

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Els Koopmans	Datum	19 januari 2018
Doorkiesnummer	030 – 28 60508	Ons kenmerk	5070316
E-mail	e.koopmans@utrecht.nl	Onderwerp	Reactie Initiatiefvoorstel Gelijke behandeling van arbeidskrachten die in het kader van payrollling ter beschikking zijn gesteld (payrolling en goed werkgeverschap)
Bijlage(n)			Organisatie(vernieuwing) en personeel
Uw kenmerk		Beleidsveld	
Uw brief van			

Geachte leden van de raad,

Op 21 december 2017 hebben de raadsleden Bouchra Dibi (PvdA), Hilde Koelmans (SP) en Fred Dekkers (GroenLinks) het 'Initiatiefvoorstel Gelijke behandeling van arbeidskrachten die in het kader van payrollling ter beschikking zijn gesteld (payrolling en goed werkgeverschap)' aangeboden.

Wij onderschrijven in beginsel de doelstellingen van het raadsinitiatiefvoorstel en spreken waardering uit voor de inzet voor dit aspect van goed werkgeverschap. Diezelfde doelstellingen liggen ook ten grondslag aan de huidige afspraken die, in de door de VNG met de vakbonden afgesloten CAO, momenteel nader worden uitgewerkt. Met deze afspraken wordt voorkomen dat een payrolller financieel aantrekkelijker is voor de werkgever dan een "reguliere" ambtenaar. Gelijke beloning voor gelijk werk is een van onze uitgangspunten; Utrecht maakt alleen gebruik van payroll- en uitzendkrachten ten behoeve van de noodzakelijke flexibiliteit in de bedrijfsvoering en niet met de intentie om kosten te besparen.

Hierna treft u onze reactie op de afzonderlijke beslispunten uit het initiatiefvoorstel.

- **Reactie Beslispunt 1 initiatief-raadsvoorstel**
In lijn met de nieuwe CAO, met ingang van 1 juli 2018 personeelsleden bij de gemeente Utrecht in dienst op basis van een payroll- (of vergelijkbare) constructie, gelijk te stellen aan vast personeel waar het gaat om primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden.

Het initiatief-raadsvoorstel vraagt aandacht voor het gelijkstellen van personeelsleden die bij de gemeente Utrecht werken op basis van een payroll- (of vergelijkbare) constructie per 1 juli 2018. Zoals toegelicht in het initiatief-raadsvoorstel worden de afspraken in de CAO mei 2017-januari 2019 uitgewerkt door een paritaire werkgroep. Utrecht is lid van deze werkgroep. Het voorstel zoals door uw raad is gedaan is inhoudelijk niet hetzelfde als de CAO. Het gaat in de CAO niet om het 'gelijkstellen' van payrollers aan vast personeel (hetgeen in het initiatief-raadsvoorstel staat), maar om gelijke beloning. Gelijkstelling gaat verder dan gelijke beloning omdat dit bijvoorbeeld ook zou betekenen dat

Burgemeester en Wethouders

Datum 19 januari 2018
Ons kenmerk 5070316

payrollers aangemeld zouden moeten worden bij het ABP, iets wat niet mogelijk is, omdat zij al door hun directe werkgever (vaak een detachingsbureau) zijn aangemeld bij een pensioen.

De in de CAO-gemeenten opgenomen tekst is:

'dat een medewerker die via payroll of vergelijkbare constructies wordt ingehuurd een vergelijkbare beloning ontvangt als een medewerker met een aanstelling of arbeidsovereenkomst bij een gemeente. Dit houdt in dat gemeenten payrollers of medewerkers in een vergelijkbare constructies belonen conform het gemeentelijke functiewaarderingssysteem op een niveau dat vergelijkbaar is aan de totale beloning van medewerkers in de corresponderende functies, inclusief werkgeverslasten, pensioen en sociale zekerheid. Dit leidt in voorkomende gevallen tot een toeslag voor de payrollmedewerker, waardoor gelijke beloning wordt gerealiseerd.'

De uitwerking van deze CAO-afspraken, die opgeleverd wordt door de paritaire werkgroep, wordt per 1 juli 2018 geïmplementeerd. De werkgroep levert een advies aan het B_LOGA (Bestuurlijk overleg tussen werkgevers en vakorganisaties). Wij vertrouwen erop dat de vakorganisatie en VNG in de werkgroep tot een goede uitwerking van de CAO-afpraak komen; zoals eerder aangegeven dragen we daar actief aan bij. Het B-LOGA neemt een besluit over de technische uitwerking van de afspraak. Deze landelijke afspraken zijn bindend voor de gemeente Utrecht¹. Dit is naar aanleiding van uw initiatiefraadsvoorstel ook nog door de VNG aan ons bevestigd.

Naast het initiatief-raadsvoorstel is er ook een landelijk initiatief-wetsvoorstel dat eind november 2017 is ingediend door PvdA, SP en Groen Links. Dit voorstel ligt nu ter advisering bij de Raad van State. Op dit moment is nog niet bekend wanneer de behandeling in de Kamer plaatsvindt. Het wetsvoorstel houdt in het kort het volgende in:

Door middel van een wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) worden payrollbedrijven verplicht de arbeidsvoorwaarden te hanteren die voor vaste werknemers gelden. De indieners willen zo werknemers die via een payroll-constructie werken de zekerheid geven dat zij hetzelfde loon en dezelfde arbeidsvoorwaarden krijgen als hun collega's met een normaal contract.

Het initiatief-raadsvoorstel is daarmee in lijn met het initiatief-wetsvoorstel. Een lokale uitwerking op Utrechts niveau, vooruitlopend op en inhoudelijk verdergaand dan landelijke wettelijke of CAO afspraken, heeft wat ons betreft geen meerwaarde en past ook niet in het systeem van de landelijke CAO-ontwikkeling. Lokale afwijkingen of besluiten op dit punt ontraden wij dan ook om bovenstaande inhoudelijke en procedurele redenen.

- **Reactie Beslispunt 2 initiatief-raadsvoorstel**

In lijn met de nieuwe CAO te streven naar een gezond evenwicht tussen externe en interne flexibiliteit van de gemeentelijke organisatie, met als uitgangspunt dat structureel werk wordt verricht in een vaste aanstelling en externe inhuur noodzakelijk en wenselijk kan zijn bij bijvoorbeeld 'piek en ziek' en te streven naar het maximaal verkleinen van het aantal personeelsleden in dienst van de gemeente Utrecht op basis van payroll- (of vergelijkbare) constructies.

¹ Technisch is overigens voor wat betreft beslispunt 1 van het initiatief-raadsvoorstel niet de raad, maar het college het bevoegde orgaan om regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie. Hieronder vallen ook de vaststelling van algemene rechtspositionele voorschriften (art.160 lid 1 Gemeentewet).

Burgemeester en Wethouders

Datum 19 januari 2018
Ons kenmerk 5070316

Net als de indieners van het initiatief-raadsvoorstel streven ook wij naar een gezond evenwicht tussen externe en interne flexibiliteit. Utrecht hanteert als uitgangspunt dat structureel werk, structureel wordt ingevuld. Vast waar het kan, flexibel waar het moet. In de nieuwe CAO worden een aantal goede voorbeelden hiervan genoemd zoals die al in het land plaatsvinden. Een van de voorbeelden die wordt genoemd is het Flexibel Formeren zoals wij dat in Utrecht doen, zie pagina 2 van de CAO.

In 2016 is Flexibel Formeren geïntroduceerd binnen de gemeente Utrecht. De directe aanleiding voor deze beweging is de groeiende behoefte om de organisatie in te richten zonder grootschalige reorganisaties. Voorwaarde hiervoor is wendbaarheid en interne flexibiliteit. Binnen onze organisatie kunnen wij, mede door het gebruik van Strategische Personeels Planning (SPP), eerder op veranderingen anticiperen, waarbij we voorbij de horizon kijken. Ook spelen we beter in op toekomstige ontwikkelingen, gekoppeld aan onze opgave en de vaardigheden en wendbaarheid van onze medewerkers. Tevens bestaat er de behoefte om de toegestane werkcapaciteit en formatie op een flexibeler wijze te koppelen aan het werkpakket. Dat doen we bijvoorbeeld door het inrichten van intern flexibele arbeidspools als het Projectmanagementbureau, Uflex (specialistenpools op het terrein van bijvoorbeeld financiën en ICT), de jongerenpool en de talentenpool bij W&I. Door Flexibel Formeren en SPP kunnen we met de inzet van personeel vroegtijdig inspelen op de opgaven waar de organisatie voor staat: waar we kunnen volstaan met vast personeel, waar is inzet van intern flexibel personeel nodig en waar moet extern ingehuurd worden. We rapporteren hierover periodiek in de paragraaf bedrijfsvoering in de programmabegroting en verantwoording welke door de raad wordt vastgesteld.

Zoals ook in het initiatief-raadsvoorstel aangegeven neemt het aantal payrollers af. In het initiatief-raadsvoorstel is ook aangegeven dat in december 2017 zou worden besloten of payrollers die minimaal een half jaar in dienst zijn bij vacatures de status hebben van interne kandidaat (en de daarmee samenhangende voorrang). Dit besluit is inmiddels genomen. Wij hebben daarmee actief het initiatief genomen om de positie van payrollers te versterken.

Gelet op het beleid van de gemeente zoals wij dit nu uitvoeren en voornemens zijn uit te blijven voeren zien wij dit beslispunt als een ondersteuning van de reeds ingezette koers en is het vastleggen daarvan met dit raadsbesluit niet nodig. Juist het hebben van een goede balans tussen vaste medewerkers en flexibiliteit is iets wat wij al continu monitoren en waar nodig op bijsturen.

- **Reactie Beslispunt 3 initiatief-raadsvoorstel**

In lijn met de uitgangspunten ten behoeve van social return in de inkoopnota 2015-2019, het uitgangspunt op te nemen:

“Opdrachtnemers en hun onderaannemers zijn ervoor verantwoordelijk dat arbeidskrachten die nieuw in dienst komen en die in het kader van payrolling of een vergelijkbare constructie ter beschikking worden gesteld recht hebben op dezelfde arbeidsvoorwaarden als die gelden voor werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies, in ieder geval gedurende de opdrachtperiode. Indien de opdrachtnemer(s) en/of onderaannemer(s) geen werknemers in dienst heeft in gelijke of gelijkwaardige functies, heeft de arbeidskracht, die in het kader van payrolling of een vergelijkbare constructie ter beschikking is gesteld, recht op dezelfde arbeidsvoorwaarden als die gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in de sector van het beroeps- of bedrijfsleven, waarin de opdrachtnemer werkzaam is.”

Wij zetten in op extra banen en leerwerkplekken voor werkzoekenden, arbeidsgehandicapten en schoolverlaters. Met de social return verplichting proberen wij werkgevers te motiveren om mensen

Burgemeester en Wethouders

Datum 19 januari 2018
Ons kenmerk 5070316

met een afstand tot de arbeidsmarkt een kans te geven. Dit in het kader van ons beleid voor een inclusieve stad waar voor verschillende doelgroepen werk moet zijn. Het gemeentelijk beleid is dat bij aanbestedingen boven 100.000 euro, 5% van de opdrachtsom ingezet dient te worden voor social return. Bedrijven zijn in beginsel vrij om zelf te bepalen hoe zij deze 5% invullen. Wel kunnen wij als gemeente daarbij adviseren, en dat doen wij dan ook geregeld. Door daar, zoals in het initiatief-raadsvoorstel wordt voorgesteld, een extra 'verplichting' aan toe te voegen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden mengen we ons in de bedrijfsvoering van deze organisaties.

Wij vinden het uiteraard belangrijk dat partijen waar wij mee samenwerken hun personeel op een juiste manier betalen en binnen onze mogelijkheden wijzen wij ze daar ook op. Bij onze contractvorming eisen we dan ook dat partijen waarmee wij zaken doen zich aan de eigen CAO houden. Daar nóg een stap verder in gaan en ook opleggen, in mogelijke weerwil van hun specifieke CAO, hoe zij medewerkers betalen vinden wij echter geen taak voor ons als individuele gemeente. We maken voor onze inkoop immers gebruik van verschillende lokale en landelijke partijen. Deze partijen werken op hun beurt voor verschillende opdrachtgevers (denk bijvoorbeeld aan bouwbedrijven, zorg- of horecapersoneel etc.). Het door ons opleggen van arbeidsvoorwaarden (dan wel kaders daarvoor) aan hen zou betekenen dat zij voor dezelfde medewerkers en dezelfde werkzaamheden bij verschillende opdrachtgevers mogelijk verschillende arbeidsvoorwaarden (en mogelijk salarisadministraties) moeten hanteren.

Deze situatie is in de praktijk zowel voor de gemeente als voor bedrijven die al zaken doen of willen doen met de gemeente niet uitvoerbaar en niet wenselijk. Tevens zal dit – vanwege de complexiteit en extra administratieve lasten – een drempel opwerpen voor bedrijven om mee te dingen naar opdrachten van de gemeente. Hierdoor lopen waarschijnlijk juist de kleinere bedrijven opdrachten mis en krijgt de gemeente mogelijk niet het beste uit de markt. Ook werkt het oneerlijke concurrentie in de hand. Het ene bedrijf zal voor dezelfde arbeidskracht meer kosten in rekening moeten brengen dan het andere bedrijf, afhankelijk van de arbeidsverhouding die hij of zijn onderaannemer heeft met de betreffende arbeidskracht. Een en ander kan ook binnen het betreffende bedrijf leiden tot scheve situaties vanwege verschillen in arbeidsvoorwaarden. Bovendien is het maar de vraag of en hoe we dit als gemeente zouden kunnen controleren.

Gelet op bovenstaande punten is dit iets waarvan wij vinden dat als hier nadere afspraken over worden gemaakt dit moet gebeuren voor heel Nederland, zoals ook het landelijke initiatief-wetsvoorstel beoogt. Op die manier ontstaat voor alle bedrijven een eenduidige en gelijke situatie. Een lokaal besluit op dit punt ontraden we dan ook.

- **Reactie Beslispunt 4 initiatief-raadsvoorstel**
Het college opdracht te geven binnen twee maanden met een aangepaste subsidieverordening te komen, waarbij als uitgangspunt wordt opgenomen dat gesubsidieerden handelen zoals beschreven onder beslispunt 3.

Voor het verstrekken van subsidie geldt dat er enig verband moet bestaan tussen de opgelegde verplichting en de uitvoerende activiteit. Met het opleggen van arbeidsvoorwaarden aan de subsidieontvanger t.a.v. de inhuur van personeel is dit verband niet direct aanwezig. Een (krachtens 4:39 van de Algemene wet bestuursrecht wettelijk toegestane) wijziging van de subsidieverordening zoals die hier wordt voorgesteld is daarvoor dan nodig. Echter: met het aanpassen van de subsidieverordening op dit punt gaan we lokaal bovenwettelijke eisen stellen op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Dat betekent in dit geval een grotere bemoeienis met de gesubsidieerde instelling waarvoor een eigen CAO geldt, en voor de betreffende instelling een extra belemmering in de aanvraag

Burgemeester en Wethouders

Datum 19 januari 2018
Ons kenmerk 5070316

en de uitvoerbaarheid van de plannen. Daarbij komt dat de wetgever de kanttekening plaatst dat bestuursorganen zeer terughoudend moeten zijn in de gebruikmaking van deze mogelijkheid. Hoofddregel van de subsidieregelgeving is dat de verplichting verbonden moet zijn aan het doel van de subsidie. Het effect van het uitvoeren van beslispunt 4 rechtvaardigt naar ons oordeel niet een lokale wijziging van de subsidieverordening op dit punt.

Hiervoor zijn juist landelijke afspraken, waartoe ook het eerder genoemde wetsvoorstel van PvdA, SP en GroenLinks dient. Indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen dan zal de wet landelijke werking hebben en ook van toepassing zijn op opdrachtnemers en onderaannemers voor opdrachten of subsidies van de gemeente Utrecht.

Resumerend:

Net als de initiatiefnemers hechten wij zeer aan goed werkgeverschap en goede arbeidsvoorwaarden. Wij onderschrijven dan ook in beginsel de doelstellingen van het initiatief-raadsvoorstel en volgen nauwgezet de landelijke ontwikkelingen. Daarnaast werken wij actief mee (via de werkgroep uitwerking CAO afspraken) aan de uitwerking CAO afspraken waarbij het principe van gelijke beloning voor ons uitgangspunt is.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,