

# Evaluatie payrolltoeslag

[aeno.nl](http://aeno.nl)

# Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	3
	Opdracht en aanleiding.....	3
	Doel .....	3
	Hoofd- en deelvragen .....	3
2	Methode .....	4
	Kwantitatief onderzoek.....	4
	Kwalitatief onderzoek.....	5
3	Resultaten.....	7
	Huidige omvang en verandering afgelopen jaren .....	7
	Behoeftte externe inhuur .....	12
	Voordelen payroll.....	14
	Beleving payroll .....	14
4	Conclusie .....	17
	Bijlagen.....	19
	Bijlage 1: topiclijst .....	19
	Bijlage 2: codeboom .....	21

# 1 Inleiding

## Opdracht en aanleiding

Het LOGA heeft aan A&O fonds Gemeenten gevraagd het effect van de payrolltoeslag te onderzoeken. Gemeenten hebben naast vaste medewerkers behoefte aan arbeidskrachten die ze tijdelijk in kunnen zetten (de flexibele schil). Op piekmomenten, bij ziekte of voor specifieke opgaven kunnen tijdelijke werknemers noodzakelijk of wenselijk zijn. Gemeenten kunnen zelf tijdelijk medewerkers in dienst nemen of ze kunnen gebruik maken van externe inhuur, zoals uitzendkrachten, gedetacheerden, ZZP'ers of payroll. Voorheen kozen gemeente vaak voor payroll. De reden hiervoor was dat het goedkoper was dan een uitzendconstructie, detachering of ZZP. Tijdelijke indiensttreding bij de gemeente was niet voordelig omdat de gemeente dan meer risico liep op kosten voor WW of ziektewet. In de praktijk kwam het erop neer dat werknemers die op basis van payroll werkten minder betaald kregen en minder rechten hadden dan vaste medewerkers, bij dezelfde verantwoordelijkheden. In de cao Gemeenten van 2017 hebben sociale partners daarom afgesproken dat medewerkers die op basis van payroll werkzaam zijn een beloning moeten ontvangen die vergelijkbaar is met de beloning van een ambtenaar (een medewerker met een aanstelling bij een gemeente). De toeslag die gemeenten hiervoor moeten betalen heet de payrolltoeslag en deze is ingevoerd op 1 oktober 2018. Het doel van het invoeren van de payrolltoeslag was het voorkomen van oneigenlijk gebruik van payroll.

## Doel

Het doel van deze evaluatie is om het effect van de payrolltoeslag te onderzoeken. Zijn gemeenten na het invoeren van de payrolltoeslag minder gebruik gaan maken van payroll? En zo ja, welke verschuiving is er dan opgetreden en waarom? Het antwoord op deze vragen is van belang voor de komende cao-onderhandelingen.

## Hoofd- en deelvragen

Welk effect heeft de payrolltoeslag op het gebruik van payroll, andere vormen van flexwerk en vast werk?

1. Wat is de huidige omvang van payroll, andere vormen van flexwerk en vast werk?
2. In welke mate is deze omvang veranderd sinds de invoering van de payrolltoeslag?
3. Welke behoeften hebben gemeentelijke werkgevers als het gaat om flexibele inzet en externe inhuur?
4. Waarom maken gemeentelijke werkgevers gebruik van payroll?
5. Wat is de beleving van verschillende stakeholdersgroepen bij de inzet van payroll?

## 2 Methode

In dit hoofdstuk beschrijven we de methode van onderzoek. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we gebruik gemaakt van zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek. Het combineren van verschillende onderzoeksmethoden kwam ten goede aan de validiteit van het onderzoek.

### Kwantitatief onderzoek

Om een antwoord te krijgen op de eerste twee deelvragen was het wenselijk een objectief beeld te krijgen van de inzet van payroll, zowel voor als na de invoering van de payrolltoeslag. Het bleek echter erg lastig de absolute aantallen boven water te krijgen. Sommige gemeenten houden dit bij, maar veel ook niet. Bovendien is de definitie van payroll bij de ene organisatie anders dan bij de andere. Als alternatief hebben we geprobeerd op andere manieren deze informatie boven water te krijgen. Eén daarvan was via interviews, door respondenten strategisch te kiezen (afdelingen waar veel payrollers worden ingezet) en op die manier op dienstniveau naar de absolute aantallen te vragen. Ook dit leverde geen duidelijk beeld op. Nog steeds liepen we aan tegen het probleem dat gemeenten deze informatie veelal niet paraat hebben. Wel is het gelukt om via payrollbureau Driessen, een grote speler op de gemeentelijke payrollmarkt, informatie te bemachtigen. Zij konden geen absolute cijfers overleggen, maar wel een trend laten zien. Een andere succesvolle manier bleek om via regionale inhuurdesks absolute cijfers te verkrijgen. Twee inhuurdesks konden cijfers overleggen.

Daarnaast maakten we gebruik van informatie uit de Personeelsmonitor van A&O fonds Gemeenten. Afgelopen jaren is de vraag gesteld welke vormen van inhuur in de gemeente voorkomen en welke vorm het meest wordt gebruikt. Wanneer we deze resultaten naast elkaar leggen, is te zien of het percentage gemeenten dat payroll het meest inzet, verandert of gelijk blijft. Dit geeft een indicatie van het gebruik van payroll.

Afgelopen meting is aan de Personeelsmonitor een vraag toegevoegd: *Heeft de payrolltoeslag in 2019 effect gehad op de inzet van payroll of andere vormen van inhuur?* De antwoorden die men kon geven waren: "ja, namelijk (uitleg)", "nee" en "weet niet". De resultaten hiervan geven zicht op de indruk die men heeft van het effect van de payrolltoeslag.

De vragen naar de absolute aantallen zijn interessant om ieder jaar te stellen via de Personeelsmonitor. Zo kunnen we de komende jaren zicht houden op veranderingen in het gebruik van verschillende contractvormen. Als het moeilijk is voor gemeenten om deze informatie te geven, is het wel verstandig een escape-optie op te nemen in de vraag. Zo voorkom je non-respons.

## Kwalitatief onderzoek

Om een beeld te krijgen van de achterliggende motivatie voor het (eventueel veranderde) gebruik van externe inhuur en payroll, hebben we 21 interviews gehouden. De interviews waren semi-gestructureerd, en werden gehouden aan de hand van een topiclijst. De topics waren de onderwerpen die aan bod dienden te komen. Zo sloegen we geen enkel onderwerp over en was er ook mogelijkheid tot verdieping. De interviews vonden plaats in de periode van 7 mei tot en met 13 oktober 2020. Ze duurden maximaal een uur. Vanwege de thuiswerksituatie vonden de interviews telefonisch of via Microsoft Teams plaats. De interviews werden met goedkeuring van de geïnterviewden opgenomen en getranscribeerd. De uitgewerkte interviews werden gecodeerd in Kwalitan, een analyseprogramma voor kwalitatief onderzoek. Op basis van de codes vond de analyse en rapportage plaats.

De verdeling van de interviews over de verschillende type functies was als volgt:

VERDELING FUNCTIES	#
HR-medewerkers of -adviseurs	11
Leidinggevenden	5
OR-leden	4
Adviseurs inhuurdesk	2

Eén geïnterviewde was zowel leidinggevende als OR-lid.

Ten eerste waren de HR-adviseurs interessant, omdat zij meer inzicht hebben als het gaat om de inzet van payroll binnen de totale gemeente en de motieven daarachter. Ten tweede waren leidinggevenden interessant, omdat zij een belangrijke rol hebben bij de inzet van extern personeel en zij ook het eerste aanspreekpunt zijn voor dit personeel. We hebben leidinggevenden geselecteerd die relatief veel payrollers inzetten. Ten derde waren OR-leden interessant omdat zij erop moeten toezien dat medewerkers gelijk behandeld en beloond worden. Ten slotte hebben we interviews gehouden met adviseurs bij inhuurdesks, die zicht hebben op de inzet van extern personeel in hele regio's.

We zorgden dat er spreiding was van de interviews over gemeenten van verschillende grootte:

<b>SPREIDING GEMEENTEGROOTTE</b>	<b>#</b>
<b>G4</b>	2
<b>100.000 inwoners &gt; (excl.G4)</b>	3
<b>50.000 tot 100.000 inwoners</b>	3
<b>20.000 tot 50.000 inwoners</b>	7
<b>&lt; 20.000 inwoners</b>	2
<b>Ander type organisaties (GR, GGD)</b>	4

Tijdens de interviews hebben we de deelnemers anonimiteit beloofd. Dit zorgde ervoor dat ze vrijuit konden spreken. Ook hebben we beloofd dat we de gemeentenamen niet noemen in deze rapportage. Vandaar dat we geen lijst met deelnemers hebben bijgevoegd en dat de uitspraken van respondenten zijn geanonimiseerd door alleen het respondentnummer te tonen (R1 t/m R21).

### 3 Resultaten

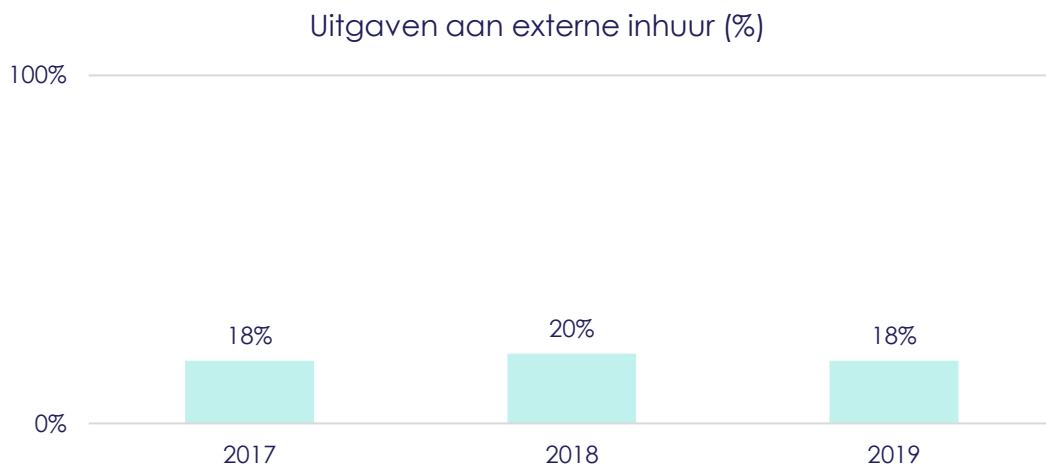
In dit hoofdstuk geven we de resultaten van het onderzoek weer. Allereerst gaan we in op de huidige omvang van payroll en andere vormen van externe inhuur en de verandering hierin in de afgelopen jaren (deelvraag 1 en 2). Ten tweede gaan we in op de behoefte aan externe inhuur in het algemeen. Ten slotte laten we zien wat gemeenten het voordeel vinden van specifiek payroll.

#### Huidige omvang en verandering afgelopen jaren

In deze paragraaf gaan we in op de huidige omvang van payroll en andere vormen van inhuur en de veranderingen die hierin de afgelopen jaren zijn opgetreden.

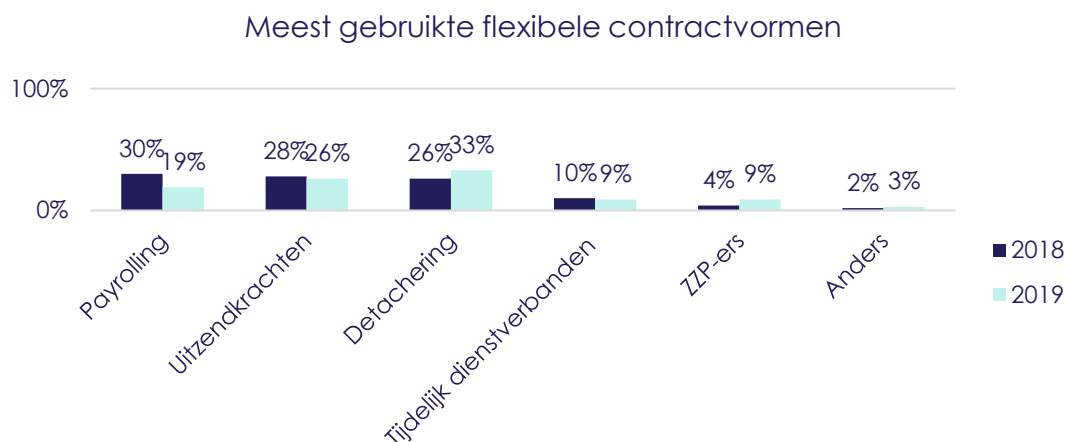
##### Resultaten Personeelsmonitor 2019

Uit de Personeelsmonitor 2019 blijkt dat in 2019 de uitgaven aan externe inhuur 18% van de totale loonkosten betrof. In vergelijking met de afgelopen jaren is dit percentage nagenoeg hetzelfde gebleven (figuur 1).



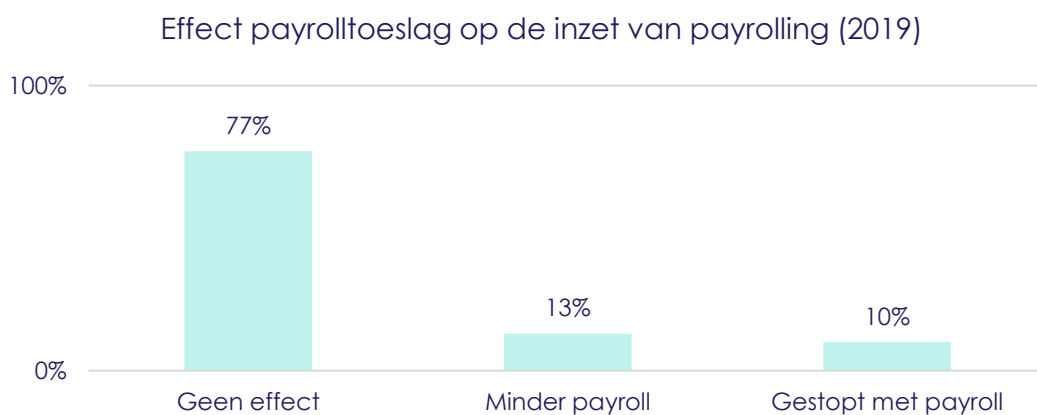
Figuur 1. Bron: Personeelsmonitor 2019, A&O fonds Gemeenten.

Uit de Personeelsmonitor 2019 blijkt ook dat payroll in 2018 bij 30% van de gemeenten de meest gebruikte flexibele contractvorm was. In 2019 is dit percentage gezakt naar 19% van de gemeenten (figuur 2).



Figuur 2. Bron: Personeelsmonitor 2019, A&O fonds Gemeenten.

Bijna vier op de tien gemeenten (77%) geven aan dat de payrolltoeslag geen effect heeft gehad op de inzet van payroll bij gemeenten. De rest van de gemeenten geeft aan dat er ofwel minder payroll wordt ingezet, ofwel dat de inzet van payroll is stopgezet (figuur 3).

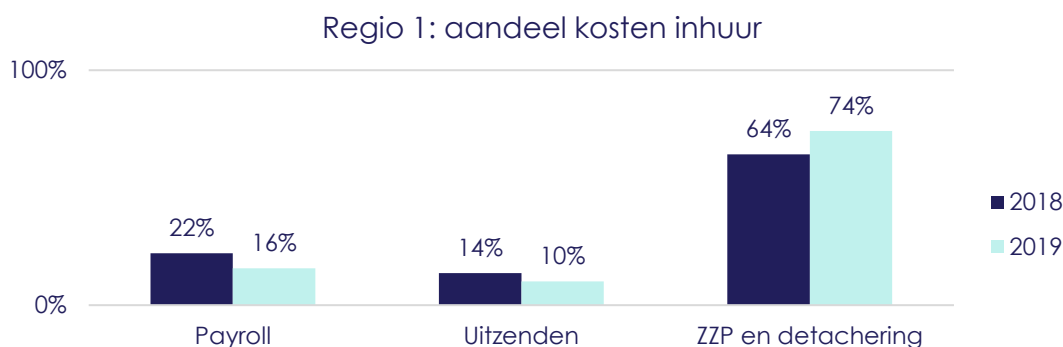


Figuur 3. Bron: Personeelsmonitor 2019, A&O fonds Gemeenten.



### Resultaten inhuurdesks regio's

We hebben ook de inhuurdesks van twee regio's gevraagd of ze inzicht konden geven wat betreft de inzet van payroll en andere flexibele contractvormen. In de eerste regio is een lichte daling te zien van de inzet van payroll wanneer je 2018 vergelijkt met 2019. Ook is een daling te zien wat betreft de inzet van uitzenden en een stijging van de inzet van ZZP en detachering.



Figuur 4. Bron: Inhuurdesk regio 1.

Regio 2 zag een daling van de inzet van payroll en uitzendkrachten, maar pas vanaf januari 2020. Zij schrijven dit niet toe aan de invoering van de payrolltoeslag, maar aan de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) die op dat moment van kracht ging. In de eerste twee maanden van 2020 zagen ze een daling van 20% en daar kwam door corona nog eens 30% bovenop (vooral omdat seizoensgebonden werk niet doorging, denk bijvoorbeeld aan evenementen). In totaal is dit dus een daling van 50%.

### Resultaten Driessen

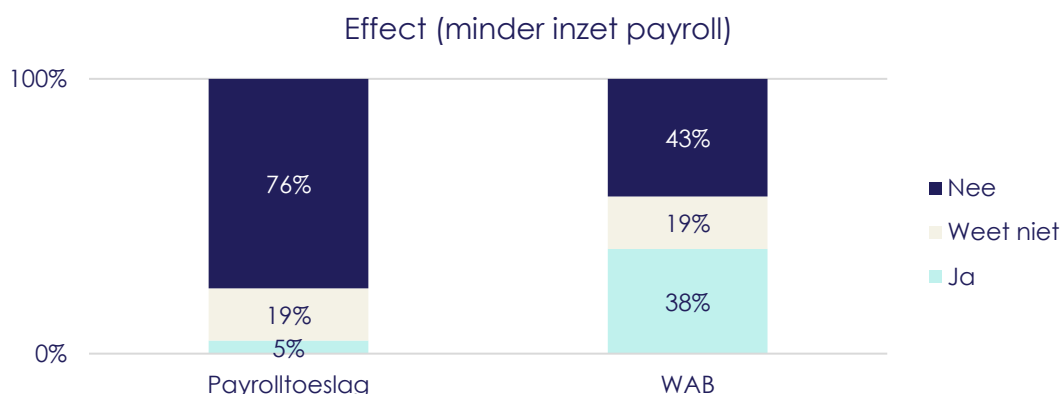
Driessen is de grootste payrollorganisatie op de markt en heeft daardoor ook een goed beeld van de inzet van payroll bij gemeenten. Zij kunnen vanwege concurrentiegevoeligheid geen inzicht geven in absolute aantallen, maar kunnen wel de trend beschrijven die zij zien. De conclusies die zij trekken, zijn als volgt:

- Invoering van de payrolltoeslag op 1 oktober 2018 heeft niet of nauwelijks effect gehad op de totale inhuur van payrollkrachten door gemeenten.
- Invoering van de payrolltoeslag op 1 oktober 2018 heeft niet geleid tot een verandering in de onderlinge verhouding tussen het aantal medewerkers met StiPP pensioen (incl. payrolltoeslag) en het aantal medewerkers met ABP pensioen.
- Invoering van de WAB heeft wel invloed gehad op de verhouding tussen het aandeel StiPP pensioen en het aandeel ABP pensioen. Het aandeel ABP is in 2020 gestegen naar bijna 50%.
- Invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) heeft in 2019 in aanloop naar de ingangsdatum van de WAB geleid tot een daling van de inhuur van payrollkrachten door gemeenten. Dat blijkt ook uit de Personeelsmonitor van A&O fonds Gemeenten.

- Waar de uitstroom aan payrollkrachten "naar toe gaat" is niet bekend, met andere woorden: of zij nu ingehuurd worden als ZZP'er of detacheringskracht of dat zij rechtstreeks in dienst treden bij de gemeente of elders een baan hebben is niet bekend.

### Resultaten interviews

Ook uit de interviews blijkt dat de payrolltoeslag niet veel invloed heeft gehad op de inzet van payroll bij gemeenten. Driekwart van de gemeenten zegt dat het *niet* heeft geleid tot minder inzet van payroll. Slechts 1 geïnterviewde (5%) geeft aan dat het *wel* geleid heeft tot minder inzet. De Wet arbeidsmarkt in balans heeft meer effect gehad: hiervan zeggen bijna vier op de tien gemeenten dat deze heeft geleid tot minder inzet van payroll.



Figuur 5. Bron: Interviews

De uitleg die geïnterviewden geven waarom de payrolltoeslag geen effect had gaan over het werkgeversrisico en over het omzeilen van de definitie van payroll.

*"Het werd voor ons duurder he? In principe. Maar het is geen reden geweest om het niet te doen, de prijs." – R8*

*"De reden om mensen op payroll te zetten is het tijdelijk verleggen van werkgeversrisico en dat vermijd je niet door die toeslag." – R2*

*"Wij maken geen gebruik van payroll, want in onze optiek heeft tot mei vorig jaar in ieder geval stand kunnen houden dat er alleen sprake is van payroll als echt zowel exclusiviteit als allocatie aan de orde is." – R14*

De definitie van payroll zoals officieel omschreven is dat er zowel sprake moet zijn van exclusiviteit als van allocatiefunctie van de inlener. Allocatie houdt in dat de inlener de werknemer zelf werft. Exclusiviteit betekent dat de werknemer alleen bij de inlener mag werken en nergens anders. Sommige gemeenten geven aan dat exclusiviteit niet aan de orde is: de werknemer mag elders werken. Dit gebeurt in de praktijk vrijwel nooit, maar het komt de werkgever toch goed uit. De situatie voldoet dan immers niet aan de officiële

definitie van payroll (zowel exclusiviteit als allocatie), waardoor gemeenten gebruik kunnen maken van de uitzend-cao.

De uitleg die geïnterviewden geven waarom WAB wél effect heeft gehad, gaat over de verhoogde kosten en het aantal tijdelijke contracten dat mogelijk is. Dit heeft aan de ene kant geleid tot het in dienst nemen van tijdelijke krachten, maar aan de andere kant ook tot het afscheid nemen hiervan.

*“Ja, de WAB heeft wel invloed gehad want die heeft best wel kostenverhogend gewerkt en mede vanwege die WAB hebben wij nu gezegd: we nemen ze in dienst. Ik kon niet zeggen van nou, over een half jaar of een jaar heb ik ze niet meer nodig.” – R5*

*“We mochten voor de WAB 6 contracten doen in 5,5 jaar en dat werd nu maar 3 in 3 jaar. Dus heel veel mensen liepen aan het eind van die drie jaar en die zouden dus niet meer verlengd worden. En toen is het toch gelukt om een behoorlijk grote groep... men heeft gezocht naar geld om deze personen toch in eigen dienst te nemen. – R7*

*“Veel contracten zijn door de WAB op een gegeven moment gewoon niet meer verlengd omdat ze anders in vaste dienst moesten worden genomen.”– R11*

Vier op de tien geven ook aan dat de WAB géén effect heeft gehad. De uitleg gaat dan over de definitie van payroll of ze geven andere redenen voor de afname van de inzet van payroll.

*“Wij hebben een muizengaatje gezocht, samen met de payrollorganisatie. Want die payrollorganisaties hebben natuurlijk ook heel veel last van dat die wetgeving er is. En wij zijn eigenlijk wel gewoon blijven payrollen met dat bedrijf. Omdat wij zeggen: dit voldoet niet aan de definitie van payroll en dus is het eigenlijk uitzenden. En dus mogen we gewoon de uitzend-cao en dat fase-systeem blijven hanteren. Dus heel formeel op papier doen wij geen payroll meer, maar doen wij alleen nog aan uitzenden.” – R19*

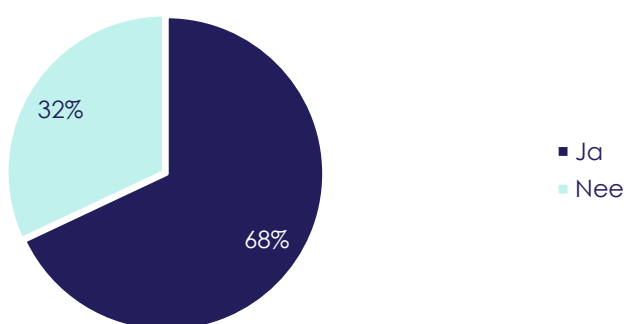
*“Het heeft te maken met de bezuinigingsopgave die we hebben en die we vorig jaar al hebben gesteld met elkaar. Hoe dan ook, we moeten twee ton bezuinigen op de salariskosten. We gaan vanuit die hoek kritisch kijken naar inhuur, detachering, payroll, dat soort dingen. Het is meer gedreven daaruit dan uit de WAB.”– R20*

## Behoeftte externe inhuur

In deze paragraaf gaan we in op de behoefte van externe inhuur bij gemeenten in het algemeen.

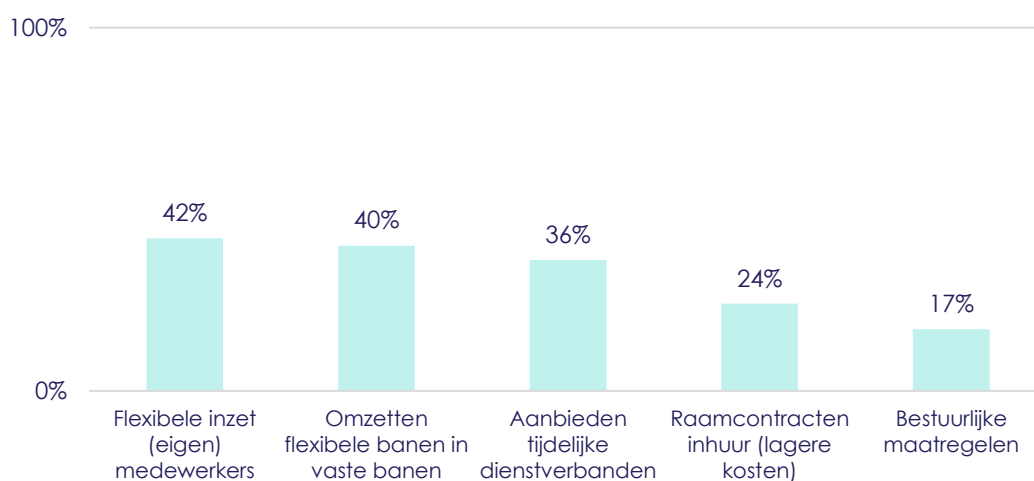
Eerder gaven we al aan dat 18% van de loonkosten naar externe inhuur gaat. Uit de Personeelsmonitor 2019 blijkt dat zeven op de tien gemeenten de externe inhuur proberen terug te dringen. Dit proberen ze te doen door eigen medewerkers flexibel in te zetten, door flexibele banen om te zetten in vaste contracten en door zelf tijdelijke dienstverbanden aan te bieden.

### Aandeel gemeenten dat externe inhuur probeert terug te dringen



Figuur 6. Bron: Personeelsmonitor 2019, A&O fonds Gemeenten

### Top 5 manieren om externe inhuur terug te dringen



Figuur 7. Bron: Personeelsmonitor 2019, A&O fonds Gemeenten

In de interviews hoorden we deze geluiden ook terug. Toch gaven de geïnterviewden ook aan dat er altijd wel een zekere behoefte blijft aan de flexibele schil. In tijden van krapte op de arbeidsmarkt kan het lastig zijn om functies ingevuld te krijgen, waardoor werkgevers kiezen voor inhuur. Ook kan het zijn dat de formatie niet beschikbaar is.

*“Voor sommige functies kunnen we op dit moment best wel lastig vaste krachten krijgen op het niveau wat we zoeken en dan huren we dus continu in. Maar het is dus wel de intentie om iemand vast aan te stellen.” – R9*

*“Leidinggevend, als die iemand nodig hebben, dan kijken ze of ze ruimte hebben voor vaste formatie maar als ze die ruimte niet hebben, zullen ze toch grijpen naar inhuur. Dan kunnen ze alles verantwoorden. Dus het is niet dat ze het niet willen, vaste mensen in dienst nemen, of dat ze een voorkeur hebben voor payroll. Maar het is vaak de enige optie binnen het team.” – R18*

*“We hebben heel erg gekoerst op alleen ziek en piek, maar de meeste managers geven aan: ik heb soms wel behoefte aan iets meer dan alleen ziek en piek. En dat is vooral: ik heb bepaalde deskundigheden in een bepaalde periode nodig.” – R7*

Aan de andere kant noemen ze ook redenen om juist voor een vaste medewerker te kiezen. Ze geven bijvoorbeeld aan dat ze interne werknemers ook de kans willen geven interessante klussen op te pakken, dat ze het bieden van vastigheid zien als een manier om een aantrekkelijk werkgever te zijn (bijvoorbeeld voor jongeren), dat het duurder kan zijn om in te huren en dat vaste medewerkers meer betrokken zouden zijn bij de organisatie.

*“We proberen het zo lang mogelijk intern op te lossen. Want ook voor een tijdelijk baantje volgen wij de interne procedure. Als iemand anders van een andere afdeling zegt: ik heb dat altijd al willen doen, dan moeten ze die kans krijgen.” – R15*

*“Ik zie ook daar voor ons de noodzaak om aantrekkelijk werkgever te zijn. We gaan heel hard nieuwe mensen nodig hebben, en dat we dus ook gewoon vastigheid moeten kunnen bieden om goede mensen aan ons te binden.” – R12*

*“Nou, je hoort weleens zeggen: inhuur dat doen we liever niet want dat is duurder. Bijvoorbeeld het risico op WW en ZW, dat wordt in rekening gebracht, dus daar betaal je ook voor. En hoe meer risico dat je afneemt, hoe hoger de premie is.” – R10*

*“Ik ben heel erg voorstander van vaste mensen, omdat ze meer betrokken zijn, ze zijn vaak wat langer binnen de organisatie.” – R5*

## Voordelen payroll

In deze paragraaf gaan we in op de redenen om specifiek payroll in te zetten en niet te kiezen voor andere vormen van inhuur of een vast of tijdelijk dienstverband.

De genoemde redenen in de interviews zijn dat gemeenten verwachten dat de kwaliteit beter is wanneer ze de werving zelf doen. In dat geval vergelijken ze payroll met uitzenden, waarbij ze de werving uitbesteden. Ook is uitzenden duurder dan payroll. Als ze payroll vergelijken met zelf in dienst nemen, geven ze aan dat payroll handig is om vrijblijvend uit te proberen of er een klik is tussen werkgever en werknemer. Ze vermijden daarmee het werkgeversrisico. De geïnterviewden vergelijken payroll niet met detachering of ZZP'ers. Dit komt doordat deze vormen van inhuur over het algemeen voor andere functies worden ingezet (schaal 10 en hoger).

*"Mijn ervaring is wel dat als we de werving zelf doen, dat de kwaliteit dan beter is dan dat we dat in dit geval door [naam uitzendbureau] laten doen." – R5*

*"De reden dat wij iemand op de payroll zetten is om even uit te proberen van hee, passen medewerker en functie nou echt bij elkaar? Dan zijn er misschien wat vragen van goh, we willen het toch even zeker weten. Nou, dan zetten we zo iemand toch op de payrollconstructie." – R2*

*"Een uitzendorganisatie die rekent daarin mee dat zij allemaal werving en selectie voor je doen en dan betaal je meestal in ieder geval een omrekenfactor van minimaal 2, vaak meer. En bij payroll daar kon je wel een omrekenfactor van 1,7 of 1,8 hebben. – R19*

*"Een reden om payroll in te zetten is het vermijden van risico op WW. Het hele arbeidsverleden telt daarin mee en dat maakt het extreem." – R4*

## Beleving payroll

In deze laatste paragraaf gaan we in op de beleving bij de verschillende stakeholdersgroepen als het gaat om de inzet van payroll.

De deelnemende HR-adviseurs en HR-medewerkers gaven over het algemeen aan dat ze payroll een mooi instrument vinden om in te zetten. Het scheelt immers in de kosten ten opzichte van andere vormen van inhuur, het biedt flexibiliteit en ze hebben daardoor eerst mogelijkheid om te kijken of er een klik is tussen werknemer, functie en werkgever. Een enkeling geeft aan er op persoonlijk niveau anders over te denken.

*“Aan de werkgeverskant dan zeg ik: ja, het is gewoon een hele goede manier om je kosten te beheersen en het risico te spreiden. Want ik heb ook echt trajecten gehad waar we het niet gedaan hebben, waar we ook spijt hebben gehad van joh, hadden we nu maar die persoon op payroll gehad. Dus zakelijk gezien vind ik het een mooie oplossing. Maar persoonlijk vind ik het eigenlijk niet heel vertrouwd overkomen als ik door een werkgever op de payroll wordt gezet. Op de manier waarop wij het doen he? Dan werf je iemand, dan ga je ermee in het arbeidsvoorwaardengesprek en dan vervolgens gaan we op payroll zitten.” – R20*

Het bestuur en de raad bemoeien zich over het algemeen niet met de vorm van inhuur. In sommige gevallen geven ze wel aan dat er bezuinigd moet worden op inhuur. In een enkel geval is er wel een duidelijke mening over de inzet van payroll.

*“Ja, het zal eens in de zoveel tijd op tafel komen bij het bestuur, maar het is geen hot onderwerp wat regelmatig terug komt. Het gaat meer over de kosten dan misschien, van inhuur.” – R18*

*“Bij ons is alles uitzendkracht, totdat onomstotelijk het tegendeel is bewezen. En dat heeft zijn oorsprong in, wij hebben altijd een links college gehad en payroll stond bij ons college gelijk aan uitbuiting.” – R14*

Leidinggevend en maakt het over het algemeen niet veel uit welke contractvorm wordt ingezet. Ze laten zich daarin vaak adviseren door de HR-adviseurs.

*“Leidinggevend en zijn niet bezig met payroll als discussiepunt. Ze kijken gewoon rustig naar de opties. Daar geven we ze voorlichting over. Het is verder geen item.” – R4*

*“Leidinggevend en zijn er eigenlijk niet zo mee bezig. Ik merk dat ze heel veel bij P&O neerleggen. De ene leidinggevend en is de andere niet. Dus de ene denkt ik heb gewoon iemand nodig en de vorm maakt niet zoveel uit. En de ander heeft daar zelf wel ideeën over. Maar over het algemeen ligt er heel veel bij P&O dus wij zijn best autonoom” – R10*

*“Leidinggevend en zijn daar bij ons echt niet mee bezig. Die komen gewoon aan HR vragen: en ik wil graag zo flexibel mogelijk of ja, ik wil deze in vaste dienst nemen, is dat goed? Dus die leunen gewoon heel erg op ons voor dat advies en voor wat wel en niet mogelijk is en dan vertrouwen ze er ook gewoon op dat wij dat goed aangeven.” – R19*

De OR is over het algemeen niet bezig met de inzet van payroll, zeker niet in kleinere gemeenten. Het onderwerp wat vaker terugkomt bij de OR is dat tijdelijke functies eerst intern moeten worden uitgezet. In de grotere gemeenten is de OR soms wel bezig met de inzet van payroll.

*“OR is er eigenlijk niet mee bezig. Nee. Die zijn eigenlijk alleen, als we vacatures uit willen zetten komt het weleens voor dat door tijdsdruk we een vacature tegelijkertijd intern en extern uitzetten. Maar dat moet eerst intern om de interne mobiliteit te bevorderen. Maar over het inhuren en payroll in het bijzonder is met de OR eigenlijk geen contact.” – R10*

*“Wij hebben helaas te maken met dat er onvoldoende goed overzicht is bij onze organisatie hoe het precies zit, mensen die gedetacheerd worden, mensen die op de payroll staan, onder welke voorwaarden zij werkzaam zijn.” – R6*

*“Als payroll wordt ingezet voor piek en ziek ben ik er helemaal voorstander van. Ook als mensen dat zelf willen, want er is gewoon een groep die dat heel erg prettig vindt. Kijk, als het op die manier ingezet wordt, geen enkel probleem. Maar wat ik wel ver vindt gaan is dat je payrollers aanhoudt en eigenlijk regulier werk laat doen. Want op een gegeven moment blijkt ook wel dat als je jarenlang werk blijft doen dat dat gewoon structureel werk is. En als het structureel werk is, moet je gewoon een vaste baan of een vast contract aanbieden. En daar heb ik wel moeite mee. Zo zijn er echt een aantal bij ons vertrokken. Dat vind ik echt heel erg jammer en ook naar de personen toe niet echt netjes.” – R11*



## 4 Conclusie

In dit hoofdstuk geven we kort weer wat de conclusie is van dit onderzoek.

De hoofdvraag van het onderzoek is: *Welk effect heeft de payrolltoeslag op het gebruik van payroll, andere vormen van flexwerk en vast werk?*

De conclusie van dit onderzoek is dat de payrolltoeslag die is ingevoerd op 1 oktober 2018 slechts bij een klein deel van de gemeenten ertoe heeft geleid dat er minder payroll wordt ingezet (23%). De voordelen van de inzet van payroll wogen over het algemeen niet op tegen de nadelen van de extra kosten door de toeslag. De Wet arbeidsmarkt in balans (de WAB) die op 1 januari 2020 is ingevoerd, heeft in meerdere mate dit effect gehad.

De omvang van externe inhuur is 18% van de totale loonsom in 2019. Dit percentage is niet significant veranderd sinds 2017. Het percentage gemeenten dat het meest kiest voor payroll als flexibele contractvorm is gedaald van 30% in 2018 naar 19% in 2019. Dit is een duidelijke daling. Deze daling wordt echter door een groot deel van de geïnterviewden niet toegeschreven aan de payrolltoeslag. Door de payrolltoeslag liepen de kosten wat op, maar het verleggen van het werkgeversrisico was belangrijker. Bijna vier op de tien zeggen dat de WAB er wel voor heeft gezorgd dat payroll minder werd ingezet. Vanwege de extra kosten, maar ook doordat het aantal tijdelijke contracten dat men kon geven werd terug geschroefd.

Bijna zeven op de tien gemeenten probeert de externe inhuur terug te dringen. Dit doen ze vooral door eigen medewerkers flexibel in te zetten, door flexibele banen om te zetten in vaste banen en door zelf tijdelijke dienstverbanden aan te bieden. Toch blijft er altijd behoefte aan een flexibele schil. Voor piek, ziek en specifiek, maar ook om tijdelijk functies in te vullen waar moeilijk personeel voor te werven is of om werk gedaan te krijgen waar geen formatie voor beschikbaar is. Aan de andere kant kiezen gemeenten eerder voor een vaste medewerker om interne medewerkers de kans te geven interessante klussen op te pakken. Ze zien het bieden van een vaste baan ook als een manier om aantrekkelijk werkgever te zijn, beseffen zich dat vast personeel vaak goedkoper is en zien meer betrokkenheid bij vaste medewerkers.

Gemeenten zien ook voordelen in specifiek payroll. Wanneer je het vergelijkt met uitzenden, zien ze dat payroll vaak goedkoper is. Ook is een argument dat het beter is de werving in eigen beheer te houden omdat dan de kwaliteit beter zou zijn. Wanneer ze payroll vergelijken met indiensttreding bij de gemeente zelf, zien ze een voordeel in payroll omdat ze dan zelf niet het werkgeversrisico lopen. Zo kunnen ze eerst testen of er een match is tussen werknemer, functie en werkgever. Een vergelijking met detachering en ZZP wordt niet gemaakt, omdat dit ander soort functies betreft (hoger segment).

De beleving van payroll verschilt per stakeholdersgroep. HR-adviseurs en –medewerkers zien payroll over het algemeen als een fijn instrument. Het biedt flexibiliteit, scheelt in de kosten en

biedt de mogelijkheid om eerst te kijken of er een klik is. Leidinggevenden laten zich adviseren door HR-adviseurs en zijn over het algemeen in mindere mate bezig met de contractvorm. Het bestuur en de gemeenteraad verdiepen zich over het algemeen niet in de contractvormen, maar zijn er vaak wel op gebrand de inhuurkosten zo laag mogelijk te houden. De OR is over het algemeen niet bezig met de inzet van payroll, zeker niet in kleinere gemeenten. In grotere gemeenten is hier soms wel ruimte voor.

# Bijlagen

## Bijlage 1: topiclijst

TOPIC	VRAAG
Inleiding	Voorstellen: ik ben..
	Aanleiding en doel van het onderzoek toelichten, opname, anonimiteit
	Kun jij jezelf voorstellen? Wie ben je en wat doe je?
Definitie payroll	Wat is volgens jou de definitie van payroll?
Omvang van payroll	Wat is de huidige omvang binnen jouw gemeente/afdeling van: (afgelopen twee jaar en nu)
	<i>Vaste medewerkers</i>
	<i>Payrollers</i>
	<i>Gedetacheerden</i>
	<i>Uitzendkrachten</i>
	<i>ZZP'ers</i>
	<i>Medewerkers in tijdelijke dienst bij de gemeente</i>
	<i>Of: externe inhuur</i>
In welke mate is deze omvang veranderd sinds de invoering van de payrolltoeslag?	
	<i>Wat is de behoefte van jouw organisatie wat betreft externe inhuur?</i>
Inzet externe inhuur	Wanneer kies je voor de inzet van:
	<i>Vaste medewerkers</i>
	<i>Payrollers</i>
	<i>Gedetacheerden</i>
	<i>Uitzendkrachten</i>
	<i>ZZP'ers</i>
	<i>Medewerkers in tijdelijke dienst bij de gemeente</i>
<i>En waarom?</i>	
Toekomst	Welke ontwikkelingen zie jij de komende jaren die invloed hebben op de inzet van:
	<i>vaste medewerkers / tijdelijke medewerkers / externe inhuur</i>
	<i>Payroll</i>

Beleving payrolltoeslag	HR
	Leidinggevenden
	Bestuur
	Gemeenteraad
	OR

## Bijlage 2: codeboom

- Definitie payroll
  - Exclusiviteit en allocatie
- Omvang
  - Huidige omvang
    - Omvang totale bezetting
    - Omvang inhuur
    - Omvang payroll
    - Omvang uitzendkrachten
    - Omvang detachering
    - Omvang ZZP
  - Veranderingen omvang payrolltoeslag
  - Veranderingen omvang WAB
  - Toekomst
- Behoeftte flexibele schil
  - Blijvende behoefte flexibele schil
    - Krapte arbeidsmarkt
    - Formatie
  - Voordelen vaste krachten
    - Interne mobiliteit
    - Aantrekkelijk werkgeverschap
    - Kosten inhuur
    - Binding
- Voordelen payroll
  - Werkgeversrisico
  - Uitproberen
  - Type functies
- Beleving payroll
  - Beleving HR
  - Beleving leidinggevenden
  - Beleving bestuur
  - Beleving raad/politiek
  - Beleving OR

### **Opdrachtgever**

Stichting A&O fonds Gemeenten  
Postbus 11560  
2502 AN Den Haag  
070 763 00 30

[www.aeno.nl](http://www.aeno.nl)  
[secretariaat@aeno.nl](mailto:secretariaat@aeno.nl)

### **Projectteam**

LOGA onderzoek evaluatie payrolltoeslag

### **Auteur**

Tjitske Boots

### **Met dank aan**

Alle geïnterviewden  
Deelnemende regio's  
Driessen  
PUMA voor het detacheren van Tjitske Boots

### **Uitgave**



© Stichting Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds Gemeenten,  
Den Haag november 2020

A&O fonds Gemeenten wil bijdragen aan het creëren van vitale mensen in wendbare gemeentelijke organisaties. Dit vanuit de overtuiging dat deze bijdrage aan de gemeenten en hun medewerkers doorwerkt in een positieve impact op de Nederlandse samenleving.