



Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Dhr. drs. W. Koolmees  
Postbus 90801  
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

**Datum**  
4 mei 2018

**Ons kenmerk**  
TAZ  
/U201800340  
**Telefoon**  
070 3738393

**Bijlage(n)**  
-

**Onderwerp**

VNG-reactie op consultatie Wet arbeidsmarkt in balans

Geachte heer Koolmees,

Hierbij sturen wij de reactie van de VNG op de internetconsultatie over de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB). In het wetsvoorstel kondigt het kabinet een set aan maatregelen aan om te komen tot een nieuwe evenwichtigere balans om arbeidsrelaties aan te gaan. Het doel van het wetsvoorstel is, dat het voor werkgevers aantrekkelijker en minder risicovol moet worden om met een werknemer een contract voor onbepaalde tijd te sluiten.

Wij willen middels deze brief een reactie op de consultatie geven, ter aanvulling op de reactie van de Zelfstandig Publieke Werkgevers (ZPW). Wij hebben ervoor gekozen om de diverse onderwerpen in het wetsvoorstel te voorzien van commentaar en aan te geven welke maatregelen goed en minder goed aansluiten op de situatie in de sector Gemeenten.

**Algemeen**

In reactie op het wetsvoorstel waarderen wij de intentie van het kabinet om meer balans te brengen op de arbeidsmarkt. Wij willen opmerken dat de voorgestelde maatregelen niet geheel aansluiten bij publieke werkgevers, maar meer toegesneden lijken te zijn op marktwerkgevers. Wel waarderen wij dat in de MvT een aantal keren terecht is aangegeven welke uitdagingen er liggen voor publieke werkgevers om in de publieke sector meer balans te brengen in de flexibilisering van arbeidsrelaties.

Wij merken in algemene zin op, dat de gekozen maatregelen van het kabinet in het wetsvoorstel erg technisch zijn vormgegeven met veel juridische uitzonderingen. Het gevaar bestaat dat de aangekondigde maatregelen leiden tot risico-regelreflex, waardoor werkgevers na invoering van de

voorgestelde maatregelen, eerder alerter worden om arbeidsjuridische risico's te beperken dan om arbeidscontracten voor onbepaalde tijd te sluiten. Daarom is van belang dat de maatregelen in de WAB bijdragen aan een juridisch helder arbeidsrecht. Een eenduidig en helder geschreven arbeidsrecht zal de bereidheid van werkgevers vergroten om werknemers een vast contract te geven.

## **Maatregelen rond flexibele arbeid**

### *Vaste en tijdelijke contracten*

Wij zijn van mening dat een contract voor onbepaalde tijd de norm moet zijn als werknemers goed functioneren en structurele werkzaamheden uitvoeren die behoren tot de kernactiviteiten binnen de vaste formatieruimte van de organisatie. Een contract voor bepaalde tijd behoort tot de mogelijkheden als sprake is van tijdelijke werkzaamheden en voor activiteiten die niet tot de kernactiviteiten of tijdelijke formatieruimte van een organisatie behoren. De mogelijkheid van een tijdelijk contract moet blijven bestaan voor de noodzakelijke flexibiliteit binnen de organisatie, zoals piekwerkzaamheden, langdurige uitval bij ziekte. Ook is denkbaar dat tijdelijke contracten gekoppeld kunnen worden aan een project, tijdelijke gewenste expertise en tijdelijke uitbreiding van de werkzaamheden binnen de organisatie.

### *Ketenregeling*

Wij waarderen de aanpassing van de ketenregeling om de maximale duur te verlengen van twee jaar naar drie jaar. Dat zal tot gevolg hebben dat werknemers een jaar langer bij eenzelfde werkgever kunnen blijven werken en daardoor meer kans hebben om zichzelf te bewijzen. Wel geven wij aan het kabinet mee, dat werkgevers de juridisch ingewikkeld vormgegeven ketenregeling geen goed instrument vinden om werknemers met een tijdelijk contract sneller een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden. Wij stellen daarom voor om de ketenregeling te vereenvoudigen en te baseren op de maximum duur en niet op het aantal tijdelijke contracten.

### *Proeftijd*

Wij steunen de voorgestelde verlenging van de proeftijd van vaste contracten. Op dit moment leiden de verschillende proeftijden voor vaste en tijdelijke contracten vaak tot onduidelijkheid bij werkgevers en werknemers.

De ervaring leert dat de proeftijd binnen het arbeidsrecht is bedoeld om te bezien of de arbeidsrelatie beide partijen bevalt of niet. In dat geval kunnen beide partijen zonder gevolgen afscheid van elkaar nemen. De huidige praktijk leert dat werkgevers in plaats van de proeftijd ook het tijdelijk contract gebruiken om elkaar eerst een periode te leren kennen zonder het leerstuk van de proeftijd te gebruiken. Daarmee dreigt de proeftijd zijn betekenis te verliezen. Wij stellen voor om de proeftijden per contactvorm te vereenvoudigen, omdat de huidige proeftijdbepalingen te ingewikkeld zijn geworden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de proeftijd bij een tijdelijk contract de helft bedraagt van de proeftijd bij een vast contract. Een vereenvoudiging van de proeftijdbepalingen komt de begrijpelijkheid van het arbeidsrecht ten goede.

### *Oproepovereenkomst*

Wij zijn van mening dat een oproepovereenkomst zonder urengarantie (nulurencontract) niet meer aantrekkelijk zal zijn bij werkgevers, omdat de oproepovereenkomst niet meer de benodigde flexibiliteit kent die gemeentelijke werkgevers nodig hebben als markt-, weer- en werkomstandigheden ad hoc zullen wijzigen. De maatregelen in het wetsvoorstel bepalen dat een

werkgever een oproepwerknemer minimaal 4 dagen (bij cao terug te brengen tot 1 dag) van tevoren moet oproepen voordat de medewerker gehoor moet geven aan de oproep. De verplichting om de oproepkracht minimaal 1 dag van tevoren op te roepen leidt tot een ongewenste administratieve lastenverzwaring van de werkgever. Wij stellen aan het kabinet voor om in plaats van het nulurencontract de oproepovereenkomst met een minimale urengarantie (min-max-contract) verder uit te werken in het wetsvoorstel.

### *Payrolling*

In het wetsvoorstel wordt de payrollovereenkomst als een uitzendovereenkomst bij wet geregeld. In de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) wordt een apart gelijk behandelingsvoorschrift en een vergewisplicht in de wet opgenomen, waarbij buiten het leerstuk van de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) dwingend is bepaald dat de payrollwerknemer recht heeft op dezelfde arbeidsvoorwaarden als die gelden voor de eigen werknemers van de organisatie die werkzaam zijn in gelijke of gelijkwaardige functies. De vergewisplicht houdt in dat voorafgaand aan de terbeschikkingstelling van de payrollmedewerker de opdrachtgever ervoor moet zorgdragen dat dezelfde arbeidsvoorwaarden voor de payrollmedewerker conform de Waadi worden toegepast als de eigen medewerker in dienst van de organisatie. Het kabinet heeft niet gekozen voor een gelijke pensioenregeling, maar wil de payrollwerknemer het recht geven op een adequate pensioenregeling die voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) te stellen regels.

Wij waarderen het initiatief van het kabinet om gehoor te geven aan de oproep in de jurisprudentie om de payrollovereenkomst in de wet te regelen, maar begrijpt niet dat het kabinet de payrollovereenkomst als uitzendovereenkomst definieert. Dit standpunt van het kabinet leidt tot de merkwaardige situatie dat de uitzendcao (ABU-cao) formeel de rechtspositie van de payrollmedewerker regelt, maar dat via een nieuw loonvoorschrift in de Waadi de arbeidsvoorwaarden van de cao van de inlener / opdrachtgever van toepassing zijn. Payrollwerkgevers en payrollmedewerkers zullen daardoor vanuit het cao-recht niet gebonden zijn aan de cao Gemeenten. Door het ontbreken van de binding met de cao Gemeenten, zullen payrollwerkgevers niet gebonden zijn aan driekwart dwingend recht in de cao Gemeenten. Tevens kunnen payrollwerkgevers in de huidige voorstellen van het kabinet door het ontbreken van de binding met de cao Gemeenten niet kunnen deelnemen aan fondsen binnen de cao Gemeenten, zoals deelname aan het pensioenfonds ABP, A+O-fonds Gemeenten en fondsen ter financiering van private (bovenwettelijke) sociale zekerheidsuitkeringen. Wij verwachten daarom dat de voorgestelde maatregelen in het wetsvoorstel niet leiden tot oplossingen voor deze vraagstukken om daadwerkelijk een gelijk speelveld te creëren voor payrolling. Daarbij hoort dat payrollmedewerkers recht hebben op gelijke arbeidsvoorwaarden, inclusief een gelijke pensioenregeling voor payrollmedewerkers.

De voorgestelde maatregelen in het wetsvoorstel van het kabinet betekenen voor sociale zekerheidsregelingen en pensioenregelingen, dat de payrollwerkgever complexe pakketvergelijkingen van arbeidsvoorwaarden in de cao's zal moeten maken om een geldelijke bijdrage vast te stellen. Onze ervaring leert dat het zeer lastig is voor de werkgever om gelijkenissen te trekken tussen de arbeidsvoorwaardenpakketten van payrollmedewerkers en medewerkers in dienst van de gemeenten. De reden hiervoor is dat arbeidsvoorwaarden in de cao Gemeenten er vanuit gaan dat werknemers in dienst zijn van de gemeente en niet in dienst zijn van de payrollwerkgever. Hierdoor ontstaan lastige rechtspositionele situaties. Tevens zorgen de behoorlijke wettelijke verschillen in publieke en private verzekeringen voor sociale zekerheid en

verschillen in de reglementen van de pensioenfondsen ervoor dat de inhoud van arbeidsvoorwaarden simpelweg niet een-op-een vergeleken kunnen worden.

Verder constateren wij dat de maatregelen in het wetsvoorstel om payroll te reguleren niet aansluiten bij de afspraken die in de cao Gemeenten zijn gemaakt. Wij hebben met de vakbonden afgesproken dat er een algehele pakketvergelijking tussen arbeidsvoorwaarden komt tussen uitzend- en inleencao, ongeacht of de payrollwerkgever zich bij een fonds van de gemeentelijke werkgever kan aanmelden. Het rekenkundige verschil hiertussen wordt uitgedrukt in een geldelijke salaris / flextoelage voor de payrollmedewerker. Het kabinet kiest er voor om alleen een geldelijke bijdrage toe te kennen aan payrollers, indien payrollbedrijven niet kunnen deelnemen aan fondsen van de werkgever. Op deze wijze wordt volgens ons geen recht gedaan om payrollmedewerkers gelijke arbeidsvoorwaarden toe te kennen. Zo kiest het kabinet er in het wetsvoorstel niet voor om de pensioenregeling te betrekken in de gelijke arbeidsvoorwaarden voor payroll, terwijl in de cao Gemeenten de pensioenregeling juist wel onderdeel uitmaakt van de pakketvergelijking om tot gelijke arbeidsvoorwaarden voor payrollmedewerkers te komen. Daarnaast kiest het kabinet ervoor om payroll te reguleren via een wetswijziging van het loonvoorschrift in de Waadi zonder daarbij aandacht te besteden aan de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (WCAO). Wij hadden liever gezien dat het kabinet de inleencao dwingend van toepassing verklaard op de payrollarbeidsrelatie.

Wij willen aan het kabinet een aantal voorstellen doen om de verschillen tussen de maatregelen in het wetsvoorstel en de cao Gemeenten te verkleinen. Wij stellen voor om te onderzoeken of de payrollovereenkomst niet als uitzendovereenkomst, maar als (bijzondere) arbeidsovereenkomst te benoemen in de definitie van de payrollovereenkomst. Deze aanpassing geeft de wetgever de mogelijkheid om payroll als zelfstandig leerstuk te behandelen los van de uitzendovereenkomst. De aanpassing betekent ook dat de uitzendcao (ABU) niet leidend hoeft te zijn voor de payrollovereenkomst, maar de inleencao (CAR) centraal te stellen in de payrollovereenkomst. Wellicht kan de inleencao in de definitie van de payrollovereenkomst dwingend van toepassing worden verklaard op de arbeidsrelatie tussen de payrollwerkgever en payrollwerknemer. Met deze wetsaanpassingen en een wetswijziging in het cao-recht (WCAO) willen wij ervoor zorgen dat payrollmedewerkers gelijk worden beloond inclusief sociale zekerheidsrechten en pensioen. Wij zijn van mening dat met deze wetsaanpassingen daadwerkelijk een gelijk speelveld kan ontstaan tussen payrollmedewerkers en medewerkers in dienst van de gemeente zonder dat er concurrentie op arbeidsvoorwaarden plaatsvindt.

### **Ontslagrecht**

Wij vinden het een goed initiatief van het kabinet om de zogenaamde cumulatiegrond voor het ontslag weer gedeeltelijk in te voeren, maar benadrukken dat in de publieke sector ook langdurige bovenwettelijke aanvullingsregelingen in de cao's aanleiding zijn terughoudend gebruik te maken van ontslag. In de gemeentelijke sector is de ontslaggrond namelijk bepalend of er een bovenwettelijke ontslaguitkering van toepassing is. De cumulatiegrond is weliswaar een welkome aanvulling in het civiele ontslagrecht dat na de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (WNRA) ook in de sector gemeenten zal gelden, maar wij geven wel aan dat de toevoeging van de cumulatiegrond waarschijnlijk zal leiden tot een toename van het aantal bovenwettelijke werkloosheidsuitkeringen in onze sector.

Ook stellen wij vast, dat er na de inwerkingtreding van de WNRA, bij ontslag uit een tijdelijk of vast contract een transitievergoeding zal moeten worden betaald aan de werknemer tenzij in de cao een

gelijkwaardige voorziening voor een transitievergoeding is opgenomen. Nu in de arbeidsvoorwaardenregeling voor gemeenten (CAR) andere voorzieningen (re-integratiefase en VWNW-traject) bij bepaalde ontslaggronden zijn opgenomen, vragen wij ons af of de maatregelen in dit wetsvoorstel over de transitievergoeding bij vaste en tijdelijke contracten voor gemeentelijke werkgevers ook zullen gelden of dat overheidswerkgevers en vakorganisaties hier zelf afspraken over kunnen maken bij cao.

De wetgever heeft zonder een duidelijke motivering voor een beperking gekozen door de ontslaggronden die door het UWV worden getoetst (bedrijfseconomisch ontslag en het arbeidsongeschiktheidsontslag) buiten de cumulatieontslaggrond te laten. Deze ontwikkeling betekent dat het bedrijfseconomisch ontslag en arbeidsongeschiktheidsontslag als enige ontslaggronden wel voldragen moeten zijn in een ontslagzaak.

Nu het doel van het wetsvoorstel ook is om het ontslaggrond te versoepelen had het meer voor de hand gelegen om het ingewikkelde civiele ontslagrecht nog verder te vereenvoudigen voor werkgevers. De toevoeging van de cumulatieontslaggrond in het Burgerlijk Wetboek is nog te beperkt om het ontslagrecht voor werkgevers toegankelijker te maken.

### **Premiedifferentiatie**

Het kabinet wil het aangaan van vaste contracten stimuleren door een lagere WW-premie te heffen voor vaste contracten en een hogere premie voor tijdelijke contracten. Hierdoor zou het voor werkgevers aantrekkelijker worden om vaste contracten aan te bieden. Het gevolg is dat de sectorindeling niet meer relevant is voor de WW-premiestelling en dat er voortaan twee WW-premies worden ingevoerd die voor alle werkgevers gelden: de lage premie voor vaste contracten en de hoge premie voor flexibele contracten. Bij AMvB wordt geregeld dat in een aantal situaties de lage premie van toepassing is, ook al is er sprake van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd waarin het aantal uren eenduidig is vastgelegd.

Wij erkennen dat de hoogte van de sociale lasten bijdragen aan de afweging om werknemers een vast contract aan te bieden. Echter, wij willen aan het kabinet laten weten dat de premiedifferentiatie in de sociale zekerheid zoals deze is voorgesteld in het wetsvoorstel voor overheidswerkgevers geen prikkel is om hen te bewegen meer vaste dienstverbanden aan te bieden in plaats van tijdelijke dienstverbanden.

De oorzaak hiervoor is gelegen in de sociale zekerheidswetgeving. Deze sociale zekerheid kent een hybride financieringssysteem voor publiek en privaat verzekerden. In deze wetgeving worden overheidswerkgevers in tegenstelling tot marktwerkgevers voor de Werkloosheidswet (WW) wettelijk verplicht aangemerkt als eigenrisicodragers in de WW, terwijl marktwerkgevers geen verplicht eigenrisicodragers zijn voor de WW. Als gevolg van dit stelsel is de financiering van de sociale verzekering voor overheidswerkgevers anders geregeld dan voor marktwerkgevers. Zo betalen overheidswerkgevers in de sector Gemeenten alleen een beperkte Ufo-premie aan de Belastingdienst en hoeven overheidswerkgevers geen premie Algemeen werkloosheidsfonds (Awf) en sectorpremies voor de Werkhervattingskas (Whk) aan de Belastingdienst af te dragen voor de WW. Marktwerkgevers alsmede payrollwerkgevers zijn daartegen verplicht publiek verzekerd voor de WW, waardoor zij worden verplicht om een premie Awf en sectorpremies voor de Whk aan de Belastingdienst af te dragen. Gelet op deze hybride systematiek in de sociale zekerheid en het verplicht eigenrisicodragerschap is de voorgestelde maatregel van het kabinet om een premiedifferentie in te voeren voor overheidswerkgevers zonder effect.

Wij stellen daarom voor om in het wetsvoorstel flankerende maatregelen voor overheidswerkgevers te nemen om overheidswerkgevers te stimuleren eerder vaste contracten te geven aan tijdelijk personeel. Dit is mogelijk door de sociale lasten voor overheidswerkgevers met meer vaste contracten te verlagen. We willen het kabinet daarbij vragen om specifiek te kijken naar maatregelen om de twee jaar durende loondoorbetaling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid het eerste jaar door de werkgever te dragen. Het kabinet kan bekijken of het tweede jaar loondoorbetaling bij ziekte publiek verzekerd kan worden in de Ziektewet (ZW) en deze regeling door het UWV te laten uitvoeren. Hierbij kan het kabinet overwegen om - gelijk aan de systematiek bij de WW in dit wetsvoorstel - werkgevers met relatief veel vaste contracten en minder arbeidsongeschikten door ziekte een lagere ZW-werkgeverspremie te laten betalen. Werkgevers met relatief veel tijdelijke contracten en hoger aantal arbeidsongeschikten door ziekte dienen een hogere ZW-werkgeverspremie te laten betalen.

Wij vragen ook aandacht voor de situatie van Wsw-werknemers in dienst van gemeenten. De voorgestelde maatregel van de premiedifferentiatie uit het wetsvoorstel raakt de gemeenten, omdat Wsw-werknemers in dienst van gemeenten een relatief hoger risico op arbeidsongeschiktheid hebben. Wij vinden het niet terecht dat het UWV deze Wsw-werknemers betreft bij het bepalen van de gedifferentieerde premie. Naar de huidige stand van de wetgeving is dat effect alleen te voorkomen door een gesplitste sectoraansluiting en deze lijkt te verdwijnen met het wetsvoorstel om de sectorfondsen af te schaffen. Wij stellen voor om de Wsw-werknemers te betrekken bij de berekening van de gedifferentieerde premie door het UWV. Wij stellen voor Wsw-werknemers voor wel een sectorfinanciering af te spreken.

#### **Tot slot**

Wij hopen dat het kabinet, met in achtneming van bovenstaande suggesties, bij de verdere vormgeving van het wetsvoorstel rekening zal houden met de positie van de overheidswerkgevers, door zodanige maatregelen te nemen dat ook de publieke sector een bijdrage kan leveren aan het doel van het wetsvoorstel.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
4 mei 2018