

Beleidskader inzet flexibele arbeid binnen de sector Rijk, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1. Inleiding

Flexibele arbeid is belangrijk voor een goed functionerende sector Rijk. Op deze manier is de sector Rijk in staat om flexibel om te gaan met fluctuaties in het werkaanbod en veranderende omstandigheden. Flexibele arbeidsrelaties komen dan ook in diverse vormen voor. Dit in de vorm van bijvoorbeeld werknemers met een tijdelijke arbeidsovereenkomst met de Staat der Nederlanden, gedetacheerde ambtenaren, werknemers van detacheringsbureaus, uitzendkrachten en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

- structureel werk wordt zoveel mogelijk structureel ingevuld via een passende arbeidsrelatie;
- externe inhuur van personeel wordt zoveel mogelijk beperkt;
- payrolling als contractvorm is niet toegestaan.

Dit beleidskader geeft nadere invulling aan deze uitgangspunten voor de toepassing daarvan binnen de sector Rijk. Deze nadere invulling was opgenomen in circulaire, die met de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren per 1 januari 2020 zijn vervallen.¹ Daarom is de inhoud van die circulaire omgezet in dit beleidskader. Hierbij is geen beleidswijziging beoogd.

Toekomstige beleidswijzigingen rond de inzet van flexibele arbeid zullen leiden tot aanpassing van dit beleidskader.

2. Wanneer (geen) inzet van flexibele arbeid?

Voorkomen moet worden dat personeel langdurig op basis van flexibele contractvormen werkt, waar in feite sprake is van structurele werkzaamheden. Dit betekent dat de inzet van flexibele contractvormen zich beperkt tot tijdelijke werkzaamheden. Voor structurele werkzaamheden geldt dat deze werkzaamheden zullen worden verricht door werknemers die een arbeidsovereenkomst met de Staat der Nederlanden hebben. In bijzondere situaties kan er bij structurele werkzaamheden sprake zijn van een tijdelijke invulling. Deze uitgangspunten sluiten aan bij de doelstellingen van de maatregelen van de wet werk en zekerheid (Wwz). De Wwz-maatregelen zijn gericht op het vinden van een evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt. Met als doel de balans tussen de bescherming van flexibele en vaste contracten te herstellen.

Voorbeelden van situaties waarbij de inzet van flexibele arbeid mogelijk is:

- voor werkzaamheden waarbij bij aanvang er een concrete einddatum vaststaat of deze einddatum is verbonden aan oplevering van een specifiek project;
- als opstap richting een door een werknemer te vervullen functie;
- bij vervanging van een afwezige werknemer wegens bijvoorbeeld ziekte, zwangerschaps- en bevallingsverlof of ouderschapsverlof;
- als oplossing voor – tijdelijke – tekorten in personele capaciteit, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin zoals de inzet van specialistische deskundigheid of in geval van piekbelasting.

De inzet van tijdelijk personeel is ook gerechtvaardigd bij verwachte afbouw, vermindering of wijziging van werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld bij krimp vanwege een aangekondigde reorganisatie of overgang naar een nieuwe werkwijze. Dat is ook logisch omdat de betreffende werkzaamheden op termijn komen te vervallen.

Oneigenlijk gebruik van bijvoorbeeld tijdelijke dienstverbanden en uitzendcontracten, zoals opeenvolgende langdurige inzet voor steeds dezelfde (structurele) werkzaamheden past uiteraard niet bij het uitgangspunt voor de inzet van flexibele arbeid. Het hanteren van, of meewerken aan, draaieurconstructies om de ketenbepaling uit het Burgerlijk Wetboek te omzeilen en daarmee het ontstaan van vaste contracten bij de uitzendwerkgever of bij de sector Rijk te voorkomen, zijn dan ook niet toegestaan.

¹ Staatscourant 2014, 10082 (Circulaire afbouw van de inhuurvorm payrolling bij de sector Rijk); Staatscourant 2015, 37839 (Circulaire toepassen Wet werk en zekerheid bij de Rijksoverheid); en Staatscourant 2018, 49773 (Circulaire toepassen Arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector Rijk 2018–2020).

3. Tijdelijke dienstverbanden

In de CAO Rijk zijn de redenen voor een tijdelijk dienstverband opgenomen. Een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd eindigt van rechtswege (automatisch) aan het einde van de looptijd als die in tijd is bepaald.

Bij een tijdelijk dienstverband om de geschiktheid voor een vast dienstverband te kunnen beoordelen, volgt bij goed functioneren van de werknemer een vast dienstverband. In het geval dit tijdelijke dienstverband na afloop daarvan stilzwijgend wordt voortgezet, ontstaat ook een vast dienstverband.

Bij de overige redenen voor een tijdelijk dienstverband wordt bij stilzwijgende voorzetting het dienstverband onder dezelfde voorwaarden voortgezet. Daarbij geldt voor de duur van de arbeidsovereenkomst dat deze bij stilzwijgende verlenging voor dezelfde periode, maar maximaal voor één jaar, wordt voortgezet.

Als een tijdelijk dienstverband al dan niet kan worden voortgezet, vraagt goed werkgeverschap tijdig de betrokken werknemer hierover te informeren. Hierbij geldt de aanzegverplichting.² Het tijdig informeren is ook wenselijk voor de situaties waarin dit niet wettelijk is verplicht, namelijk bij:

- een tijdelijke arbeidsovereenkomst die is aangegaan voor minder dan zes maanden;
- een tijdelijke arbeidsovereenkomst waarin schriftelijk is overeengekomen dat deze eindigt op een datum die niet als een kalenderdatum is gesteld (bijvoorbeeld bij een project).

Daarom laat de werkgever uiterlijk een maand voor het einde van het dienstverband de werknemer weten of de arbeidsovereenkomst al dan niet wordt voortgezet.

4. Uitzendkrachten

Expliciet wordt aandacht gevraagd voor de afspraak in de Arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector Rijk 2018-2020 over de inzet van uitzendkrachten. Het betreft een nadere invulling van de Circulaire toepassing Wet werk en zekerheid bij de Rijksoverheid over piekbelasting. Van uitzendkrachten kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt vanwege een – eventueel periodiek terugkerende – piek in werkzaamheden. Een piek is per definitie kortdurend. Daarbij is inherent aan de inzet van een uitzendkracht op een piek, dat een uitzendkracht instroomt bij aanvang van de piek en weer uitstroomt na afloop van deze piek. Voor tijdelijk werk kan dus gebruik worden gemaakt van uitzendkrachten, maar het is niet de bedoeling dat door uitzendkrachten langdurig dezelfde (structurele) werkzaamheden worden verricht. Dit geldt ook voor werknemers van detacheringsbureaus. Bij groepsgewijze inzet van uitzendkrachten voor piekbelasting dient hierover overleg plaats te vinden in het Decentraal Georganiseerd Overleg of met de medezeggenschap.³

Is er geen sprake van groepsgewijze inzet van uitzendkrachten voor piekbelasting? Dan is sprake van structurele werkzaamheden als de uitzendkracht meer dan twee jaar aaneengesloten dezelfde werkzaamheden verricht. In dat geval geldt dat de werkzaamheden niet meer uitgevoerd kunnen worden door uitzendkrachten (zie onderstaand voor de gevolgen daarvan).

5. Wel of niet voortzetten tijdelijke dienstverbanden en externe inhuur

Bij het aflopen van tijdelijke dienstverbanden of externe inhuur, dient voorafgaande aan een eventuele (tijdelijke) verlenging van het dienstverband of de inhuur, een beoordeling plaats te vinden. Daarbij moet worden gezien of er sprake is van tijdelijke werkzaamheden of van gerechtvaardigde tijdelijke vervulling van structurele werkzaamheden.⁴ Deze beoordeling moet op hoog ambtelijk niveau plaatsvinden.

In het geval er sprake is van tijdelijke werkzaamheden of dat de reden voor de tijdelijke vervulling van structurele werkzaamheden nog aanwezig is, dan is de (tijdelijke) verlenging van het dienstverband of de inhuur geoorloofd. Als echter uit de beoordeling volgt dat sprake is van structurele werkzaamheden die ten onrechte worden vervuld via externe inhuur of op basis van een tijdelijk dienstverband, moeten deze werkzaamheden op basis van een vast dienstverband (of een tijdelijk dienstverband met uitzicht op een vast dienstverband) met de Staat der Nederlanden worden ingevuld. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat de persoon die de werkzaamheden op tijdelijke basis verricht, recht heeft op deze functie. Er moet bij het vervullen van de vacature rekening worden gehouden met

² Artikel 668 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

³ De medezeggenschap wordt in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over elk voorgenomen besluit tot het groepsgewijze werven of inlenen van arbeidskrachten (artikel 25, eerste lid, onderdeel g, van de Wet op de ondernemingsraden).

⁴ Zie hiervoor onder '1. Inleiding'.



wettelijke verplichtingen en het vacaturebeleid, waaronder de in de CAO Rijk opgenomen voorrangspositie voor bepaalde groepen werknemers. De betreffende uitzendkrachten kunnen op dezelfde wijze als werknemers in dienst bij de sector Rijk, die geen voorrangspositie hebben, op de vacature reflecteren.⁵

6. Geen payrolling

Gezien het uitgangspunt om structureel werk via een passende arbeidsrelatie in te vullen en het inhuren van extern personeel zoveel mogelijk te voorkomen, is binnen de sector Rijk de inhuurvorm 'payrolling' niet toegestaan.

Payrolling is een bijzondere vorm van het ter beschikking stellen van personeel. Het payrollbedrijf is juridisch de werkgever van de payrollwerknemers, maar de payrollwerknemers werken bij de opdrachtgever (inlener). De payrollwerkgever neemt hierdoor alle werkgeverslasten op zich, waardoor de opdrachtgever (inlener) wordt ontzorgd.

Voor payrollovereenkomsten en reguliere uitzendovereenkomsten zijn in de wet aparte regels opgenomen.⁶ De payrollovereenkomst is een bijzondere vorm van een uitzendovereenkomst. Er is op hoofdlijnen sprake van een payrollovereenkomst als:

- de juridisch werkgever geen allocatiefunctie heeft vervuld en dus geen actieve rol heeft gespeeld bij de werving en selectie van een inhuurkracht bij een opdrachtgever (inlener); en
- de inhuurkracht aan één specifieke opdrachtgever (inlener) wordt uitgeleend, die toestemming moet geven voor het elders laten inzetten van de inhuurkracht. Er moet dus sprake zijn van een exclusieve terbeschikkingstelling.

⁵ Conform artikel 8b van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs.

⁶ Zie hiervoor: afdeling 11 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek; artikel 1 van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs; artikel 8b van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs.