



29 november 2018, de heer J.H. (Jurriën) Koops, directeur  
Contact en meer informatie: [koops@abu.nl](mailto:koops@abu.nl) / 020 – 655 82 09

## **Vooraf**

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer organiseert op maandag 3 december 2018 een rondetafelgesprek over het wetsvoorstel Wet arbeidsmarkt in balans (Wab). Graag maken wij van de gelegenheid gebruik om voorafgaand aan het rondetafelgesprek deze position paper in te dienen. Dit document bevat de kern van de visie van de ABU op de Wab.

## **Payrolling en rechtsonzekerheid**

- De Wab bevat een aantal maatregelen voor payrolling. Samengevat: payrollkrachten krijgen recht op dezelfde rechtspositie en arbeidsvoorwaarden als werknemers die in dienst zijn van de opdrachtgever. De bijzondere wettelijke regels voor uitzendwerk (het ‘uitzendregime’), zoals de langere contractflexibiliteit, zijn dan dus niet meer van toepassing op payrolling.
- De ABU onderschrijft een benadering waarbij de ontzorgende functie van payroll wordt erkend en wordt beoogd om concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan. De Wab gaat echter veel verder en maakt een principiële inbreuk op de onderhandelingsvrijheid van werkgevers en werknemers. Dit geldt in het bijzonder voor de arbeidsvoorwaarde pensioen: de overheid gaat nu voor een specifieke groep werknemers een ‘adequate’ pensioenregeling voorschrijven, zonder dat voor deze schending van de vrijheid van onderhandelen een rechtvaardiging bestaat. Daarnaast raakt de Wab het uitzenden en zijn de payrollmaatregelen onuitvoerbaar, waardoor de ontzorgende functie van payrolling onder druk komt te staan.
- Gegeven de grote diversiteit aan vormen van terbeschikkingstelling in de praktijk, is het noodzakelijk om payrolling en uitzenden in de wet goed en effectief van elkaar te onderscheiden. In de Wab is daartoe een definitie van payrolling opgenomen. De gekozen omschrijving is echter onduidelijk en ruim geformuleerd en mist – zoals ook de Raad van State heeft opgemerkt – onderscheidend vermogen. Aan de kritiek van de Raad van State wordt kennelijk voorbijgegaan, terwijl een definitie in grote mate de effectiviteit van een wet bepaalt.
- Het gevolg van deze ongeschikte payrolldefinitie is rechtsonzekerheid: uitzenders, opdrachtgevers en arbeidskrachten weten niet goed waar ze (op voorhand) aan toe zijn en welke regels per geval van toepassing zijn. Een samenwerking die volgens partijen begint als uitzenden, kan achteraf ineens als payrolling worden aangemerkt. Dit werkt risicomijdend gedrag in de hand en zal tot een toename leiden van het aantal rechtszaken en het uitwijken van bedrijven naar minder goed gereguleerde flex (zoals zzp). Een onduidelijke definitie bemoeilijkt daarnaast de naleving en (dus) de handhaving, hetgeen ook niet in het belang is van de arbeidskracht.

## **Allocatiefunctie uitzendwerk onder druk**

- Uitzendwerk levert een belangrijke bijdrage aan de economie en aan de (inclusieve) arbeidsmarkt. Zo is de uitstroom uit de WW voor 32% toe te schrijven aan uitzendwerk, verruimt 40% van de bijstandsgerechtigden hun uitkeringspositie voor een baan op uitzendbasis en levert uitzenden een relatief hoge bijdrage aan het uitvoeren van de ‘Banenafpraak’ voor mensen met een arbeidsbeperking (15%).
- Door de payrolldefinitie uit de Wab komt de opstapfunctie van het uitzenden – en in het bijzonder voor de hiervoor genoemde groepen – onder druk te staan. De definitie heeft namelijk een dermate groot bereik, dat verschillende vormen van uitzendwerk eronder zullen gaan vallen, zoals ook de Raad van State heeft opgemerkt.
- Dit geldt voor bijna alle gevallen waarin meerdere partijen *gezamenlijk* vraag en aanbod op de arbeidsmarkt bijbrengen. Denk bijvoorbeeld aan de bemiddeling van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt: hierbij werken uitzendondernemingen vaak samen met gemeenten (WSP’s) en UWV. Vanuit die samenwerking kunnen gemeenten en UWV een aandeel hebben in de werving en selectie van arbeidskrachten, waardoor volgens de definitie al snel sprake is van payrolling (met alle bijbehorende maatregelen). Hierdoor verdwijnt de arbeidsmarkt voor deze kwetsbare groep arbeidskrachten verder uit het zicht; ook Cedris heeft vanuit het perspectief van de inclusieve arbeidsmarkt gewezen op de risico’s van de voorgestelde payrollmaatregelen uit de Wab.

- Het kabinet wil dat de bijzondere regels voor uitzendwerk alleen nog gelden voor partijen die een allocatieve functie op de arbeidsmarkt vervullen. Bij de hiervoor genoemde vormen wordt wel degelijk gealloceerd; dit rechtvaardigt dan ook toepassing van de flexibiliteit die bij uitzenden hoort.
- Bovendien is de allocatiefunctie in de Memorie van Toelichting bij de Wab onjuist omschreven.<sup>1</sup> Bij de invoering van het uitzendregime in 1999 is gekozen voor een ruime omschrijving van allocatie; bij de Wab wordt de allocatiefunctie zeer beperkt opgevat en de suggestie gewekt dat hier per se intercedenten voor nodig zijn, opdrachtgevers geen rol mogen spelen etc. Dit doet geen recht aan de realiteit, waarbij vraag en aanbod bijeenbrengen vaak digitaal verloopt en dit soms ook samen met de opdrachtgever gebeurt (bijv. via een gezamenlijke vacaturesite). Deze toelichting op de allocatiefunctie behoeft dan ook aanpassing, door aan te sluiten bij de oorspronkelijke, ruime omschrijving van het vervullen van een allocatieve rol op de arbeidsmarkt.

### **Waterbedeffect**

- De Wab kent diverse maatregelen om flexwerk duurder te maken, zoals de transitievergoeding vanaf de eerste werkdag en een hogere WW-premie bij tijdelijke contracten. Deze vorm van beprijzing vereist wat de ABU betreft een gelijk speelveld voor *alle* vormen van flexibel werk.
- De maatregelen uit de Wab zullen niet het gewenste resultaat bereiken zolang er geen oplossing is voor de zzp-problematiek. Die oplossing volgt niet eerder dan in 2021 en het is nog onzeker of ter bescherming van de onderkant van de arbeidsmarkt een minimumtarief mag/zal worden geïntroduceerd.
- Het is nu al volop zichtbaar waartoe het niet-handhaven van de Wet DBA leidt en de vlucht naar zzp-constructies wordt alleen maar groter als andere vormen van flex duurder worden. De Raad van State waarschuwt mede daarom ook voor een waterbedeffect. ING voorspelt dat via platforms het aantal zzp'ers gaat toenemen met minimaal 200.000 en – afhankelijk van technologie en regelgeving – mogelijk zelfs met een miljoen.<sup>2</sup>
- Onder de streep is de arbeidsmarkt door dit waterbedeffect van de Wab slechter af: niemand is erbij gebaat dat goed gereguleerde flex (zoals uitzenden en payrollen) wordt ingeruild voor vormen met minder rechtsbescherming voor werkenden. De Wab brengt daarmee geen balans op de arbeidsmarkt, maar verschuift (of vergroot zelfs) de disbalans.

### **Hoe dan wel?**

- De geadresseerde problemen omtrent rechtsonzekerheid en de gevolgen voor de belangrijke allocatiefunctie van uitzendwerk kunnen eenvoudig worden opgelost via een aanpassing van de payrolldefinitie. Met een paar wijzigingen kan worden voorkomen dat de bemiddeling van (kwetsbare) werkzoekenden stagneert en dat er volop geprocedeerd gaat worden over een onduidelijke wettekst. De oplossing is het handelen van de *opdrachtgever* (en dus niet van de werkgever) in de payrolldefinitie centraal te stellen: van payrolling is sprake als de opdrachtgever de werving en selectie van de arbeidskracht zelf heeft gedaan. Dit doet recht aan de realiteit (het is immers de opdrachtgever die bepaalt of hij van uitzenden of payrolling gebruik wil maken) en het maakt de tekst veel duidelijker, waardoor partijen de wet ook daadwerkelijk kunnen naleven. Aanpassing van de definitie is in het belang van werkgever, opdrachtgever en werknemer en doet (dus) geen afbreuk aan de bedoelingen van de payrollmaatregelen uit de Wab.
- De Wab gaat zoals aangegeven onvermijdelijk een waterbedeffect hebben. Dit kan alleen worden voorkomen door de invoering van de maatregelen rondom premiedifferentiatie WW en het einde van de vaksectorindeling synchroon te laten lopen met de invoering van de zzp-wetgeving.

\*\*\*

---

<sup>1</sup> Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wet arbeidsmarkt in balans, p. 51 en 52.

<sup>2</sup> “Platformen kunnen arbeidsmarkt drastisch veranderen”, ING Economisch Bureau, november 2018.