

De continuïteit van de arbeidsrelatie bij aanbestedingen
*Een onderzoek naar de afstemming tussen het arbeidsrecht en het
aanbestedingsrecht*

Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Radboud Universiteit Nijmegen
op gezag van de rector magnificus prof. dr. J.H.J.M. van Krieken,
volgens besluit van het college voor promoties
in het openbaar te verdedigen op

dinsdag 31 mei 2022
om 14.30 uur precies

door

Imke Lintsen
geboren op 10 december 1988
te Haaksbergen

INHOUDSOPGAVE

Lijst van gebruikte afkortingen / XI

HOOFDSTUK 1

Inleiding / 1

- 1.1 Een casus uit de praktijk: aanbestedingen in de thuiszorg / 1
- 1.2 Theoretisch kader / 2
- 1.2.1 De sociale gevolgen van aanbestedingen / 2
- 1.2.1 De continuïteit van de arbeidsrelatie staat voorop / 4
- 1.2.2 Afstemming tussen het aanbestedingsrecht en het arbeidsrecht / 5
- 1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen / 8
- 1.4 Noodzaak en wetenschappelijke vernieuwing / 10
- 1.5 Onderzoeksmethoden / 11
- 1.6 Afbakening / 12
- 1.6.1 Focus op Europese aanbestedingen / 12
- 1.6.2 Focus op dienstverlening / 14
- 1.6.3 Focus op werknemers / 15
- 1.6.4 Sluitingsdatum onderzoek / 16
- 1.7 Opbouw van het onderzoek / 16

DEEL I – AANBESTEDINGSRECHTELIJK PERSPECTIEF

HOOFDSTUK 2

Het Europese aanbestedingsrecht: achtergrond, doelstellingen en toepassingsbereik / 19

- 2.1 Inleiding / 19
- 2.2 Achtergrond: de Europese historie van het (sociaal) aanbesteden / 20
- 2.3 Doelstellingen van het Europese aanbestedingsrecht / 24
- 2.3.1 Neoliberale benadering / 24
- 2.3.2 Interne marktbenadering / 26
- 2.3.3 De balans opgemaakt: Europa laat ruimte voor sociaal aanbesteden / 28
- 2.4 De ruime werking van het Europese aanbestedingsrecht / 31
- 2.4.1 Primair Unierecht: de Europese (aanbestedings)beginselen / 31
- 2.4.1.1 Overheidsopdrachten met een grensoverschrijdend belang / 31
- 2.4.1.2 Het *Tecnoedi*-arrest uit 2016: een nieuw toetsingskader? / 34
- 2.4.1.3 Buitenlandse moedervennootschap: voldoende voor het aannemen van een grensoverschrijdend belang? / 37

- 2.4.2 Secundair Unierecht: de Aanbestedingsrichtlijn / 38
- 2.4.2.1 Het begrip ‘aanbesteding’ / 38
- 2.4.2.2 Het verlichte regime voor overheidsopdrachten voor sociale diensten / 41
- 2.5 Conclusie / 44

HOOFDSTUK 3

Arbeidsrechtelijke overwegingen in een Europese aanbesteding / 47

- 3.1 Inleiding / 47
- 3.2 De naleving van ‘toepasselijke verplichtingen’ op het gebied van het arbeidsrecht / 48
 - 3.2.1 Artikel 18 Aanbestedingsrichtlijn / 48
 - 3.2.1.1 Doel en strekking van artikel 18 Aanbestedingsrichtlijn / 48
 - 3.2.1.2 Duiding van ‘toepasselijke verplichtingen’ / 49
 - 3.2.1.3 De Detacheringsrichtlijn en het regime voor langdurige detacheringen / 52
 - 3.2.1.4 Territoriale werkingssfeer van de algemeen verbindend verklaarde cao / 54
 - 3.2.1.5 Bepalingen van bijzonder dwingend recht (voorrangsregels) / 55
 - 3.2.2 Nederlandse implementatie van artikel 18 Aanbestedingsrichtlijn / 58
 - 3.2.2.1 Artikel 2.81 en 2.81a Aanbestedingswet / 58
 - 3.2.2.2 Uitsluiting van deelnemers / 60
 - 3.2.2.3 Afwijzing abnormaal lage inschrijvingen / 61
 - 3.2.2.4 Onderaanneming / 63
 - 3.2.3 Onrendabele opdracht: is een correctie achteraf mogelijk? / 65
 - 3.2.3.1 Wijziging van de overheidsopdracht tijdens de looptijd / 65
 - 3.2.3.2 Tussentijdse beëindiging van de overheidsopdracht / 68
 - 3.2.3.3 Vervanging van een gefailleerde opdrachtnemer / 69
 - 3.2.4 IAO-Verdrag 94 / 73
 - 3.2.5 Resumé / 76
- 3.3 Overwegingen die verder strekken dan de ‘toepasselijke verplichtingen’ / 77
 - 3.3.1 Nationaal perspectief op sociaal aanbesteden / 77
 - 3.3.2 Voorbereidende fase van de aanbestedingsprocedure / 79
 - 3.3.2.1 Het vaststellen van het voorwerp van de opdracht / 79
 - 3.3.2.2 Looptijd van de overheidsopdracht / 80
 - 3.3.3 Geschiktheidseisen, uitsluitingsgronden en selectiecriteria / 82
 - 3.3.4 Uitvoeringsvoorwaarden gericht op het niveau van arbeidsvoorwaarden / 83
 - 3.3.4.1 Het juridisch kader / 83
 - 3.3.4.2 *Rüffert*, *Bundesdruckerei* en *RegioPost*: de Detacheringsrichtlijn stelt de grens / 84
 - 3.3.4.3 Geen wettelijk plicht: maakt dat het toetsingskader anders? / 89
 - 3.3.4.4 Nationale context: inzet van werknemers die gewoonlijk in Nederland werkzaam zijn / 90
 - 3.3.4.5 De herziene Detacheringsrichtlijn en arbeidsvoorwaarden uit een niet-avv cao / 92
 - 3.3.4.6 De openbare orde-exceptie uit de Detacheringsrichtlijn / 93
 - 3.3.4.7 Enkele gedachten over de relevantie van uitvoeringsvoorwaarden in de praktijk / 94
 - 3.3.5 Uitvoeringsvoorwaarden gericht op de overname van personeel / 94
 - 3.3.5.1 Belemmering van de vrijheid van dienstverlening en vestiging / 94

- 3.3.5.2 Rechtvaardiging van de belemmering van de vrijheid van dienstverlening en vestiging / 98
- 3.3.6 Gunning op basis van arbeidsrechtelijke overwegingen / 105
- 3.3.6.1 Het juridisch kader / 105
- 3.3.6.2 Kostencriterium / 107
- 3.3.6.3 Kwalitatieve criteria / 108
- 3.3.7 Resumé / 113
- 3.4 Conclusie / 113

DEEL II – ARBEIDSRECHTELIJK PERSPECTIEF

HOOFDSTUK 4

Overgang van onderneming / 119

- 4.1 Inleiding / 119
- 4.2 Doelstellingen Richtlijn inzake overgang van onderneming / 120
- 4.3 De kwalificatie van de overheidsopdracht als een onderneming / 123
- 4.3.1 Een autonome economische eenheid / 123
- 4.3.2 De individuele zorgverlener: een onderneming? / 125
- 4.3.3 Activiteiten die tot het openbaar gezag behoren / 127
- 4.4 De overgang van de overheidsopdracht / 131
- 4.4.1 Identiteitsbehoud: holistische benadering / 131
- 4.4.2 Arbeidsintensieve ondernemingen / 133
- 4.4.2.1 De cruciale rol van de factor overname van personeel / 133
- 4.4.2.2 Een wezenlijk deel van het personeel / 135
- 4.4.2.3 Het al dan niet aanvaarden van een baanaanbod / 135
- 4.4.3 Niet-arbeidsintensieve ondernemingen / 137
- 4.4.3.1 Het verschil in benadering met arbeidsintensieve ondernemingen / 137
- 4.4.3.2 Geen overdracht van de voor de uitvoering relevante materiële activa / 138
- 4.4.4 Wijzigingen in de organisatiestructuur van de overgedragen onderneming / 143
- 4.4.4.1 Behoud van de functionele band / 143
- 4.4.4.2 De functionele band bij arbeidsintensieve ondernemingen / 146
- 4.4.4.3 De geïntegreerde opdracht gaat opnieuw over / 148
- 4.5 Het contractuele karakter van de overgang / 150
- 4.5.1 De overgang in twee fasen / 150
- 4.5.2 Onderaanneming en de vereiste contractuele betrekkingen / 151
- 4.5.3 Geen zicht op personeelskosten als gevolg van de overgang in twee fasen / 154
- 4.6 Toerekening van de werknemer aan de overheidsopdracht / 156
- 4.6.1 'Een daar werkzame werknemer' / 156
- 4.6.2 Werknemer werkt voor twee of meer (overheids)opdrachten / 160
- 4.6.3 Ondeelbaarheid van de arbeidsovereenkomst naar nationaal recht / 162
- 4.7 Richtlijn inzake overgang van onderneming en de ambtenaar / 164
- 4.7.1 Privatisering / 164
- 4.7.2 Deprivatisering / 166
- 4.8 Hoofdelijke aansprakelijkheid / 170
- 4.9 Conclusie / 173

HOOFDSTUK 5

Reorganisatiemogelijkheden rondom overgang van onderneming / 175

- 5.1 Inleiding / 175
- 5.2 Ontslag rondom overgang van onderneming / 176
 - 5.2.1 Het juridisch kader / 176
 - 5.2.1.1 De reikwijdte van het ontslagverbod naar Europees recht / 176
 - 5.2.1.2 De implementatie van het ontslagverbod in het Nederlandse recht / 178
 - 5.2.2 Ontslagaanvraag vóór de overgang / 185
 - 5.2.2.1 Opzegverbod: preventief of repressief toetsen? / 185
 - 5.2.2.2 Het vaststellen van de redelijke grond en herplaatsingsmogelijkheden / 187
 - 5.2.2.3 Afspiegelen over het personeelsbestand van de vervreemder / 190
 - 5.2.2.4 De opzegging van de arbeidsovereenkomst door de vervreemder / 192
 - 5.2.2.5 Opzegging in strijd met het opzegverbod / 193
 - 5.2.2.6 De mogelijkheid voor de verkrijger zich in de ontslagprocedure te 'voegen' / 196
 - 5.2.3 Ontslagaanvraag ná de overgang / 199
 - 5.2.3.1 Een redelijke grond voor ontslag bij de verkrijger / 199
 - 5.2.3.2 Behoud van anciënniteit / 201
 - 5.2.3.3 Een zelfstandige bedrijfsvestiging / 208
- 5.3 Wijzigen van arbeidsvoorwaarden rondom overgang van onderneming / 209
 - 5.3.1 Wijzigen van individuele arbeidsvoorwaarden / 209
 - 5.3.1.1 Het Europese kader / 209
 - 5.3.1.2 Analyse van de reikwijdte van het Europese wijzigingsverbod / 210
 - 5.3.1.3 Wijzigingsmogelijkheden naar Nederlands recht / 213
 - 5.3.1.4 Consequenties van een schending van het Europese wijzigingsverbod: volstaat compensatie? / 216
 - 5.3.2 Wijzigen van collectieve arbeidsvoorwaarden / 218
 - 5.3.2.1 Het Europese kader / 218
 - 5.3.2.2 Implementatie in het Nederlandse recht / 219
 - 5.3.2.3 Nederlandse nawerking in relatie tot het Europese recht / 223
- 5.4 Conclusie / 224

HOOFDSTUK 6

Arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd / 227

- 6.1 Inleiding / 227
- 6.2 Doelstellingen Richtlijn inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd / 228
- 6.3 Het toepassingsbereik van het opvolgend werkgeverschap / 230
 - 6.3.1 Historische ontwikkeling van het opvolgend werkgeverschap / 230
 - 6.3.2 De Wwz en het aanleidingscriterium / 234
 - 6.3.3 Vergelijkbare arbeid / 237
 - 6.3.4 Ambtelijke aanstelling als onderdeel van de keten / 240
- 6.4 Het proeftijdbeding als vreemde eend in de bijt / 241
- 6.5 Het opvolgend werkgeverschap en de transitievergoeding: wie draagt de last? / 243
 - 6.5.1 Contractwisseling: doorrekenen en/of tussentijds afrekenen? / 243
 - 6.5.1.1 Asscher-fictie: de parlementaire geschiedenis / 244

- 6.5.1.2 Asscher-fictie in de rechtspraak / 247
- 6.5.1.3 Materiële benadering: degene met de langste adem wint / 248
- 6.5.2 Een vermindering van de arbeidsomvang / 251
- 6.6 Conclusie / 253

HOOFDSTUK 7

Sectorale overnameverplichtingen / 255

- 7.1 Inleiding / 255
- 7.2 Doelstellingen sectorale overnameverplichtingen / 256
- 7.2.1 Wet maatschappelijke ondersteuning en Jeugdwet / 256
- 7.2.2 Overnameverplichtingen in cao's / 257
- 7.3 Overnameverplichtingen afgezet tegen overgang van onderneming / 258
- 7.3.1 Formeel toepassingsbereik en 'level playing field' / 258
- 7.3.2 Geen overgang van rechtswege, maar een baanaanbod / 261
- 7.3.3 Geen bescherming bij ontslag tegen de dag van de contractwisseling / 262
- 7.3.4 Informatieverplichtingen voor de zittende aanbieder / 264
- 7.3.5 De uitleg van overnameverplichtingen / 264
- 7.4 De nauwe samenhang met overgang van onderneming / 267
- 7.5 Conclusie / 269

HOOFDSTUK 8

Conclusies / 271

- 8.1 Probleemstelling / 271
- 8.2 Deel I: aanbestedingsrechtelijk perspectief / 271
- 8.3 Deel II: arbeidsrechtrechtelijk perspectief / 274
- 8.4 Synthese / 279

HOOFDSTUK 9

Conclusions / 283

- 9.1 Problem statement / 283
- 9.2 Part I: procurement law perspective / 283
- 9.3 Part II: labour law perspective / 286
- 9.4 Synthesis / 290

Literatuurlijst / 293

Rechtspraakregister / 317

Trefwoordenregister / 333

Curriculum Vitae / 337

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Een casus uit de praktijk: aanbestedingen in de thuiszorg

In 2013 vroeg Thuiszorg Sensire voor 800 medewerkers een ontslagvergunning aan bij het UWV.¹ Het contract met acht gemeenten liep af op 1 januari 2014. Na twee keer tot verlenging van het contract te zijn overgegaan, waren de gemeenten deze keer verplicht opnieuw aan te besteden. Ook andere thuiszorgaanbieders konden inschrijven op de opdracht. Sensire liep een groot financieel risico met kans op een faillissement als het werk zou wegvallen terwijl de loonkosten zouden doorlopen. Sensire besloot het zekere voor het onzekere te nemen: zij dong niet opnieuw mee naar de opdracht en beëindigde haar bedrijfsactiviteiten. Na ontvangst van de ontslagvergunningen zegde Sensire de arbeids-overeenkomsten op tegen 1 januari 2014. Het ontslag van de 800 thuiszorgmedewerkers leidde tot Kamervragen gericht op het gemeentelijk aanbestedingsbeleid ten aanzien van de huishoudelijke hulp. De Tweede Kamerleden maakten zich zorgen over de werkgelegenheid en de continuïteit van de diensten als meer grote zorgaanbieders hun activiteiten zouden staken vanwege de financiële risico's die de huidige aanbestedingspraktijk met zich brengt. De toenmalig staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport deelde die zorg niet. De staatssecretaris benadrukte dat het een afweging van de organisatie zelf is welke keuzes zij maakt en op welke wijze ze daarbij anticipeert op mogelijke veranderingen en haar personeelsomvang aanpast.² De continuïteit van de zorgverlening in zijn algemeenheid was volgens de staatssecretaris niet in het geding. De staatssecretaris ging niet in op de reden van Sensire om haar activiteiten te staken.

De werkzaamheden van Sensire werden overgenomen door TSN Thuiszorg en Zorgkompas. De overname pakte goed uit voor de werknemers: de nieuwe aanbieders namen het vaste personeel over met behoud van arbeidsvoorwaarden.³ In 2015 deelde TSN Thuiszorg echter aan de thuiszorgmedewerkers mee dat het salaris naar beneden zou worden bijgesteld vanwege ernstige financiële problemen.⁴ De directe aanleiding voor de loonsverlaging leek te zijn gelegen in de mismatch tussen de salariskosten en de tarieven die de gemeenten betaalden. Waar de tarieven toch al onder druk stonden, zou TSN Thuiszorg zich structureel inschrijven onder de kostprijs om aanbestedingen te kunnen winnen en op die

1 De beschreven casus is ontleend aan de werkelijkheid. Zie voor een reconstructie: *Kamerstukken II* 2013/14, 23235, 106, p. 8.

2 *Kamerstukken II* 2012/13, Aanhangsel 2459, p. 1; *Kamerstukken II* 2012/13, Aanhangsel 2929.

3 Stichting van de Arbeid 2016, Bijlage 5.

4 Zie hierover ook: R. Cats, 'Opnieuw massa-ontslag en lager loon in thuiszorg', *Financieel Dagblad* 23 april 2015, laatstelijk geraadpleegd op 15 augustus 2017 via www.fd.nl.

manier de markt te kunnen veroveren.⁵ De financiële gevolgen nam zij op de koop toe. De werknemers werden door Rechtbank Overijssel 'gered': de rechter achtte de wijziging van arbeidsvoorwaarden niet toelaatbaar.⁶ Opnieuw werden Kamervragen gesteld, ditmaal over de arbeidsrechtelijke bescherming van de thuiszorgmedewerkers.⁷ De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport constateerde, wijzend op het vonnis van Rechtbank Overijssel, dat "de wettelijke waarborgen voor de rechten van medewerkers in de praktijk goed functioneren. De waarborgen zoals opgenomen in de relevante sociale wetgeving, bieden zekerheid voor thuiszorgmedewerkers dat hun salaris niet zonder meer kan worden gekort door thuiszorgorganisaties."

Of de werknemers van TSN Thuiszorg daadwerkelijk wat opschoten met het vonnis van Rechtbank Overijssel is de vraag. TSN Thuiszorg werd op 16 maart 2016 failliet verklaard. Veertig procent van de oorspronkelijke medewerkers van TSN Thuiszorg, zo'n 5.000 mensen, stond op straat. Zestig procent werd in onderling overleg overgenomen door één van de nieuwe aanbieders die door de gemeenten waren gecontracteerd.⁸ Een deel van hen werd alsnog geconfronteerd met een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden.⁹

De casus illustreert het thema dat in dit onderzoek centraal staat. Het onderzoek gaat over de afstemming tussen het arbeidsrecht en het aanbestedingsrecht en neemt de rechtspositie van de bij de uitvoering van de overheidsopdracht betrokken werknemers als uitgangspunt.

1.2 Theoretisch kader

1.2.1 De sociale gevolgen van aanbestedingen

De overheid koopt jaarlijks voor ruim 70 miljard euro aan diensten, goederen en werken in bij marktpartijen.¹⁰ De thuiszorg is een voorbeeld van een dienst die door de overheid wordt ingekocht. Daarnaast kan men denken aan bijvoorbeeld schoonmaak- en cateringwerkzaamheden. Bij het inkopen van deze diensten zijn overheidsinstanties onderworpen

5 Zie voor een uitvoerige bespreking van de gang van zaken: E. van Ark, 'Too big to fail: hoe TSN politiek en bonden gijzelt over de rug van thuishulpen en patiënten', *Follow the money* 17 december 2015, laatstelijk geraadpleegd op 15 augustus 2017 via www.ftm.nl.

6 Ktr. Almelo 13 november 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5017. Zie ook: Hof Arnhem-Leeuwarden 26 april 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3323 (*Vérian Care & Clean BV*).

7 *Kamerstukken II* 2015/16, Aanhangsel van de Handelingen 889.

8 *Kamerstukken II* 2015/16, 23235, 146.

9 Art. 12.3 van de cao Verpleeg- & Verzorgingshuizen & Thuiszorg bepaalt weliswaar dat *als* thuiszorgmedewerkers door een nieuwe aanbieder worden overgenomen, zij *dan* hun arbeidsvoorwaarden dienen te behouden, maar volgens een aantal aanbieders geldt deze bepaling niet in faillissement. De rechter heeft (nog) geen einde kunnen maken aan de onzekerheid voor de thuiszorgmedewerkers. In de door FNV aangehangig gemaakte kortgedingprocedure oordeelde de voorzieningenrechter dat de aard van de procedure zich niet leent voor het doen van een declaratoire uitspraak (Ktr. Rotterdam 13 september 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:7062). Voor zover mij bekend is over deze rechtsvraag geen bodemprocedure gestart. Zie ook: M. ten Katen, 'Contracten oud TSN medewerkers mogelijk weer op losse schroeven', *Financieel dagblad* 29 augustus 2016, laatstelijk geraadpleegd op 15 augustus 2017 via www.fd.nl; D. van Essen, 'FNV start kort geding voor behoud arbeidsvoorwaarden TSN-medewerkers', *FNV* 26 april 2016, laatstelijk geraadpleegd op 15 augustus via www.fnv.nl.

10 Het inkoopvolume van de Nederlandse overheid 2016.

aan de Aanbestedingswet 2012 (hierna: Aanbestedingswet of verkort aangehaald als Aw). De Aanbestedingswet is grotendeels een implementatie van Unierechtelijke regels inzake overheidsopdrachten. Het Europese aanbestedingsrecht beoogt het vrije verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging te garanderen en overheidsopdrachten open te stellen voor onvervalste mededinging. Om dit doel te verwezenlijken verplicht Richtlijn 2014/24/EU inzake het plaatsen van overheidsopdrachten¹¹ (hierna: Aanbestedingsrichtlijn) overheidsinstanties diensten, werken of leveringen, die zij door een particuliere onderneming willen laten uitvoeren of leveren, door middel van een aanbesteding in de markt te zetten als de geraamde waarde gelijk is aan of hoger is dan het daarvoor bepaalde drempelbedrag. Het betreft de zogenoemde Europese aanbestedingen: aanbestedingen die vallen onder de reikwijdte (van de implementatie) van het Europese aanbestedingsrecht. Als de looptijd van de overheidsopdracht verstrijkt of als sprake is van een wezenlijke wijziging van de opdracht, dient deze in beginsel opnieuw te worden aanbesteed. De aanbestedingsprocedures coördineren het inkoopproces en dwingen de overheid een objectieve keuze te maken voor die partij die de laagste prijs of de beste prijs- kwaliteitverhouding biedt. Op deze wijze wordt het mogelijke tekort aan commerciële discipline bij overheidsaankopen gecompenseerd en verkrijgt iedere ondernemer een gelijke kans op het gegund krijgen van de overheidsopdracht.

Het Europese aanbestedingsrecht levert als onderdeel van het interne marktbeleid een belangrijke bijdrage aan een betere welvaart op Europees niveau alsook op het niveau van iedere individuele lidstaat, zo is de gedachte. Er is ook een keerzijde. Het werk verplaatst zich als gevolg van aanbestedingen vaker tussen verschillende aanbieders, wat consequenties heeft voor de rechtspositie van de werknemers die het betreffende werk doen. Indien de opdracht als gevolg van de Europese aanbesteding naar een andere aanbieder gaat, zijn de werknemers die voorheen het werk verrichtten niet langer van werk en inkomen verzekerd. Daarnaast is kenmerkend voor aanbestedingen het probleem van de zogenoemde *winner's curse* of ook wel 'de vloek van het winnende bod'. Een aanbesteding is feitelijk niet meer dan een veilingsituatie. In die veilingsituatie is de waarde van de dienst onzeker. Ondernemers weten op voorhand niet exact tegen welke kosten zij de dienst kunnen uitvoeren; toch moeten zij daarvan een inschatting maken. Als aangenomen wordt dat de gemiddelde waardering van de deelnemers aan de veiling gelijk is aan de onderliggende waarde, dan schatten sommigen de waarde te laag en anderen te hoog in. Ondernemers die de kosten positief inschatten (dus lager dan de daadwerkelijke kosten die met de uitvoering van de overheidsopdracht zijn gemoeid), hebben een grotere kans de aanbesteding te winnen. Tegelijkertijd is de kans op een onrendabele exploitatie van het contract ook het grootst. SEO Economisch Onderzoek¹² noemt de *winner's curse* in de taxibranche als de belangrijkste oorzaak voor teruglopende kwaliteit en financiële problemen bij vervoerders.¹³ In branches waar arbeidskosten een hoge kostenpost zijn,

11 Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (*Pb. EU* L 94/65).

12 SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam en heeft geen winstoogmerk.

13 De vloek van de winnende taxi 2016. Zie ook: Albano 2006.

leggen deze financiële problemen vanzelfsprekend een druk op de rechtspositie van de werknemers die de overheidsopdracht uitvoeren.

1.2.1 *De continuïteit van de arbeidsrelatie staat voorop*

Dat het Europese aanbestedingsrecht gevolgen heeft voor de positie van de werknemers die het betreffende werk doen, is op zichzelf niet gek. De sociale gevolgen zijn inherent aan het interne marktbeleid (waarvan het Europese aanbestedingsrecht deel uitmaakt). Deze gevolgen zijn ook door de Europese wetgever onderkend. Met een aantal arbeidsrechtelijke richtlijnen beoogt de Europese wetgever een tegenwicht te bieden aan het interne marktbeleid en daarmee dus ook aan het Europese aanbestedingsrecht. Zo tracht Richtlijn 2001/23/EG inzake overgang van onderneming (hierna: Richtlijn inzake overgang van onderneming) de continuïteit van de arbeidsbetrekkingen bij verandering van ondernemer veilig te stellen. De strekking die aan de richtlijn ten grondslag ligt is dat de werknemer geen hinder mag ondervinden van de wijzigingen in werkgeverschap die zich als gevolg van economische ontwikkelingen voordoen. Ook Richtlijn 1999/70/EG inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd¹⁴ (hierna: Richtlijn inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd) is geënt op een bepaalde mate van continuïteit van de arbeidsrelatie. De werknemer moet volgens de aan de richtlijn ten grondslag liggende raamovereenkomst na een zekere tijd, of een aantal tijdelijke contracten, kunnen beschikken over de zekerheid van een vast contract.¹⁵ Dat is slechts anders als objectieve redenen het gebruik van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd kan rechtvaardigen. Hoewel de raamovereenkomst voorziet in de behoefte van werkgevers en werknemers aan flexibiliteit, is de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd het uitgangspunt.

De arbeidsrechtelijke doelstelling om de continuïteit van de arbeidsrelatie te waarborgen lijkt in eerste instantie op gespannen voet te staan met het Europese aanbestedingsrecht. De mededinging tussen ondernemers wordt immers beperkt als een nieuwe aanbieder wordt geconfronteerd met de werknemers van de vorige aanbieder en hun arbeidsvoorwaarden.¹⁶ De continue verplaatsing van het werk als gevolg van het Europese aanbestedingsrecht zet daarnaast de doelstelling van de Richtlijn inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd onder druk. Toch bijten de doelstellingen elkaar volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie) niet. In 2001 oordeelde het Hof van Justitie in de *Oy Liikenne*-zaak hierover het volgende:

“Dat richtlijn 77/187 [Richtlijn inzake overgang van onderneming (oud); toev. IL] in voorkomend geval kan worden toegepast op een transactie die onder richtlijn 92/50 [Aanbestedingsrichtlijn (oud); toev. IL] valt, kan de doelstellingen van deze laatste niet

14 Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (*Pb. EU* L 175/43).

15 HvJ EU 7 maart 2018, C-494/16, ECLI:EU:C:2018:166 (*Santoro*), punt 25; HvJ EU 25 oktober 2018, C-331/17, ECLI:EU:C:2018:859 (*Sciotto*), punt 30 en 31. Het Hof van Justitie overwoog in voornoemde arresten dat de richtlijn voorziet “in een aantal minimale beschermende bepalingen om te vermijden dat werknemers in een precare situatie komen te verkeren” en “het genot van vaste dienstbetrekkingen [wordt] opgevat als een essentieel onderdeel van de werknemersbescherming”.

16 Zie over dit spanningsveld: Bovis 2000; Bovis, *CMLR* 2002, p. 1025-1056.

in gevaar brengen. Richtlijn 92/50 heeft geenszins tot doel de aanbestedende diensten en de ondernemingen die hun diensten voor de betrokken opdrachten aanbieden, vrij te stellen van de wetten en regelingen die op die activiteiten van toepassing zijn, met name op sociaal gebied of op gebied van de veiligheid, zodat bij de offertes met geen enkele beperking rekening zou moeten worden gehouden. Richtlijn 92/50 strekt ertoe, de marktdeelnemers, mits zij die wetten of regelingen naleven, onder de in de richtlijn gestelde voorwaarden gelijke kansen te verlenen, met name om hun recht van vestiging en van vrije dienstverrichting uit te oefenen.”¹⁷

Dit uitgangspunt is in 2014 neergelegd in artikel 18 van de Aanbestedingsrichtlijn.¹⁸ In dit artikel is een aantal algemene beginselen neergelegd die het uitgangspunt vormen bij iedere Europese aanbesteding. Eén van die beginselen is dat lidstaten moeten waarborgen dat de arbeidsvoorwaarden die gelden op de plaats van uitvoering door de aanbieder worden nageleefd.¹⁹

Op het eerste gezicht is er dus geen aanleiding aan te nemen dat de doelstellingen van de Richtlijn inzake overgang van onderneming en de Richtlijn inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd niet gelden voor de situatie van aanbestedingen. Ook van werknemers die betrokken zijn bij de uitvoering van een overheidsopdracht moet de continuïteit van de arbeidsrelatie dus worden gewaarborgd als aan de voorwaarden uit de richtlijnen is voldaan. In Nederland lijkt men nog een stap verder te willen gaan. In het Sociaal akkoord uit 2013 spraken sociale partners af dat bij aanbesteding, uitbesteding of (schijn)faillissement de werknemers, die het betreffende werk doen, het werk met behoud van arbeidsvoorwaarden zouden moeten volgen.²⁰ Deze doelstelling wordt ook wel aangeduid met het adagium ‘mens-volgt-werk’. Het adagium geldt voor iedere aanbesteding, onafhankelijk van de vraag of sprake is van een overgang van onderneming.

1.2.2 Afstemming tussen het aanbestedingsrecht en het arbeidsrecht

Het is de vraag of de door de Richtlijn inzake overgang van onderneming en de Richtlijn inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd beoogde bescherming in de praktijk bij aanbestedingen wordt geëffectueerd. Hetzelfde geldt voor de afspraken tussen sociale partners op nationaal niveau. FNV schreef in een onderzoek naar de gevolgen van het aanbestedingsbeleid in het doelgroepenvervoer het volgende:

17 HvJ EG 25 januari 2001, C-172/99, ECLI:EU:C:2001:59, ArA 2002-1, p. 32-46, m.nt. R.M. Beltzer (*Oy Liikenne*). Zie ook: HvJ EU 24 juni 2021, C-550/19, ECLI:EU:C:2021:514 (*EV*), punt 84 en HvJ EU 18 juli 2013, C-426/11, ECLI:EU:C:2013:521, *JAR* 2013/216, m.nt. R.M. Beltzer (*Parkwood*). In het arrest *Parkwood* achtte het Hof van Justitie de regeling overgang van onderneming in overeenstemming met de vrijheid van ondernemerschap. Het gaat erom of de verkrijger zijn belangen doeltreffend kan doen gelden.

18 Vgl. *Kamerstukken II* 2011/12, 32440, 63. Het amendement strekte ertoe in de Aw te verduidelijken dat de regeling overgang van onderneming wel degelijk ook van toepassing kan zijn op (overheids) aanbestedingen.

19 Dat de naleving van het arbeidsrecht een van de kernwaarden is van het Europese aanbestedingsrecht is bevestigd in: HvJ EU 30 januari 2020, C-395/18, ECLI:EU:C:2020:58 (*Tim*), punt 38.

20 Stichting van de Arbeid 2013.

“Door de aanbestedingsdrift naar de laagste prijs lopen werknemers in de taxisector keer op keer de transitievergoeding mis, hebben ze geen kans op een vaste baan en geen kansen op scholing en outplacement, omdat de financiële middelen ontbreken. Hun kans om zich op de arbeidsmarkt voor te bereiden, wordt hen hierdoor ontnomen. Werkgevers en opdrachtgevers ontlopen op deze manier alle verantwoordelijkheid.”

En:

“Iedere paar jaar moeten chauffeurs maar weer afwachten of ze meegaan met het vervoer of in de WW terechtkomen. Elke keer weer een andere werkgever, andere contractvoorwaarden en veel onzekerheid.”²¹

Een concreet voorbeeld van de door FNV constateerde problematiek biedt de contractwisseling voor het doelgroepenvervoer in Schiedam.²² Bios verloor een aanbesteding van Connexxion en stelde zich op het standpunt dat sprake was van een overgang van onderneming. Als gevolg van de overgang van onderneming zouden alle 61 werknemers in dienst treden van de nieuwe opdrachtnemer Connexxion. Rechtbank Rotterdam stelde Bios in het gelijk.²³ Hof Den Haag draaide die beslissing drie maanden later terug.²⁴ Een groot deel van de werknemers was dus nog altijd bij Bios in dienst, terwijl daar geen werk voor hen was. De organisatie werd vervolgens failliet verklaard en de werknemers ontbeerden iedere vorm van bescherming.

Niet alleen in het doelgroepenvervoer zijn de sociale gevolgen van aanbestedingen zichtbaar. De Rijksoverheid besloot in 2012 de schoonmaakwerkzaamheden die voorheen werden aanbesteed, weer in eigen beheer te gaan verrichten.²⁵ Hiermee beoogde het kabinet de zwakke positie van medewerkers in de lage loonschalen te verbeteren door hen voldoende baan zekerheid en gezonde arbeidsomstandigheden te bieden. Aan de grootschalige inbestedingsoperatie lag de aanname ten grondslag dat de concurrentiestrijd als gevolg van aanbestedingen ten koste gaat van de arbeidsvoorwaarden van de betrokken werknemers.

21 Witboek Taxi 2017. FNV verwijst ook naar het hiervoor aangehaalde onderzoeksrapport De vloek van de winnende taxi 2016.

22 B. Knoop, Schiedamse tak van ambulancebedrijf Bios failliet, *Financieel Dagblad* 26 oktober 2016. De problematiek in het doelgroepenvervoer is niet tot deze concrete situatie beperkt. Zie bijvoorbeeld ook: Hof Den Haag 24 maart 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:566 (*Connexxion Taxi*); Ktr. Gouda 9 januari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:908. Een Nijmeegse wethouder kondigde begin 2019 aan zich in de toekomst hard te maken voor overname van honderd procent van het personeel bij een nieuwe aanbesteding van het doelgroepen- en leerlingenvervoer (zie: Red., ‘Overname alle chauffeurs mogelijk criterium in nieuwe aanbesteding doelgroepenvervoer’, *Taxipro* 4 april 2019 (geraadpleegd via: www.taxipro.nl)). Met dit initiatief komt de wethouder tegemoet aan de behoefte van de zorgbehoevende aan vaste chauffeurs en de behoefte van het personeel aan meer zekerheid.

23 Ktr. Rotterdam 22 juli 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:5612.

24 Hof Den Haag 18 oktober 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:3094 (*Connexxion/Bios*).

25 *Kamerstukken II* 2013/14, 31490, 134.

Zwaarbevochten contracten zijn ook in de thuiszorg niet vreemd.²⁶ NRC Handelsblad berichtte in 2018:

“Traditionele zorgbedrijven met ervaren, dure medewerkers zoals Vérian, kregen concurrentie van ‘cowboys’ vaak afkomstig uit de schoonmaakbranche. Door mensen tegen een schoonmakersloon in te huren konden zij de aanbestedingen winnen bij gemeenten.”²⁷

De lage prijzen waartegen de diensten uiteindelijk moesten worden verricht, leidden tot verschillende pogingen van zorgaanbieders de arbeidsvoorwaarden naar beneden bij te stellen. Niet altijd met succes.²⁸ De een na de andere zorginstelling kwam in financiële problemen en viel uiteindelijk om.²⁹ De casus over Sensire Thuishulp en TSN Thuiszorg in § 1.1 is hiervan een voorbeeld.

De geschetste voorbeelden doen vermoeden dat de afstemming tussen het aanbestedingsrecht en het arbeidsrecht problematisch is. De door de Europese en nationale wetgever gewenste continuïteit van de arbeidsrelatie wordt niet altijd gewaarborgd en waar dat wel gebeurt, kan dat de ondernemer die de aanbesteding uitvoert in financiële problemen brengen. Inzicht in het volledige juridisch speelveld ontbreekt echter. De sociale gevolgen van aanbestedingen zijn slechts op deelgebieden onderzocht. Zo heeft de Stichting van de Arbeid – op verzoek van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – in 2016 onderzoek verricht naar de vraag of de wettelijke regeling omtrent overgang van onderneming aanpassing behoeft bij aanbestedingen.³⁰ Het rapport biedt een eerste verkenning naar de vraag of de werknemers, die het desbetreffende werk doen, het werk met behoud van arbeidsvoorwaarden kunnen volgen. De uitkomst bevat aanwijzingen dat de regeling overgang van onderneming niet de vereiste continuïteit van de arbeidsrelatie biedt. Tot harde conclusies komt de Stichting echter niet.³¹ Palm boog zich over de toepassing van het opvolgend werkgeverschap bij onder meer aanbestedingen. Hoewel het opvolgend werkgeverschap de werknemer in zijn visie bescherming biedt, merkt hij op dat die

26 De regering constateerde in 2017 dat de prijsontwikkeling in de thuiszorg, naast de positieve effecten, ook tot negatieve gevolgen heeft geleid. Aanbieders uitten zorgen over de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening en vakbonden wezen op de gevolgen voor beroepskrachten, zoals thuishulpen. Deze geluiden vormden aanleiding voor de totstandkoming van het Besluit Reële prijs (Stb. 2017/55). Het besluit verplicht gemeenten een reële prijs te hanteren voor aanbestedingen die aanbieders in staat stelt te voldoen aan arbeidsrechtelijke verplichtingen. De problematiek in de thuiszorg kreeg ook in de media veel aandacht: D. van Lent, ‘Akkoord over nieuwe cao thuiszorg en verpleeghuizen’, *NRC Handelsblad* 7 mei 2018; D. van Lent & S. Hermus, ‘Strijd tegen onderbetalende gemeenten in de thuiszorg’, *NRC Handelsblad* 27 april 2018; J. Wester, ‘Het dreigt echt mis te gaan in de thuiszorg’, *NRC Handelsblad* 27 november 2015.

27 D. Van Lent, ‘Een typisch thuiszorgdrama’, *NRC Handelsblad* 14 juli 2018.

28 Hof Arnhem-Leeuwarden 26 april 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3323 (*Vérian Care & Clean/FNV*); Rb. Rotterdam 15 april 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ9149. De werkgever had wel succes in Hof ‘s-Hertogenbosch 23 augustus 2018, ECLI:NL:GHSHE:2016:1831 (*Stichting X*).

29 G. Pols, ‘Verontrustend vaak lijden zorginstellingen verlies: 40 procent in de rode cijfers’, *Volkskrant* 5 september 2017.

30 Stichting van de Arbeid 2016.

31 Vgl. Ludlow 2015. Ludlow richt zich specifiek op het recht van het Verenigd Koninkrijk. De implementatie van Richtlijn 2001/23/EG en Richtlijn 1999/70/EG in het Verenigd Koninkrijk verschilt van het Nederlandse recht, waardoor de relevantie van haar onderzoek voor Nederland beperkt is.

bescherming slechts beperkt is. Het opvolgend werkgeverschap beschermt – anders dan de regeling overgang van onderneming – de bestaande rechtspositie van werknemers immers niet.³² Wits concludeert in haar onderzoek naar de rechtsbescherming van thuiszorgmedewerkers dat de veelheid aan beschermende regelgeving feitelijk weinig uithaalt. Verdere aanscherping van de arbeidsrechtelijke wetgeving om de positie van thuiszorgwerknemers beter te beschermen, acht zij niet voldoende.³³ Het aanbestedingsbeleid dat is gebaseerd op het beschikbare budget van de aanbestedende dienst is in haar visie het daadwerkelijke probleem. Essers benadert de problematiek vanuit het aanbestedingsrecht. Hij stelt dat het Europese en nationale aanbestedingsrecht voldoende ruimte laten voor het realiseren van sociale doelstellingen. Zo zou de aanbestedende dienst een malafide ondernemer, die nalaat arbeidsrechtelijke verplichtingen na te leven, eenvoudig kunnen uitsluiten van een aanbesteding. Dat zou volgens Essers zelfs kunnen als het gaat om verplichtingen die niet voortvloeien uit de wet en/of een algemeen verbindende cao.³⁴ In de (Europese) literatuur wordt daar ook wel anders over gedacht. Gelet op de doelstellingen van het Europese aanbestedingsrecht, zouden de mogelijkheden om de aanbesteding af te stemmen op sociaal beleid beperkt zijn.³⁵

Samenvattend: de wetenschappelijke literatuur voedt de gedachte dat de afstemming tussen het aanbestedingsrecht en het arbeidsrecht problematisch is, maar biedt geen volledig beeld. Dit onderzoek vult die leemte op. Het onderzoek benadert de afstemmingsproblematiek vanuit beide rechtsgebieden en legt onderlinge verbanden, hetgeen nog niet eerder op een dergelijke integrale wijze is gebeurd. De analyse van het huidige recht biedt inzicht in de knelpunten en maakt het mogelijk na te gaan of aanpassing van het recht noodzakelijk is in het licht van de beoogde continuïteit van de arbeidsrelatie.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het aanbestedingsrecht en het arbeidsrecht zijn twee zelfstandige rechtsgebieden met ieder hun eigen doelstellingen. De rechtsgebieden komen met elkaar in aanraking als het werk van de betrokken werknemers als gevolg van een aanbesteding overgaat naar een andere werkgever. De rechtsgebieden zitten elkaar in theorie niet in de weg: de doelstellingen van het aanbestedingsrecht zijn verenigbaar met de doelstelling om de continuïteit van de arbeidsrelatie te waarborgen. De hiervoor aangehaalde casus en onderzoeken laten echter zien dat het in de praktijk wringt. De continuïteit van de arbeidsrelatie, zoals die tot uiting komt in de Richtlijn overgang van onderneming, de Richtlijn inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en het Sociaal akkoord uit 2013, lijkt bij aanbestedingen in Nederland niet voldoende geborgd. Het vermoeden rijst dat beide rechtsgebieden onvoldoende op elkaar zijn afgestemd.

De als hypothese vormgegeven probleemstelling luidt als volgt:

32 Palm, *TAP* 2016/362, p. 193.

33 Wits, *TRA* 2014/14.

34 Essers, *NtER* 2016, p. 170-174.

35 Sanchez-Graells 2018; Barnard, *ILJ* 2016, p. 208-244; Barnard 2011.

Bij Europese aanbestedingen in Nederland wordt onvoldoende recht gedaan aan de beoogde continuïteit van de arbeidsrelatie door een gebrek aan afstemming tussen het aanbestedingsrecht en het arbeidsrecht.

De hypothese bekijkt de problematiek vanuit een Nederlands perspectief. Het gaat om Europese aanbestedingen in Nederland waarop het Nederlandse aanbestedingsrecht en het arbeidsrecht van toepassing zijn. Het begrip Europese aanbestedingen verwijst naar aanbestedingen waarop (de Nederlandse implementatie van) het Europese aanbestedingsrecht van toepassing is. Het onderzoek kent hierdoor een sterke Europese dimensie. Op het gebied van het arbeidsrecht neemt het Europese recht eveneens een belangrijke plaats in. De Richtlijn inzake overgang van onderneming en de Richtlijn inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd liggen aan de basis van de continuïteit van de arbeidsrelatie. Voor zover het Europese recht de materie slechts gedeeltelijk harmoniseert en/of aanvullende nationale doelstellingen gelden die verder strekken dan de Europese doelstellingen, worden nationale doelstellingen in het onderzoek betrokken. Dit geldt in ieder geval voor de doelstelling ‘mens-volgt-werk’ uit het Sociaal akkoord uit 2013.

De hypothese wordt op haar juistheid getoetst aan de hand van twee onderzoeksvragen.

Onderzoeksvraag 1

De eerste onderzoeksvraag neemt het aanbestedingsrecht als uitgangspunt. De vraag luidt als volgt:

In hoeverre biedt het aanbestedingsrecht ruimte om bij Europese aanbestedingen rekening te houden met de verwezenlijking van arbeidsrechtelijke doelstellingen?

Ter beantwoording van die onderzoeksvraag biedt deel I allereerst inzicht in de doelstellingen, de werkingssfeer en de systematiek van het aanbestedingsrecht en analyseert dit deel hoe deze doelstellingen zich tot arbeidsrechtelijke doelstellingen verhouden. Aan de hand van dit fundament worden vervolgens de mogelijkheden die een aanbestedende dienst heeft om aanbestedingen in te zetten ter verwezenlijking van arbeidsrechtelijke doelstellingen onderzocht. Er wordt een onderscheid gemaakt in 1) de mogelijkheden die een aanbestedende dienst heeft om te waarborgen dat verplichtingen uit het arbeidsrecht door de winnende aanbieder worden nageleefd en 2) de mogelijkheden om corrigerend op te treden indien het arbeidsrecht in de situatie van aanbestedingen te kort dreigt te schieten. Denk bijvoorbeeld aan een verplichting om – buiten de situatie van overgang van onderneming om – alle werknemers die betrokken zijn bij de uitvoering van de overheidsopdracht van de vorige aanbieder over te nemen.

Hoewel de continuïteit van de arbeidsrelatie een belangrijke positie inneemt bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1, is de onderzoeksvraag daartoe niet beperkt. Met

een open vizier wordt onderzocht of het aanbestedingsrecht oplossingen biedt voor eventuele knelpunten die bij de beantwoording van onderzoeksvraag 2 aan bod komen. Onderzoeksvraag 1 sorteert dus deels voor op het antwoord op onderzoeksvraag 2. De reden om onderzoeksvraag 1 als eerste te behandelen is dat kennis en begrip van het Europese aanbestedingsrecht is vereist voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2.

Onderzoeksvraag 2

De tweede onderzoeksvraag draait het perspectief om en hanteert het arbeidsrecht als uitgangspunt. De vraag luidt als volgt:

In hoeverre is het arbeidsrecht waar het gaat om de continuïteit van de arbeidsrelatie afgestemd op Europese aanbestedingen, welke knelpunten doen zich voor en hoe moet in het licht van beide rechtsgebieden met die knelpunten worden omgegaan?

De Europese doelstellingen zoals die ten grondslag liggen aan de Richtlijn inzake overgang van onderneming en de Richtlijn inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd komen in Nederland tot uiting in het leerstuk van overgang van onderneming (art. 7:662 e.v. BW) en de ketenregeling (art. 7:668a BW). Deel II van het onderzoek brengt voor beide regelingen de precieze doelstellingen in kaart, toetst in hoeverre die doelstellingen bij Europese aanbestedingen worden verwezenlijkt en inventariseert eventuele knelpunten. Bij contractwisselingen krijgt de werknemer te maken met een nieuwe werkgever. Om die reden wordt ook het leerstuk van het opvolgend werkgeverschap in de studie betrokken. Daarnaast richt het onderzoek zich in het licht van de doelstelling van sociale partners zoals verwoord in het Sociaal akkoord uit 2013 op overnameverplichtingen in cao's. De overnameverplichtingen verschillen onderling qua aard en omvang, maar in de kern draait het om het volgende: de nieuwe opdrachtnemer wordt verplicht (een deel van) het personeel van de vorige opdrachtnemer over te nemen en bepaalde arbeidsvoorwaarden te respecteren. Het onderzoek naar de toepassing van de drie arbeidsrechtelijke regelingen bij Europese aanbestedingen geeft antwoord op de tweede onderzoeksvraag.

De combinatie van de twee perspectieven die ten grondslag liggen aan respectievelijk onderzoeksvraag 1 en 2 bieden inzichten in de mate waarin de rechtsgebieden onderling op elkaar zijn afgestemd en de wijze waarop die afstemming de continuïteit van de arbeidsrelatie beïnvloedt. Aan de hand van deze inzichten wordt een oordeel geveld over de hypothese.

1.4 Noodzaak en wetenschappelijke vernieuwing

De wetenschappelijke relevantie van het onderzoek zit in het leveren van een bijdrage aan het creëren van een consistent en coherent systeem. Het onderzoek naar het raakvlak van beide rechtsgebieden is tot dusver ééndimensionaal vormgegeven: de afstemming wordt vanuit het arbeidsrecht of vanuit het aanbestedingsrecht bekeken en bovendien slechts op deelaspecten (zie hiervoor § 1.2). Systematisch onderzoek naar het raakvlak, waarbij de afstemmingsproblematiek interdisciplinair wordt bekeken, ontbreekt. Dit onderzoek