

Aan: de voorzitter van de gemeenteraad van Utrecht

Betreft: initiatiefvoorstel 'Gelijke behandeling van arbeidskrachten die in het kader van payrolling ter beschikking zijn gesteld (payrolling en goed werkgeverschap)'

Utrecht, 26 februari 2018

Geachte voorzitter en leden van de raad,

Het initiatiefvoorstel 'Gelijke behandeling van arbeidskrachten die in het kader van payrolling ter beschikking zijn gesteld (payrolling en goed werkgeverschap)' is besproken in de vergadering van de commissie Mens en Samenleving op 25 januari 2015. Het college van Burgemeester en Wethouders heeft een raadsbrief gestuurd met een reactie op het initiatiefvoorstel en na de commissiebehandeling een tweede raadsbrief over administratieve lasten bij aanpassing van het inkoopbeleid.

In deze brief gaan de indieners in op een aantal punten die in de discussies in de commissie en de brieven aan de orde zijn gekomen. De indieners hebben het initiatiefvoorstel naar aanleiding hiervan aangepast en bijgaand ontvangt u het aangepaste initiatiefvoorstel.

### **Gelijkstellen ⇔ gelijkwaardig behandelen**

De term gelijkstellen in de beslispunten 1 en 2 zou letterlijk geïnterpreteerd kunnen betekenen dat bijvoorbeeld voor payrollers bij de gemeente een ABP pensioen geregeld zou moeten worden. Het is niet de bedoeling van het initiatiefvoorstel om de arbeidsvoorwaarden helemaal hetzelfde te regelen, maar wel gelijkwaardig te regelen, dus t.a.v. dit voorbeeld een gelijkwaardige pensioenregeling of een compensatie. In de beslispunten hebben we de term gelijkstellen vervangen door gelijkwaardig behandelen.

### **Bevoegdheid College ⇔ kaderstelling Raad**

Het regelen van de arbeidsvoorwaarden voor de gemeentelijke organisatie is een bevoegdheid van het College van Burgemeester en Wethouders. De initiatiefnemers zien echter wel een kaderstellende taak van de gemeenteraad ten aanzien van het expliciteren van uitgangspunten voor goed werkgeverschap. Dit is verwerkt in de formulering van beslispunten 1 en 2.

### **Welk probleem lost het initiatiefvoorstel op?**

De initiatiefnemers hebben aangegeven dat zij de eerste 2 beslispunten zien als een ondersteunen van de inspanningen van het College om in goed overleg met Vakbonden en Centrale Ondernemingsraad te streven naar het gelijkwaardig behandeling van payrollers en een gezond evenwicht tussen interne en externe flexibiliteit. Indieners zijn blij met de stappen die worden gezet zoals beschreven in de toelichting bij het initiatiefvoorstel. Het is zeker niet zo dat er op dit moment sprake zou zijn van wantoestanden. Toch vinden wij het van belang om als raad de achterliggende

kaderstellende uitgangspunten voor goed werkgeverschap te expliciteren. Als we als gemeente anderen willen aanspreken op goed werkgeverschap, dan is het van belang dat de gemeente zelf ook handelt naar die uitgangspunten van goed werkgeverschap.

De gemeente Utrecht en de initiatiefnemers weten niet exact hoeveel mensen er op dit moment in het kader van inkoop of subsidies ten behoeve van de gemeente werken op basis van payroll of soortgelijke constructies. Feitelijk uitzoeken om hoeveel mensen het precies gaat en bij hoeveel mensen er precies sprake is van ongelijkwaardige behandeling zou volgens indieners onevenredig veel werk zijn en een onnodige administratieve last veroorzaken. Er zijn wel landelijk gegevens bekend over de omvang van de problematiek en die zijn ook aanleiding geweest om landelijk en lokaal actie te ondernemen om deze problematiek aan te pakken.

Het is overigens ook niet de bedoeling van de initiatiefnemers om grote administratieve druk te veroorzaken door handhaving van deze uitgangspunten voor goed werkgeverschap.

Het is volgens de initiatiefnemers niet nodig en wenselijk om volledige gedetailleerde rapportage te vragen aan aannemers of gesubsidieerde organisaties over de arbeidsvoorwaarden van medewerkers die voor de gemeente werken op basis van payroll of soortgelijke constructies.

Door de uitgangspunten voor goed werkgeverschap op te nemen in voorwaarden voor inkoop en subsidies en de organisaties die voor de gemeente werken op basis van inkoop en subsidie aan te laten geven dat zij zich aan deze uitgangspunten conformeren wordt het uitgangspunt gelijkwaardige behandeling normstellend. Dit biedt een handvat aan mensen die bij die organisaties werken die het eventueel niet naleven van dit uitgangspunt aan de orde willen stellen.

Het is de bedoeling van dit initiatiefvoorstel om ongelijkwaardige behandeling van mensen die werken op basis van payroll of soortgelijke constructies ten behoeve van de gemeente Utrecht terug te dringen. De problematiek is natuurlijk breder in Nederland aan de orde, maar dat kunnen en willen de initiatiefnemers niet met dit voorstel aanpakken. Wel hopen we dat dit goede voorbeeld van de gemeente Utrecht bijdraagt aan de maatschappelijke beweging om de negatieve aspecten van flexibele arbeidsrelaties in Nederland terug te dringen.

### **Administratieve druk ten gevolge van het voorstel**

De brief van het college geeft een voorbeeld dat als bij een (onder)aannemer iemand die tijdelijk op basis van piek en ziek werkt voor de gemeente Utrecht en die ook werkt voor andere organisaties die andere eisen stelt t.a.v. gelijkwaardige beloning, dit extra administratieve lasten oplevert.

Initiatiefnemers ontkennen niet dat zo'n geval zich kan voordoen. Maar wij willen dit voorbeeld toch relativeren.

Dit lijkt een uitzonderlijk voorbeeld. Mensen die werken op basis van payroll of een soortgelijke constructie werken over het algemeen voor verschillende klussen bij één of meerdere opdrachtgevers. Het komt niet zo veel voor dat zij voor één opdracht bij meerdere opdrachtgevers werken. Overigens werken zowel payroll bedrijven als mensen die op basis van payroll of soortgelijke constructies werken wel vaak aan meerdere opdrachten voor meerdere opdrachtgevers in soms verschillende sectoren. Daarbij hebben zij vaak te maken met meerder verschillende arbeidsvoorwaardelijke of operationele afspraken. Als het goed is, is het de kerncompetenties van payrollbedrijven en bedrijven die veel met payrollers werken voor meerdere opdrachtgevers om in die situaties toch maatwerk te kunnen leveren. Eventuele administratieve druk i.v.m. maatwerk voor Utrecht is geen gevolg van het initiatiefvoorstel, maar inherent aan het businessmodel van de betrokken organisaties.

De eventuele toename van administratieve druk wordt niet zozeer veroorzaakt doordat de gemeente Utrecht eisen stelt aan goed werkgeverschap, maar eerder doordat werkgevers gebruik maken van de mogelijkheid om deze eisen voor goed werkgeverschap niet na te leven voor andere organisaties. De initiatiefnemers kunnen en willen met dit initiatiefvoorstel geen eisen stellen aan de arbeidsvoorwaarden die werkgevers hanteren bij andere opdrachtgevers, maar de meest eenvoudige manier om extra administratieve last te voorkomen is om voor alle opdrachtgevers dezelfde uitgangspunten van goed werkgeverschap te hanteren. Het initiatiefvoorstel maakt payrolling niet onmogelijk, maar vraagt slechts om gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden. Het is ook niet zo dat het initiatiefvoorstel met name kleinere organisaties zou raken c.q. schaden. Uit onderzoek blijkt juist dat vooral grotere organisaties gebruik maken van payrolling of soortgelijke constructies.

### **Financiële gevolgen voor de gemeente**

De financiële gevolgen van het initiatiefvoorstel zijn moeilijk in te schatten, omdat gegevens ontbreken in hoeverre op dit moment arbeidskrachten die op basis van payrolling of soortgelijke constructies voor de gemeente werkzaamheden verrichten in het kader van ingekochte opdrachten of subsidies niet gelijkwaardig beloond worden. Uitgangspunt bij inkoop en subsidies is dat er conform normale arbeidsvoorwaarden gewerkt wordt. Als payrolling of soortgelijke constructies benut worden om minder dan normale arbeidsvoorwaarden te hanteren dan is er volgens de indieners spraken van valse concurrentie en een ongelijk 'speelveld'. Regelingen voor subsidies en inkoop/aanbesteding moeten volgens de indieners bijdragen aan concurrentie op kwaliteit en innovatie van de dienstverlening, maar niet op concurrentie op verslechtering van arbeidsvoorwaarden. Als gesubsidieerde of ingekochte werkzaamheden goedkoper zouden zijn door kinderarbeid of niet naleven van veiligheidsvoorschriften dat zou de gemeente Utrecht hier toch niet voor kiezen ongeacht de financiële gevolgen.

### **Geen eisen buiten doel subsidie**

In de raadbrief over administratieve lasten haalt het College jurisprudentie van 2 casussen aan waarbij de rechter vond dat de gemeenten geen eisen mochten stellen aan de inkomens van de (externe) medewerkers. Deze eisen hebben volgens de rechter onvoldoende verband met de uitvoerende activiteit. De eisen in de subsidieregelingen die aan de orde waren zijn echter niet vergelijkbaar met die in voorliggend initiatiefvoorstel. In de casussen ging het nadrukkelijk om inkomens die eventueel ook uit andere bron dan de gesubsidieerde werkzaamheden gefinancierd zouden worden. Daarom ging het in de casussen om inkomensbeleid dat verder gaat dan (betaling voor) de direct gesubsidieerde werkzaamheden. In dit initiatiefvoorstel is de eis van gelijkwaardige behandeling nadrukkelijk beperkt tot betaling voor werkzaamheden in het kader van een opdracht/subsidie van de gemeente. Er is dus een direct verband met de gesubsidieerde activiteit. Goed werkgeverschap heeft volgens ons wel een directe relatie met het doel van de subsidies. Subsidies gaan over het algemeen om maatschappelijke doelen die gerealiseerd moeten worden door het inzetten van goed gekwalificeerde mensen. Goed gekwalificeerde mensen krijg je alleen met goede waardering en goed werkgeverschap. In veel kwaliteitssystemen voor sectoren waar veel gesubsidieerd werkzaamheden worden verricht is goed werkgeverschap over het algemeen een

belangrijk domein.

Overigens stellen we bij aanbestedingen en subsidies wel meer eisen. Denk aan social return, duurzaamheid of good governance.

De brieven van het college en de discussie in de commissie zijn voor de indieners aanleiding geweest om het initiatiefvoorstel op een aantal punten bij te stellen zodat duidelijk is dat het gaat om gelijkwaardige behandeling i.p.v. gelijkstellen.

Hoogachtend,

Bouchra Dibi (PvdA)

Hilde Koelmans (SP)

Fred Dekkers (GroenLinks)

## Herformulering initiatiefvoorstel 'Gelijke behandeling van arbeidskrachten die in het kader van payrolling ter beschikking zijn gesteld (payrolling en goed werkgeverschap)'

De raadsleden Bouchra Dibi (PvdA), Hilde Koelmans (SP) en Fred Dekkers (GrLi) stellen de raad voor het volgende te besluiten:

1 Als uitgangspunt voor goed werkgeverschap vast te stellen dat, 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, gelijkwaardig te behandelen als vast personeel waar het gaat om primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden.

2 Als uitgangspunt voor goed werkgeverschap vast te stellen dat, 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.

3 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 op basis van payrolling of een vergelijkbare constructie arbeid verrichten t.b.v. een opdracht van de gemeente Utrecht recht hebben op gelijkwaardige 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 op basis van payrolling of een vergelijkbare constructie arbeid verrichten t.b.v. een opdracht van de gemeente, recht op gelijkwaardige 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."

4 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.