendwerk kwam juridisch uiteindelijk pas tot uiting in de Arbeidsvoorzieningswet van 1990. Deze wet veranderde de positie van de uitzendbranche vis-à-vis de publieke arbeidsvoorziening, die tot dat moment nog steeds een overheidsmonopolie was (Houwing 2009). De Arbeidsvoorziening werd omgezet van een publieke instantie in een private instantie onder publieke regulering.<sup>3</sup> Bovendien werd door de nieuwe wet arbeidsbemiddeling met winstoogmerk door re-integratiebedrijven weer legaal mogelijk, wat onder de Arbeidsbemiddelingswet 1930 niet was toegestaan. Vanaf dat moment ontstond dus naast de publieke arbeidsbemiddeling en het 'ter beschikking stellen van arbeidskrachten' door uitzendbureaus een derde partij, de private re-integratiebedrijven.

Met de privatisering van de arbeidsvoorziening ontstonden vragen over haar taken. Delen van het oorspronkelijke publieke arbeidsbureau zouden wellicht beter uitgevoerd worden door private re-integratie- of uitzendbu-

---

<sup>2</sup> Dit verbod werd pas in 1996 opgeheven naar aanleiding van een akkoord van de Stichting van de Arbeid.

<sup>3</sup> Deze instantie werd gefinancierd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en stond onder tripartiet toezicht.

reaus. In 2002 werd gekozen voor een opsplitsing van het arbeidsbureau. Het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) nam de publieke taken van het Arbeidsbureau over. De re-integratieactiviteiten werden ondergebracht in het re-integratiebedrijf Kliq, dat de concurrentie aanging met private re-integratiebedrijven die als paddenstoelen uit de grond rezen.<sup>4</sup> Het al eerder door de arbeidsvoorziening opgestarte uitzendbureau Start groeide uit tot een multinational, die tegenwoordig onderdeel is van het beursgenoteerde USG People.

In 2003 uitte de publieke arbeidsvoorziening (CWI) nogmaals haar erkenning van de meerwaarde van de uitzendbranche door het ondertekenen van samenwerkingscontracten met de uitzendbureaus Randstad en Start. Door deze publiek-private samenwerking verwachtten de drie partijen meer vacatures te acquireren en sneller te vervullen.<sup>5</sup> Sinds die tijd is er formeel weinig veranderd, maar op lokaal gebied is de samenwerking tussen publieke arbeidsvoorziening en uitzendbureaus geïntensiveerd. Op steeds meer WERKpleinen is een uitzendonderneming aanwezig. Volgens CWI was in 2007 zeker 75 procent van de vacatures in haar database (werk.nl) afkomstig van uitzendbureaus. Bovendien werden deze uitzendbanen gedeeltelijk aangeboden voor actieve arbeidsbemiddeling: 35 procent van de banen waarvoor CWI actief bemiddelde waren uitzendbanen (Heyma en van Klaveren 2008). Op die manier komen uitzendbureaus gemakkelijk in contact met werkzoekenden. UWV WERKbedrijf van haar kant ziet uitzendarbeid in toenemende mate als belangrijk allocatiekanaal voor een groeiend deel van haar klanten. De gedachte daarbij is dat uitzendbureaus een opstapbaan kunnen verschaffen op weg naar duurzame arbeidsinschakeling.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de klantpopulaties van de publieke arbeidsbemiddeling en uitzendbureaus elkaar deels overlappen. In 2002 maakte bijvoorbeeld 29 procent van de werkzoekenden gebruik van CWI als zoekkanaal en 28 procent van een uitzendbureau (Van Bekkum 2005). Ruim de helft van deze groepen maakte van beide gebruik. Donker van Heel et.al. (2007) laten zien dat 29 procent van de uitzendkrachten op zoek naar een direct dienstverband bij een werkgever gebruikt maakt van de publieke arbeidsbemiddeling. Dit staat los van de 38 procent van de uitzendkrachten die de vacaturedatabase van het CWI (werk.nl) hebben geraadpleegd.

---

<sup>4</sup> In 2005 ging Kliq als gevolg van de heftige concurrentie op de re-integratiemarkt failliet. Het werd doorverkocht aan concurrent Agens.

<sup>5</sup> Werkgevers die vacatures meldden bij CWI zouden binnen drie dagen reactie krijgen van het CWI. Als het CWI geen kandidaten had, werd de vacature in samenspraak met de werkgever doorgesluist naar Randstad of Start.

### 3 Waaron is arbeidsbemiddeling een publieke taak?

De arbeidsmarkt is geen perfect werkende markt. Fricities op de arbeidsmarkt komen voort uit gebrek aan informatie over de gevraagde en aangeboden arbeid bij de wederzijdse partijen (informatieprobleem), door immobiliteit van vraag én aanbod tussen regio's en door een verschil in gevraagde en aangeboden competenties. Daarnaast gaat er een versturende werking uit van werkloosheidsuitkeringen, waardoor werklozen minder financiële prikkels hebben om actief op zoek te gaan naar werk. De markt lost het informatieprobleem voor een deel zelf op via intermediairs zoals werving- en selectiebureaus, detacheringbedrijven en uitzendondernemingen. Waar de markt de discrepantie in informatie en competenties niet oplost, ligt een taak voor publieke arbeidsbemiddeling. Daarnaast zorgt de publieke arbeidsbemiddeling voor activering van uitkeringsontvangers. In deze paragraaf gaan we nader in op de vraag welk deel van de arbeidsbemiddeling een publieke taak is en op grond waarvan publieke uitvoering gerechtvaardigd is.

Werkgevers en werkzoekenden ervaren kosten bij het zoeken naar de beste match. Voor werkzoekenden bestaan die kosten uit de tijd en moeite verbonden aan het vergaren van informatie over vacatures en het solliciteren. Voor werkgevers zijn dat kosten voor de werving en selectie van kandidaten. De kosten van het vinden van een match zijn voor individuele werkzoekenden en werkgevers soms groter dan de opbrengsten. Die opbrengsten bestaan voor werkzoekenden uit de meerwaarde van werken, inclusief het inkomensverschil tussen loon en uitkering. Voor werkgevers gaat het om de toegevoegde (productie)waarde van werknemers. Als de private opbrengsten niet opwegen tegen de private kosten, komen er minder matches tot stand dan mogelijk zou zijn. Werkzoekenden blijven langer dan noodzakelijk werkloos en vacatures blijven onvervuld of worden niet eens aangeboden. Arbeidsbemiddeling, zowel privaat als publiek, is erop gericht om dat te voorkomen.

Als het voor werkzoekenden en werkgevers niet loont om een match tot stand te brengen, waarom zou een derde partij (de arbeidsbemiddelaar) dat dan doen? Daarvoor zijn twee motieven, een economisch motief en een sociaal motief.

Het economische motief komt voort uit de mogelijkheid tot het behalen van schaalvoordelen op arbeidsbemiddeling. Door hoge (vaste) kosten in het zoekproces van werkzoekenden en werkgevers, kunnen (private) arbeidsbemiddelaars door specialisatie schaalvoordelen behalen. Zij kunnen de (vaste) kosten uitspreiden over een groot aantal bemiddelingen. Op die manier brengen zij matches tot stand die niet of veel lastiger door indivi-

duale werkzoekenden en werkgevers tot stand worden gebracht en kan de arbeidsbemiddelaar winst behalen op het proces van arbeidsbemiddeling. Dit heeft vooral betrekking op matches waarbij het verschil tussen gevraagde en aangeboden competenties beperkt is, dus bij relatief gemakkelijk bemiddelbaren. Dit is het vlak waarop werving- en selectiebureaus, detacheringbureaus en uitzendbureaus zich bevinden. Zij verdienen geld aan situaties waar de werving en selectie verhoudingsgewijs veel (tijd) kost en de terugverdiendtijd voor een individuele werkgever te kort is om de investering volledig te compenseren.

Het sociale motief luidt dat een betere aansluiting tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod de maatschappelijke welvaart verhoogt. Een betere aansluiting komt niet zonder (overheids)ingrijpen tot stand, doordat de maatschappelijke baten niet volledig neerslaan bij de individuele werknemer en werkgever. Er is dan sprake van externe effecten. Zo leidt een stijging van het effectieve arbeidsaanbod op macroniveau tot een daling van de loonkosten en een verbetering van de internationale concurrentiepositie. Ook leidt een lagere werkloosheid tot minder criminaliteit en een hoger gezondheidsniveau (Kok et.al. 2006). Deze positieve externe effecten kunnen niet door marktpartijen worden toegeëigend. Er is dan reden voor de overheid om zelf publieke arbeidsbemiddeling te organiseren. De uitvoering daarvan kan echter worden overgelaten aan marktpartijen indien zij efficiënter kunnen bemiddelen dan de overheid. Zij vragen daarvoor wel een vergoeding, die in de vorm van subsidie kan worden verleend, mits de maatschappelijke opbrengsten van de (private) bemiddeling (externe effecten) opwegen tegen de maatschappelijke kosten van de subsidie. Tegelijkertijd zijn er ook negatieve externe effecten verbonden aan een intensivering van zoekactiviteiten, zoals verdringing op de arbeidsmarkt. Een match voor de ene werkzoekende gaat dan ten koste van de arbeidsmarktkansen van de andere werkzoekende. Volgens het CPB (2005) zouden de positieve en negatieve externe effecten van arbeidsbemiddeling elkaar ongeveer compenseren.<sup>6</sup> Externe effecten vormen in dat geval geen argument voor overheidsingrijpen in de vorm van publieke arbeidsbemiddeling. Naast mogelijke externe effecten levert een betere match tussen arbeidsvraag en –aanbod echter ook een besparing van uitkeringslasten op. Zonder publiek

---

<sup>6</sup> Het CPB baseert zich op een studie van Petrongolo en Pissarides (2001), waarin een overzicht wordt gegeven van de modellering van matches. Omdat er volgens hen tot dusver nauwelijks empirische aanwijzingen zijn voor afwijkingen van constante schaalopbrengsten in deze matching functies, wordt geconcludeerd dat een grotere zoekinspanning niet leidt tot een meer dan evenredig aantal matches. Dat zou wel optreden als de positieve externe effecten (waaronder het uitlokken van een grotere arbeidsvraag) groter zouden zijn dan de negatieve externe effecten (waaronder verdringing van werkzoekenden). De empirische aanwijzingen zijn vooralsnog echter beperkt.



georganiseerde arbeidsbemiddeling komt die welvaartsverhoging onvoldoende tot stand.

Het sociale motief wordt verder ondersteund door de gedachte dat arbeidsbemiddeling kan zorgen voor (meer gelijke) kansen op de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij primair om een verdelingsvraagstuk en is dus bij uitstek een publieke taak. Werknemers met een gunstige positie op de arbeidsmarkt, als gevolg van talent of afkomst, staan middelen af (belasting) om werkzoekenden met een minder gunstige positie via de publieke arbeidsbemiddeling te compenseren. De relevantie van het bieden van gelijke kansen via arbeidsbemiddeling neemt toe naarmate het sociale zekerheidstelsel vooral bij de minst kansrijken tot zwakkere prikkels leidt om actief naar werk te zoeken. Denk bijvoorbeeld aan de armoedeval, die mensen weerhoudt om de eerste stap richting een carrière op de arbeidsmarkt te zetten.

Concurrentie tussen het sociale en economische motief speelt al sinds de discussie rond de introductie van de arbeidsbemiddelingswet van 1930. Deze regelde een bemiddelingsmonopolie voor de openbare arbeidsbemiddeling, waarin de overheid arbeidsbemiddeling vooral een sociale taak toekende. Bemiddelingsbureaus zelf waren van mening dat zij een economische institutie waren, die de arbeidsmarkt op basis van de wetten van vraag en aanbod efficiënter zouden laten functioneren. In de vooroorlogse periode loopt de strijdvraag of de openbare arbeidsbemiddeling een economische institutie diende te zijn of een instrument van werkloosheidsbestrijding als rode draad door de discussie over de vormgeving van de arbeidsvoorziening (Van Gerven 2001). Zowel het sociale motief van herverdeling als de mogelijke besparing op uitkeringslasten pleiten voor een publieke taak. Maar ook de vooroorlogse bemiddelaars zagen voor zichzelf al een functie weggelegd die niet per se publiek uitgevoerd hoeft te worden.

Zoals gezegd impliceren de argumenten voor arbeidsbemiddeling als publieke taak nog geen noodzaak tot publieke uitvoering. De publieke taak kan immers worden uitbesteed aan private partijen. Uitbesteding kan profijtelijk zijn, omdat de tucht van de markt zorgt voor een (meer) efficiënte inzet van middelen.<sup>7</sup> Zeker waar marktpartijen door schaalvoordelen al winst weten te behalen op arbeidsbemiddeling, is overheidsingrijpen ongewenst.

---

<sup>7</sup> In de re-integratiemarkt gebeurt uitbesteding nog slechts gedeeltelijk, zie Koning (2009). Daarnaast maakt de publieke arbeidsbemiddeling veelvuldig gebruik van het aanbod van uitzendbureaus.

## 4 De rol van uitzendarbeid op de arbeidsmarkt

Uitzendbureaus behalen als private partij schaalvoordelen op het bemiddelen van *tijdelijke* krachten. Zij richten zich specifiek op vacatures die onvervuld blijven of niet eens worden aangeboden doordat, als gevolg van fricties, niet snel genoeg een geschikte kandidaat beschikbaar is. Bedrijven zijn snel op zoek naar een kandidaat om tijdelijke functies te vervullen (opvangen van pieken in de productie of vervanging van ziek personeel, oftewel “piek en ziek”). Vanwege de tijdelijkheid van de inhuur is de werving, selectie en opleiding voor werkgevers vaak te duur. De schaalvoordelen van een uitzendbureau zitten in het aanhouden van een bestand van werknemers die bij verschillende werkgevers zijn in te zetten. De kosten van bemiddeling en eventuele scholing kunnen zo over meerdere werkgevers worden verspreid.<sup>8</sup>

Uitzendbedrijven verbeteren zo de allocatie op de arbeidsmarkt en dragen op die manier bij aan een verhoging van de arbeidsparticipatie. Tegelijkertijd bestaat het risico van tweedeling op de arbeidsmarkt. Bij een gebrek aan doorstroom blijven banen in directe dienst bij een werkgever onbereikbaar en blijven uitzendkrachten rouleren tussen uitzendbanen en werkloosheid, waardoor er een secundaire arbeidsmarkt ontstaat. Om de rol van uitzendarbeid op de arbeidsmarkt te verhelderen, verschaffen we in deze sectie inzicht in de motieven van de betrokken partijen: uitzendbedrijven, inlenende bedrijven en uitzendkrachten.

Abstraherend van ideële motieven van een enkeling, kunnen we het motief van uitzendbedrijven karakteriseren als winstmaximalisatie. Uitzendbureaus verdienen geld met het tot stand brengen van matches tussen vraag naar en aanbod van arbeid. Het winstmotief impliceert dat uitzendondernemingen investeren in het tot stand brengen van matches tussen inleners en uitzendkrachten tot het niveau dat de marginale kosten hoger worden dan de marginale opbrengsten. Dit impliceert dat alleen die werkzoekenden bemiddeld worden waarvan de (verwachte) productiviteit en kans op succesvolle plaatsing(en) hoog genoeg zijn. Alleen de meest kansrijke werkzoekenden worden bemiddeld. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat slechts 3 procent van de uitzendpopulatie voorheen langdurig werkloos was (Donker van Heel et.al. 2007).

---

<sup>8</sup> Ook detacheringbureaus richten zich op een markt waar werving en selectie verhoudingsgewijs veel kost. Zij huren voor langere termijn arbeidskrachten uit, die een specifieke taak vervullen. De kosten van werving en selectie, maar vooral van opleiding, worden via de detacheerder verdeeld over meerdere inleners. In tegenstelling tot uitzendwerk wordt detachering vooral gebruikt bij arbeidskrachten met een hoge opleiding in relatief kleine deelmarkten (specialisten).

In principe kunnen uitzendbureaus overgaan tot training van de werkzoekende, maar ook dat gebeurt alleen als de kans op succesvolle plaatsing na de training, en het geld dat daarmee wordt verdiend, opweegt tegen de kosten van de training. In tegenstelling tot re-integratiebedrijven krijgen uitzendbedrijven geen externe vergoeding voor de scholing of training die ze bieden aan werkzoekenden. Ze moeten baten puur halen uit de toekomstige uitzendingen. Hierbij speelt het dilemma dat eenmaal geschoolde uitzendkrachten niet gebonden zijn aan het uitzendbureau en vaak relatief kort blijven werken bij één uitzendbureau.<sup>9</sup> Het is dan ook niet verbazingwekkend dat minder dan 5 procent van de uitzendkrachten een cursus krijgt van het uitzendbureau.<sup>10</sup> De uitzendbranche heeft wel de ambitie om zich meer op het vlak van scholing en training van moeilijk bemiddelbare werkzoekenden te begeven, zo blijkt uit het advies van de Commissie de Vries (2008). Voorwaarde daarbij is dat geld beschikbaar komt van overheid of private partijen (bijvoorbeeld O&O-fondsen). Door subsidies wordt de investering in een groep werkzoekenden die nu een te lage (verwachte) productiviteit hebben rendabel voor uitzendbureaus en kan een extra groep uitzendkrachten worden aangeboord. Als het gaat om mensen die op een andere manier geen toegang tot de arbeidsmarkt zouden hebben, leidt dit tot een verhoging van de arbeidsparticipatie. Uitzendbureaus gaan in dat geval lijken op re-integratiebureaus, al merkt de Commissie de Vries op dat de uitzendbranche zich uitdrukkelijk wil richten op de laatste fase van het re-integratieproces.

Uiteraard streven ook de inlenende bedrijven naar maximale winst. Dit impliceert dat ze hun productiecapaciteit, en daarmee hun werknemersbestand, zo goed en snel mogelijk willen afstemmen op de vraag naar hun product. Voor het inlenen van een uitzendkracht betalen de inleners een commerciële vergoeding aan uitzendbedrijven bovenop het loon voor de werknemer. Een bedrijf is alleen bereid om die vergoeding te betalen als de voordelen die hiertegenover staan groot genoeg zijn. Die voordelen liggen in de snelle beschikbaarheid van uitzendkrachten, de mogelijkheid om snel en zonder kosten de inlening te beëindigen en het kunnen screenen van werknemers voordat ze in vaste dienst genomen worden (en vanaf dat moment aanspraak kunnen maken op ontslagbescherming). Tabel 1 laat zien dat de hoofdmotieven van inleners bij het gebruik van uitzendkrachten vooral liggen in de (snelle) beschikbaarheid voor korte tijd, ter over-

---

<sup>9</sup> Globale schattingen gaan uit van een stationair bestand van 25 procent van de jaarlijkse instroom van uitzendkrachten (Donker van Heel en Wilkens, 2008). Dat zijn uitzendkrachten die jaren achtereen uitzendwerk doen, niet noodzakelijk via een en hetzelfde uitzendbureau.

<sup>10</sup> Volgens Donker van Heel e.a (2007, p. 41-43) volgt 19 procent van de uitzendkrachten een cursus, waarvan een kwart de cursus betaald krijgt door het uitzendbureau.

brugging van perioden van ziekte of verlof en bij vraagschommelingen. Dit is het punt waar uitzendwerk bijdraagt aan een hogere arbeidsparticipatie. Werkgevers die normaliter tijdelijk perioden van onderbezetting zouden accepteren, omdat de (verwachte) kosten<sup>11</sup> niet opwegen tegen de baten, huren uitzendkrachten in om die perioden te overbruggen. Er ontstaat werkgelegenheid die er anders niet zou zijn.

Voor werknemers heeft uitzendwerk push- en pullfactoren. Er zijn mensen die niets anders willen. Die houden van de afwisseling en flexibiliteit die uitzendwerk biedt. Anderen hebben geen of weinig outside options; uitzendwerk is hun enige mogelijkheid tot werk. Voor deze laatste groep kan uitzendwerk een opstap bieden naar een reguliere baan. In totaal 44 procent is uitzendwerk gaan doen met het expliciete idee om via de uitzendbaan bij een werkgever terecht te komen voor vast werk (Donker van Heel et.al. 2007). Dit brengt ons terug bij de motieven van de inlenende bedrijven. Screening is voor hen zelden het hoofdmotief om gebruik te maken van uitzendkrachten (zie Tabel 1). Toch vindt die doorstroom van uitzendkrachten naar een vaste baan bij de inlener geregeld plaats. Van alle uitzendkrachten die in 2006 met een uitzendbaan zijn begonnen is 17 procent binnen een jaar in vaste dienst genomen door de inlener (Donker van Heel et.al. 2007).<sup>12</sup> Uiteraard doen de inleners daarbij aan cherry picking.

**Tabel 1** Belangrijkste redenen waarom inleners gebruik maken van uitzendkrachten

Reden	Aandeel (%)
Vervanging voor ziekte, verlof of vakantie	34
Vraagschommelingen opvangen	25
Snel beschikbaar	10
Overbrugging tot nieuw vast personeel	9
Te weinig formatieplaatsen vast personeel	6
Screening	6
Overig	10

Bron: SEO/Interview NSS enquête 2004

Dit roept de vraag op wie er doorstromen. Geeft uitzendwerk iedereen de mogelijkheid om vast werk te vinden, of geldt het alleen voor de besten? Voor de zwakkeren in de samenleving is dit een relevante vraag. Leidt uitzendwerk tot een gesegmenteerde samenleving, waarbij de zwakke partijen

<sup>11</sup> Deze kosten bestaan uit zoekkosten en de netto contante waarde van de kans op het moeten betalen van een ontslagvergoeding als de vraag inzakt of de kwaliteit van een werknemer onvoldoende is.

<sup>12</sup> Nog eens 18 procent heeft elders vast werk gevonden.

werken in uitzendbanen (afgewisseld met perioden van werkloosheid) en de meest productieven doorstromen naar vast werk, of zorgt uitzendwerk ervoor dat iedereen die dat wil uiteindelijk de geambieerde vaste baan vindt? Theoretisch gezien zijn er meerdere redenen waarom uitzendwerk ook voor de minder bedeelde een opstap kan zijn naar een vaste baan:

- Via uitzendwerk kunnen werkzoekenden werkervaring opdoen en op die manier hun ‘menselijk kapitaal’ versterken. Dit maakt deze werkzoekenden aantrekkelijker voor werkgevers. Mogelijk geldt dit voor uitzendwerk nog sterker dan voor directe dienstverbanden, doordat uitzendkrachten met veel verschillende bedrijven in aanraking komen en zo verschillende manieren van werken leren kennen.
- Via de bedrijven door wie uitzendkrachten worden ingehuurd, vergroten ze hun netwerk. Dit netwerk kunnen ze gebruiken om informatie te vergaren over beschikbare vacatures. Veel werkgevers zoeken eerst intern binnen hun organisatie als ze een vacature hebben.
- Uitzendkrachten kunnen bij verschillende bedrijven laten zien dat ze hun werk goed doen. Dit maakt dat ze bij die bedrijven een streepje voor hebben op andere sollicitanten die niet de kans hebben gehad zich bij het bedrijf te bewijzen. Uitzendarbeid fungeert op de manier als selectie-instrument voor bedrijven (screening).
- Door te werken in uitzendbanen geven werkzoekenden een signaal aan potentiële toekomstige werkgevers dat zij gemotiveerd zijn om te werken. Vergeleken met werkzoekenden die werkloos thuis zitten komen zij gemotiveerder over.

De empirische literatuur is niet eenduidig in haar conclusie of uitzendwerk deze functie(s) daadwerkelijk vervult. Malo en Muñoz-Bullón (2002), García-Pérez en Muñoz-Bullón (2005), Calle-Duran et.al. (2007) concluderen dat in Spanje uitzendwerk een positieve bijdrage levert aan de kans om een vaste baan te vinden. Andersson en Wadensjö (2004) vinden hetzelfde voor allochtonen in Zweden. Arsdale (2008) analyseert de situatie in de VS en vindt dat uitzendwerk daar juist leidt tot armoede en werkloosheid. Autor (2008) maakt daarbij onderscheid tussen positieve effecten op korte termijn (snelle werkhervatting) en overwegend negatieve effecten op de langere termijn. Voor Duitsland concludeert Kvasnicka (2008) dat uitzendwerk weliswaar de kansen op de arbeidsmarkt niet vergroot, maar ook niet verkleint. Het is dus een toegangspoort voor de mensen die op een andere manier waarschijnlijk ook wel een vaste baan gevonden zouden hebben, maar geen springplank in de zin dat het een versnelling oplevert, of de

kans vergroot dat zwakkere groepen die anders geen vaste baan zouden vinden dat via uitzendwerk wel lukt.

Voor Nederland komen De Graaf-Zijl et.al. (nog te verschijnen) tot een soortgelijke conclusie. Uitzendwerk (als onderdeel van een bredere gedefinieerde groep tijdelijk banen) vergroot noch verkleint de kans op vast werk, maar leidt wel tot een verkorting van de werkloosheidsduur. Dat levert op korte termijn een besparing van uitkeringslasten op en is – samen met de mogelijke opstapfunctie naar meer duurzame reguliere arbeid – een belangrijk argument voor het gebruik van uitzendarbeid door de publieke arbeidsbemiddeling. Aan de andere kant kan op basis van bestaand onderzoek niet worden uitgesloten dat uitzendarbeid voor sommige groepen door een gebrek aan doorstroom naar reguliere arbeid tot een secundaire arbeidsmarkt voor uitzendkrachten leidt. Het is in dat geval vanuit maatschappelijk oogpunt ongewenst om uitzendarbeid als instrument in te zetten in de publieke arbeidsbemiddeling.

## **5 Gevolgen van bemiddeling via uitzendbanen**

In Nederland vinden veel werkzoekenden die zich inschrijven bij het UWV WERKbedrijf voor publieke arbeidsbemiddeling een reguliere baan via uitzendwerk, zo blijkt uit Heyma en van Klaveren (2008). In dit onderzoek zijn op basis van het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) alle niet-werkende werkzoekenden (nww-ers) die in de jaren 2001-2005 vanuit een inschrijving bij (toen nog) CWI een baan hebben gevonden, gedurende 2,5 jaar gevolgd. Het gaat in totaal om ruim 1,7 miljoen werkhervattingen van ruim 1,2 miljoen personen. Ongeveer één op de drie werkhervattingen verloopt via een uitzendbaan, het overige deel via een baan in directe dienst bij een werkgever.

Van alle werkhervatters is na 2,5 jaar nog ongeveer tweederde aan het werk in de eerste of een volgende baan. Van de groep die startte in een direct dienstverband werkt na 2,5 jaar nog 70 procent (65 procent in een direct dienstverband en 5 procent via een uitzendbureau). Van de groep die startte in een uitzendbaan werkt na 2,5 jaar nog 62 procent (46 procent in een direct dienstverband en 16 procent via een uitzendbureau). Dat laat aan de ene kant zien dat uitzendbanen een zeer beperkte duur hebben (binnen 6 maanden heeft bijna 80 procent de eerste uitzendbaan al verlaten), maar dat er aan de andere kant veel doorstroom plaatsvindt vanuit uitzendbanen naar banen in directe dienst. Deze opstapfunctie van uitzendarbeid zorgt ervoor dat het grootste deel van de nww-ers die staan ingeschreven bij het UWV WERKbedrijf na het aanvaarden van een uitzendbaan doorstroomt

naar een direct dienstverband. Slechts een klein deel blijft werken in uitzendarbeid. In Nederland lijkt uitzendarbeid daarom vooral te functioneren als opstap naar reguliere arbeid en niet zozeer als insluiting in tijdelijke arbeid.

Tegelijkertijd kunnen we constateren dat het totale aandeel nog werkenden na 2,5 jaar met 70 procent wel hoger ligt in de groep die het werk hervat met een direct dienstverband dan de 62 procent in de groep die het werk hervat in een uitzendbaan. De opstap via uitzendarbeid gaat dus gepaard met een iets lagere werkzekerheid op middellange termijn. We moeten echter oppassen om niet appels met peren te vergelijken. Werkhervatting via een uitzendbureau komt relatief vaak voor bij mannen, jongeren, lager opgeleiden, ongehuwden, allochtonen en werkzoekenden met een kleine afstand tot arbeid. Deze werkzoekenden hebben relatief kort ingeschreven gestaan bij CWI en ontvingen relatief vaak geen uitkering. Het verschil in samenstelling van de groep uitzendkrachten kan duiden op een andere arbeidsmarktpositie dan de werkzoekenden die gaan werken in directe dienst. Daardoor kan ook de kans om uiteindelijk na 2,5 jaar nog aan het werk te zijn verschillen, los van de start in een uitzendbaan.

Om voor verschillen in achtergrondkenmerken te corrigeren, hebben Heyma en van Klaveren (2008) ook een multivariate analyse uitgevoerd voor de *kans* om de eerste baan na werkherhervatting te behouden, dan wel over te stappen naar een volgende baan. Dit is gedaan door middel van een analyse van de baanduur met concurrerende kansen op beëindiging (*competing risks duurmodel*). Figuur 1 laat op basis van die analyse de overgangskansen zien van een *gemiddelde* werkzoekende als hij of zij start in een direct dienstverband, dan wel in een uitzendbaan.

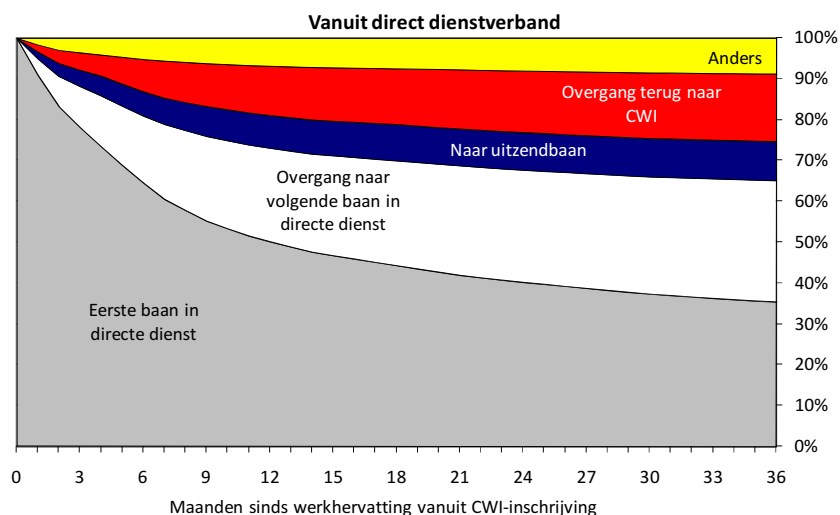
De figuur laat zien dat er geen wezenlijk verschil is tussen de kans op werk in beide situaties: de kans voor een gemiddelde werkzoekende om gedurende 3 jaar de gevonden baan te behouden of over te stappen naar een andere baan is ongeveer 75 procent.<sup>13</sup> Vanuit een direct dienstverband behouden werkherhervatters weliswaar vaker hun baan, maar vanuit een uitzendbaan stappen werkherhervatters vaker over naar een volgende baan in directe dienst bij een werkgever. Uiteindelijk komen werkherhervatters in beide situaties ongeveer even vaak terug bij de publieke arbeidsbemiddeling. Per saldo maakt het voor een gemiddelde werkzoekende dus nauwelijks uit of hij of zij via een uitzendbaan het werk hervat of via een baan in directe

---

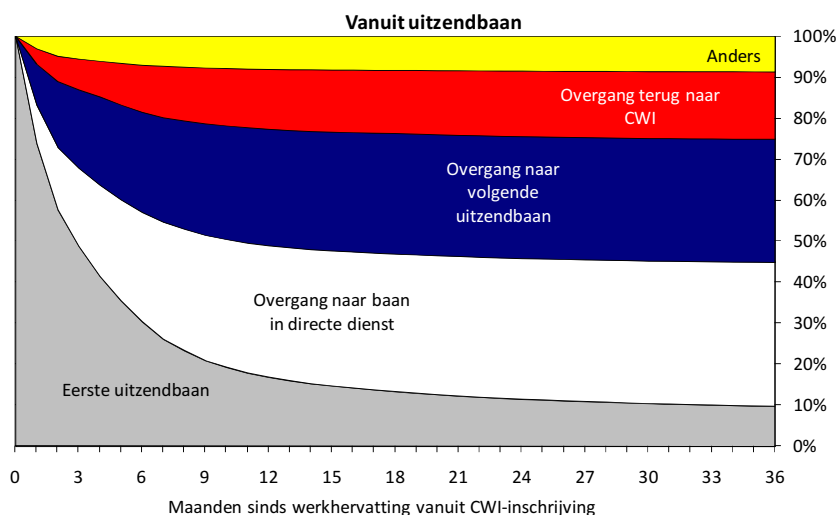
<sup>13</sup> De *berekende* kans op baanbehoud dan wel overstap naar een volgende baan (75 procent *binnen* 3 jaar) ligt hoger dan het percentage werkherhervatters dat na verloop van tijd nog in een baan wordt *waargenomen* (67 procent *na* 2,5 jaar). Na een overstap vanuit de eerste baan kan men namelijk *binnen* die 3 jaar alsnog de tweede baan verliezen, zodat men *na* 3 jaar toch niet meer werkzaam is. Daarnaast corrigeert de *berekening* voor gevallen die minder dan 2,5 jaar worden *waargenomen*.

dienst bij een werkgever. Belangrijke toevoeging daarbij is dat werkhervatting in een uitzendbaan wel veel eerder plaatsvindt, waardoor een werkzoekende minder lang werkloos is. De conclusie is dat het voor de publieke arbeidsbemiddeling in Nederland zinvol is om gebruik te maken van uitzendarbeid, aangezien de snellere werkhervatting tot een besparing op uitkeringslasten leidt, zonder dat de arbeidsmarktkansen op middellange termijn worden geschaad.

**Figuur 1** Cumulatieve overgangskansen vanuit de eerste baan na werkhervatting vanuit een CWI-inschrijving, 2001-2005 (*competing risks model*)







## 6 Voor wie heeft uitzendwerk toegevoegde waarde?

De resultaten in sectie 5 gelden voor een *gemiddelde* werkzoekende. Niet voor alle typen werkzoekenden heeft bemiddeling naar uitzendarbeit evenveel toegevoegde waarde. Welke werkzoekenden uiteindelijk het werk hervatten via een uitzendbaan of via een baan in directe dienst bij een werkgever is het resultaat van zowel het (selectieve) zoekgedrag van de werkzoekende als het (selectieve) wervingsgedrag door uitzendbureaus. Vooral mannen, jongeren, lager opgeleiden, ongehuwden, allochtonen en werkzoekenden met een kleine afstand tot arbeid hervatten het werk via een uitzendbaan (Heyma en van Klaveren 2008), maar dat betekent niet dat uitzendarbeit voorbehouden is aan deze groepen. Ook onder bijvoorbeeld werkhervatters van 50 tot 55 jaar is het aandeel uitzendarbeit nog 22 procent en onder HBO-ers 27 procent.

Donker van Heel et.al. (2007) laten zien dat 35 procent van de uitzendkrachten binnen een jaar een vaste baan vindt en dat dit percentage relatief hoog ligt bij vrouwen, jongeren vanaf 25 jaar, hoger opgeleiden, autochtonen en personen die voorafgaand aan hun uitzendbaan niet werkloos of arbeidsongeschikt waren. Ook Heyma en van Klaveren (2008) vinden in hun multivariate analyse een relatief grote kans op doorstromen van uitzendbanen naar banen in directe dienst voor vrouwen, jongeren, HBO-ers en autochtonen, maar daarnaast ook voor nww-ers met een kleine afstand tot arbeid, met een korte inschrijving bij de publieke arbeidsbemiddeling en

voor ongehuwden. Daarentegen is de kans op doorstroom van uitzendarbeid naar banen in directe dienst relatief klein voor lager opgeleiden en allochtonen. Hun kans om rechtstreeks een baan in directe dienst te vinden is echter ook klein. De Graaf-Zijl e.a. (nog te verschijnen) analyseren de kans op regulier werk vanuit werkloosheid, al dan niet via een tijdelijke baan, en concluderen dat de rechtstreekse weg van werkloosheid naar regulier werk voor lager opgeleiden en allochtonen zodanig lang is, dat de indirecte weg via tijdelijk werk uiteindelijk toch sneller is. Ondanks de beperkte doorstroom vanuit uitzendbanen naar banen in directe dienst is er voor deze werkzoekenden geen sprake van een secundaire markt van uitzendarbeid, maar van een weliswaar langzame maar daadwerkelijke opstapfunctie van uitzendarbeid. Dat is een extra argument voor de publieke arbeidsbemiddeling om voor deze groepen gebruik te maken van uitzendarbeid voor een snelle bemiddeling naar werk. Gelet op het aandeel lager opgeleide en allochtone werkzoekenden dat nu al via uitzendwerk het werk hervat, is er in ieder geval geen barrière voor de benutting van deze opstapfunctie.

Het mag duidelijk zijn dat onderzoek zoals uitgevoerd door De Graaf-Zijl et.al. op grotere schaal uitgevoerd dient te worden om de publieke arbeidsbemiddeling te informeren over welke groepen van werkzoekenden (op termijn) gebaat zijn bij werkhervatting via uitzendarbeid. Het gaat dan om enerzijds een snellere werkhervatting, waardoor bespaard kan worden op uitkeringslasten, en anderzijds om doorstroom naar meer duurzame arbeidsrelaties, met positieve maatschappelijke baten als gevolg. De vraag is echter of de uitzendbranche zich ook op andere doelgroepen van de publieke arbeidsbemiddeling kan en wil richten. Uit Donker van Heel et.al. (2007) blijkt dat van alle uitzendkrachten slechts 3 procent langdurig werkloos is, 2 procent (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt en slechts 12 procent ouder dan 45 jaar. Daarmee zijn deze 'doelgroepen' ondervertegenwoordigd in de uitzendbranche. Uit het verslag van de Commissie de Vries (2008) blijkt wel een ambitie bij de uitzendbranche om zich sterker te richten op deze doelgroepen, op voorwaarde dat er extra geld beschikbaar komt in de vorm van subsidies. Op die manier worden eventuele positieve baten van publieke arbeidsbemiddeling via uitzendarbeid (gedeeltelijk) doorgegeven aan marktpartijen die beter dan de overheid in staat lijken om werkzoekenden en werkgevers bij elkaar te brengen.

## 7 Conclusie en discussie

Arbeidsbemiddeling is primair een publieke taak, die kan worden verantwoord uit een besparing op uitkeringslasten, het bieden van (gelijke) kansen op werk en externe effecten die voortkomen uit een betere aansluiting tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod. De externe effecten hebben betrekking op lagere loonkosten, een verbeterde internationale concurrentiepositie, lagere criminaliteit en een hoger gezondheidsniveau. Een publieke taak impliceert echter nog geen publieke uitvoering, omdat marktpartijen al dan niet met subsidie de arbeidsbemiddeling efficiënter kunnen uitvoeren (denk aan re-integratiebedrijven). Uitzendbureaus richten zich op bemiddeling naar *tijdelijke* arbeid, waar door middel van schaalvoordelen winst is te behalen, en is dus duidelijk geen publieke taak. Uitzendbedrijven verbeteren zo de allocatie en participatie op de arbeidsmarkt, maar brengen ook het risico van een tweedeling op de arbeidsmarkt met zich mee.

De publieke arbeidsbemiddeling maakt veelvuldig gebruik van het ‘instrument’ uitzendarbeid voor de werkhervatting van haar cliënten. Op die manier zorgt zij voor een snellere werkhervatting (besparing op uitkeringslasten) en een betere aansluiting tussen vraag en aanbod van arbeid (externe effecten). Maar is het voor de arbeidsmarktpositie van werkzoekenden op langere termijn eigenlijk wel verstandig om ze te bemiddelen naar tijdelijke banen? Het antwoord op deze vraag is positief. Er is sprake van een grote doorstroom vanuit uitzendbanen naar reguliere arbeid die gemiddeld genomen groter is dan het gevaar van insluiting op een secundaire arbeidsmarkt van uitzendbanen. Die positieve effecten van uitzendbanen gelden niet voor alle doelgroepen van de publieke arbeidsvoorziening in dezelfde mate. Het beperkte onderzoek dat hiernaar is gedaan laat in ieder geval zien dat juist ook moeilijk bemiddelbaren als lager opgeleiden en allochtonen profijt kunnen halen uit de opstapfunctie van uitzendarbeid.

Waar de uitzendbranche zich op dit moment vanuit haar marktpositie nog voornamelijk bezig houdt met relatief gemakkelijk bemiddelbaren, heeft zij wel de ambitie om zich meer op het vlak van scholing en training van moeilijk bemiddelbare werkzoekenden te begeven, zo blijkt uit het advies van de Commissie de Vries (2008). Voorwaarde daarbij is dat geld beschikbaar komt van overheid of private partijen (bijvoorbeeld O&O-fondsen). Door die vergoeding worden investeringen in een groep werkzoekenden die nu een te lage (verwachte) productiviteit hebben rendabel en kan een extra groep uitzendkrachten worden aangeboord. Als het gaat om mensen die op een andere manier geen toegang tot de arbeidsmarkt zouden hebben, leidt dit tot een verhoging van de arbeidsparticipatie. Daarbij merkt de Commissie de Vries op dat een uitzendbureau geen re-

integratiebedrijf is en de rol van de uitzendbranche met name gericht moet zijn op de laatste fase van het re-integratieproces. Zouden uitzendbureaus gezien de positieve waarde van het 'instrument' uitzendarbeid voor de publieke arbeidsbemiddeling inderdaad een grotere rol moeten krijgen bij de re-integratie van werkzoekenden?

Ten opzichte van de publieke arbeidsbemiddeling hebben uitzendbureaus het voordeel van een efficiëntere besteding van middelen als gevolg van marktconcurrentie en specialisatie. Een reëel gevaar is echter de kans op afroming, ofwel het concentreren van dienstverlening bij cliënten die toch al de grootste kans op succes hebben. Die cliënten kennen niet noodzakelijk de grootste maatschappelijke meerwaarde van uitzendarbeid. Het is bekend dat ook re-integratiebedrijven afromen (Heckman et.al. 2002; Koning 2005), maar door aanbesteding van homogene groepen werkzoekenden kan afroming zoveel mogelijk worden tegengegaan.

Wanneer subsidies voor scholing en training bijdragen aan een grotere kans op doorstroom vanuit uitzendarbeid naar meer duurzame arbeid, dan is dat een argument om uitzendbureaus daarvoor te subsidiëren. Maar voor het gehele traject van re-integratie lijken uitzendbureaus geen efficiency voordelen te hebben boven re-integratiebedrijven. Re-integratiedienstverlening is een andere tak van sport dan het bemiddelen van flexibele arbeid. Re-integratiebedrijven zijn gespecialiseerd in het bieden van trainingen en psychologische begeleiding van werkzoekenden, een activiteit waar uitzendbedrijven (nog) geen of weinig ervaring mee hebben. Het lijkt voor de hand te liggen om deze begeleiding over te laten aan specialisten en uitzendbureaus in te zetten nadat het traject bij een re-integratiebedrijf is afgerond. Ook de inzet van loonkostensubsidies door uitzendbedrijven, zoals bepleit door de Commissie de Vries, is minder logisch dan het misschien in eerste instantie lijkt. Mensen die werkzaam zijn met loonkostensubsidies vereisen begeleiding van een re-integratiebedrijf en het is de vraag of uitzendbureaus die aanvullende taak kunnen vervullen.

Omgekeerd dient de publieke arbeidsbemiddeling zoveel mogelijk ruimte te laten voor private arbeidsbemiddeling door onder andere uitzendbureaus en bijvoorbeeld niet zelf op zoek te gaan naar vacatures voor flexibele arbeid. Als de publieke arbeidsbemiddeling zich teveel begeeft op het terrein waar private partijen kunnen opereren, is al snel sprake van concurrentievervalsing en een minder efficiënte besteding van publieke middelen (zie ook Koning 2009). Zolang de publieke dienstverlening zich richt op werkzoekenden die zonder tussenkomst de weg naar uitzendarbeid niet weten te vinden, kunnen publieke arbeidsbemiddeling en uitzendbureaus uitstekend naast elkaar bestaan. Waarbij ze effectief van elkaar kunnen profiteren.

## Auteurs

Dr. Arjan Heyma is als hoofd van het cluster Arbeid en Kennis verbonden aan SEO Economisch Onderzoek. Dr. Marloes de Graaf-Zijl is als post-doc onderzoeker verbonden aan het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS) van de Universiteit van Amsterdam.

## Literatuur

- Andersson, P. en E. Wadensjö, 2004, Temporary employment agencies: a route for immigrants to enter the labour market?, IZA Discussion Paper no. 1090.
- Arsdale, D. van, 2008, The Recasualization of Blue-Collar Workers: Industrial Temporary Help Work's Impact on the Working Class, *Labour*, vol. 5(1): 75-99.
- Autor, D.H., 2008, The Economics of Labor Market Intermediation: An Analytic Framework, IZA Discussion Paper no. 3705.
- Bekkum, R. van en J. Denys, 2005, De eeuwig delicate verhouding tussen particuliere en publieke dienstverlening, *Plus est en vous*, pp. 165-95, Tiel: Randstad en uitgeverij LannooCampus.
- Calle-Duran, C. de la, M. Ortiz de Urbina Criado en M. Romero-Torre, 2007, The role of the temporary work agencies as intermediaries in the Spanish labour market.
- Commissie Arbeidsparticipatie, 2008, Naar een toekomst die werkt; Advies van de commissie arbeidsparticipatie, Den Haag.
- Commissie De Vries, 2008, De uitzendbranche als aanjager van de werkgelegenheid: Advies door de commissie De Vries over de bevordering van de arbeidsparticipatie.
- CPB, 2005, Second opinion Meerjarenperspectief CWI, CPB Memo, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Donker van Heel, P., E. van Nuland en M. van der Ende, 2007, Instroom uitzendkrachten 2006, Rotterdam, Ecorys.
- Donker van Heel, P. en M. Wilkens, 2008, Van flexibel naar bijna vast, De veranderende relatie tussen uitzendbureaus en flexwerkers, Rotterdam, Ecorys.
- Donner, J.P.H., 2009, Mobilisatie arbeidsmarkt met oog op economische neergang, Brief aan de Tweede Kamer, 15-1-2009.
- Eurociett, 2007, More work opportunities for more people; Unlocking the private employment agency industry's contribution to a better functioning labour market, Brussel, Eurociett.
- García-Pérez, J.I. en F. Muñoz-Bullón, 2005, Are temporary help agencies changing mobility patterns in the Spanish labour market?, *Spanish Economic Review*, vol. 7(1): 43-65.
- Gerven, J.H.A.M. van, 2001, Aparte coördinatie; Samenwerking tussen arbeidsbureaus en uitkeringsinstanties, Academisch proefschrift, Universiteit van Amsterdam.

- Goldschmeding, F.J.D. 1998, Flex werk(t), Sinzheimer lezing, Amsterdam: Hugo Sinzheimer Instituut.
- Graaf-Zijl, M. de, G.J. van den Berg en A.O.J. Heyma (nog te verschijnen), Stepping-stones for the unemployed: the effect of temporary jobs on the duration until (regular) work, *Journal of Population Economics*.
- Haasteren, F.C.A. van, 1977, Uitzendbureaus ter sprake, SMO Boek 3.
- Hakansson, K., T. Isidorsson, R. Pond, E. Sol, C. Teissier, J. Unterschütz en F. Warneck, 2009, Representation of Agency Workers, Department for Work Science, University of Gothenburg.
- Heckman, J., C. Heinrich en J. Smith, 2002, The performance of performance standards, Bonn: IZA Discussion paper 525.
- Heyma, A. en C. van Klaveren, 2008, Uitzendbaan versus direct dienstverband: vergelijking loopbanen CWI-cliënten, SEO Rapport 2008-12, Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek.
- Houwing, H., 2009, Variations in flexibility and security; Developments in temporary work and the role of collective bargaining institutions (voorlopige titel), academisch proefschrift, Universiteit van Amsterdam, nog te verschijnen.
- Kok, L.M., D. Hollanders en J.P. Hop, 2006, Kosten en baten van reïntegratie, SEO Rapport no. 928, in opdracht van Boaborea, Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek.
- Koning, P., 2005, Het spook van afroming ontmaskerd? In: Vos, E.L. de (ed.) Verraderlijk effectief. Prestatiemeting van reïntegratie en activering deel 2. Hoofddorp, TNO Arbeid.
- Koning, P., 2009, De stille nationalisatie van de re-integratie, *Me Judice*, jaargang 2, 16 februari 2009.
- Kvasnicka, M., 2008, Does temporary help work provide a stepping stone to regular employment?, NBER working paper series no. 13843.
- Malo, M.A. en F. Muñoz-Bullón, 2002, Temporary help agencies and the labour market biography: A sequence-oriented approach, Paper for the ESPE conference 2002, Bilbao.
- Petrongolo, B. en C.A. Pissarides, 2001, Looking into the Black Box: A Survey of the Matching Function, *Journal of Economic Literature*, vol. 39(2): 390-431.