



Een handreiking voor flexibele arbeidsinzet in de gemeentelijke sector

Colofon

Deze juridische handreiking voor flexibele arbeidsinzet in de gemeentelijke sector is inhoudelijk vormgegeven door Capra Advocaten in opdracht van de VNG.

Met medewerking van de klankbordgroep uit de gemeentelijke sector.

Een handreiking voor flexibele arbeidsinzet in de gemeentelijke sector (juli 2026, versie 2)

Eindredactie

Team Arbeidszaken VNG

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding en doel handreiking	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Doelstelling handreiking	11
1.3 Leeswijzer	12
1.4 Disclaimer	13
2 In- en uitlenen van personeel van en aan andere gemeenten of publieke organisaties	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Collegiaal in- en uitlenen en detacheren: algemene kaders	14
2.3 Detachering in het kader van re-integratie	17
2.4 Detachering in het kader van loopbaanontwikkeling	18
2.5 Bijzondere positie boa's en toezichthouders bij in- en uitleen tussen gemeenten	18
2.6 Andere ambtenaren aangewezen bij aanwijzingsbesluit	20
2.7 Diverse vormen van samenwerking tussen gemeenten bij inzet van medewerkers	20
2.8 Fiscale aspecten detacheren van personeel tussen gemeenten en andere gelieerde organisaties: omzetbelasting en vennootschapsbelasting	25
3 Tijdelijk personeel in dienst van de eigen gemeente	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Voor- en nadelen van het zelf in dienst nemen van tijdelijk personeel in vergelijking met inhuur	30
3.3 Tijdelijke arbeidsovereenkomsten, aflopend op een kalenderdatum	32
3.4 Tijdelijke arbeidsovereenkomsten voor de duur van een 'project'	35
3.5 Oproepovereenkomsten	38
3.6 Inzet van pensioengerechtigden	41
3.7 Stageovereenkomsten en verschil met arbeidsovereenkomst	43
4 Externe inhuur	46
4.1 Inleiding	46
4.2 Uitzenden	46
4.3 Tussenkost van derde partijen	51
4.4 Detachering	53
4.5 Zzp'ers	55
4.6 Fiscale risico Wet DBA	63
4.7 Waadi en Wet toelating ter beschikking stellen van arbeidskrachten	68
4.8 Gelijkwaardige beloning	70
4.9 Overname ingehuurd krachten (belemmeringsverbod)	73
4.10 Opvolgend werkgeverschap	74
4.11 Payrolling	74
5 Overige aspecten	77
5.1 In welke gevallen hebben de Cao Gemeenten en Cao SGO invloed op flexibele arbeidskrachten?	77
5.2 Ambtienaarschap, VOG en afleggen ambtseed of -belofte	78
5.3 Sociale zekerheid: WW, Wet WIA, ZW	79
5.4 Medezeggenschap	80
5.5 Aanbesteden	83
5.6 Wet markt en overheid	88
5.7 Wet normering topinkomens	89
5.8 Aansprakelijkheid	91
5.9 Pensioen	92

6	Model detacheringsovereenkomst, versie 2026	93
	Bijlage 1: Artikel Flexpool MBC voor handreiking VNG	107
	Bijlage 2: Fryske Flekspool	110
	Bijlage 3: Hand-out Juridisch kader Waadi	112

Samenvatting

In 2022 sprak de Algemene Ledenvergadering (ALV) van de VNG zich uit voor meer (collectieve) ondersteuning vanuit de VNG op de effecten van arbeidsmarktkrapte bij gemeenten. Het doel is onderlinge concurrentie te verminderen, samenwerken te stimuleren en te leren van elkaar. Deze juridische handreiking is het eerste concrete instrument van dit programma voor gemeenten en gemeentelijke organisaties. De eerste versie van de handreiking is uitgegeven in februari 2024. In het voorjaar van 2026 is deze geactualiseerd.

De handreiking is geschreven voor medewerkers bij gemeenten en gemeentelijke organisaties die voornamelijk werkzaam zijn op het terrein van HR en arbeidsjuridische zaken. In hun werk vervullen zij een rol bij de wijze waarop de uitwisseling van medewerkers tussen gemeenten plaatsvindt. Van hen wordt ook verwacht dat zij een vinger aan de pols houden bij de inhuur vanuit externe partijen.

In deze handreiking is ook de inhoud en toepassing van de Cao Gemeenten en Cao Samenwerkende Gemeentelijk Organisaties (SGO) 2025-2027 betrokken. Tijdens eerdere cao-onderhandelingen zijn de toenemende mate van flexibilisering en de daaraan verbonden kosten en risico's onderwerp van gesprek geweest. Dit heeft er onder andere toe geleid dat de sector payrolling wil uitfaseren. Daarnaast is afgesproken dat de inspanningen van gemeentelijke werkgevers erop gericht zijn de kosten van inhuur terug te dringen. Om de inhuur terug te dringen spraken cao-partijen af dat gemeenten de mogelijkheden voor interne flexibiliteit beter kunnen benutten, waarbij samenwerking tussen gemeenten een belangrijke bijdrage kan leveren. Deze uitgangspunten liggen nog steeds ten grondslag aan de cao.

Organisatie overstijgende samenwerking

Gemeenten en gemeentelijke organisaties zullen nog meer dan voorheen naar vormen van samenwerking zoeken waarbij eigen personeel zonder juridische belemmeringen kan worden uitgewisseld. In dat kader ondersteunen de VNG en de WSGO hun leden met deze handreiking.

Deze handreiking geeft inzicht in de verschillende mogelijkheden van personele uitwisseling en samenwerking. We staan stil bij de individuele detachering tussen gemeenten onderling en gaan in op andere samenwerkingsvormen, met in het bijzonder arbeidspools. In dat geval richten de samenwerkende organisaties een pool op waarin medewerkers instromen die vanuit de pool bij de samenwerkingspartners worden geplaatst. Ook komen de meest recent ervaren aandachtspunten in organisatie overstijgende samenwerking aan de orde, zoals de aandachtspunten bij detachering vanwege de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta).

Verder brengen we de fiscale consequenties van onderlinge samenwerking onder de aandacht. Gemeenten en SGO-organisaties zijn aanbestedende diensten in het kader van de Aanbestedingswet 2012 en om die reden geeft de handreiking handvatten hoe daarmee om te gaan.

Juridisch gezien kan samenwerking op twee manieren plaatsvinden. Van beide vormen zijn twee voorbeelden als bijlagen in de handreiking opgenomen.

Interne flexibiliteit

Naast de samenwerking met andere gemeenten leest u in de handreiking welke mogelijkheden er zijn om uw eigen medewerkers op andere wijze flexibel in te zetten. We besteden ruim aandacht aan de mogelijke flexibele contractvormen binnen gemeenten en

gemeentelijke organisaties. Hier komen de tijdelijke arbeidsovereenkomsten aan bod, waaronder ook de tijdelijke arbeidsovereenkomst voor de duur van een project.

Daarnaast is er aandacht voor de inzet van oproepkrachten. Daarbij komen de wetswijzigingen ten aanzien van de oproepovereenkomsten en de positie van de oproepkracht aan de orde, mede vanwege het nu voorliggend wetvoorstel Wet meer zekerheid flexwerkers, waarvan de beoogde inwerkingtreding op 1 januari 2028 is gesteld.

Niet iedereen stopt met werken op het moment dat hij de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt. Werkgevers maken in toenemende mate gebruik van deze groep medewerkers.¹ Hiermee blijft kennis en ervaring voor de organisatie beschikbaar. Daarnaast vindt er geen premieafdracht meer plaats voor sociale zekerheid en pensioen, hetgeen een kostenvoordeel oplevert voor de werkgever. In de handreiking gaan we hier verder op in.

We eindigen dit onderdeel van de handreiking met aandacht voor de arbeidsovereenkomst in het kader van de Beroeps Begeleidende Leerweg (BBL) en de stageovereenkomst. Hoewel bij een stage de nadruk ligt op het leren en minder op werken, kan een stagiaire bijvoorbeeld door onderzoek te doen een nuttige bijdrage leveren voor de organisatie. Bijkomend voordeel kan zijn dat een stagiaire met positieve ervaringen na de studie sneller zal reageren op een vacature binnen de gemeentelijke sector.

Flexibiliteit door externe inhuur

De betrokken cao-partijen hechten belang aan een goede en verantwoorde balans tussen vaste en tijdelijke arbeidsrelaties en externe inhuur. De praktijk laat zien dat de gemeentelijke sector niet zonder externe inhuur kan. In de handreiking brengen we eerst de externe inhuur aan de orde voordat we verder ingaan op het vinden van een balans. Er is aandacht voor de klassieke externe vormen van inhuur zoals detachering en uitzenden en er wordt stilgestaan bij het inhuren van zzp'ers, inclusief de meest recente ontwikkelingen daaromtrent.

Op 30 januari 2026 presenteerden de coalitiepartijen het coalitieakkoord voor 2026–2030. Aan de orde komt dat daarin is opgenomen dat de bestaande conceptwet Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (Vbar) wordt opgesplitst en dat het in die wet opgenomen toetsingskader niet wordt doorgevoerd. Verder komt het wetsvoorstel de Zelfstandigenwet uitvoerig aan de orde, ten aanzien waarvan het voornemen nu is dat die in de plaats komt van de wet Vbar.

Per 1 januari 2025 is het handhavingsmoratorium rond de wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) opgeheven. Dit betekent dat de Belastingdienst weer volledig kan handhaven wanneer zij concludeert dat sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. De eerdere beperking, waarbij geen naheffingsaanslag werd opgelegd tenzij sprake was van evidente schijnzelfstandigheid, geldt niet langer. Zodra de Belastingdienst vaststelt dat de arbeidsrelatie kwalificeert als dienstbetrekking, kan zij loonheffingen naheffen. De meest actuele stand van zaken hierover komt aan de orde. Verder hebben we het kort nog over payrolling, dit voor zover dat nog aan de orde is, gegeven de uitfasering zoals afgesproken in de cao.

Tot slot is er aandacht voor het opvolgend werkgeverschap. Het eerst inhuren van medewerkers die daarna in dienst komen van de gemeente kan leiden tot opvolgend werkgeverschap.

¹ Zie in dit verband ook de VNG-handreiking Langer Doorwerken (tevens een product vanuit het Programma Arbeidsmarktkrapte), raadpleegbaar op de VNG-site.

Overige aspecten

In de handreiking wijden we een apart hoofdstuk aan overige aspecten die te maken hebben met het onderling in- en uitlenen van personeel of externe inhuur. Denk aan de toepasbaarheid van de Cao Gemeenten en Cao SGO, de Werkloosheidswet en de Ziektewet/WIA, het afleggen van een ambtseed en de Verklaring omtrent gedrag (VOG). Ook staan we stil bij de vraag tot welke hoogte ingehuurde medewerkers kennis mogen nemen van vertrouwelijke informatie.

Het in- of uitlenen van werknemers kan gevolgen hebben voor de medezeggenschap binnen organisaties. Het groepsgewijze inhuren van medewerkers kan bijvoorbeeld adviesplichtig zijn, dit voor zover het primaat van de politiek dit adviesrecht niet opzij zet. Ingeleende medewerkers krijgen op een bepaald moment passief en actief kiesrecht voor de ondernemingsraad.

Gemeenten en gemeentelijke organisaties zijn aanbestedende diensten en bij het uitwisselen van medewerkers tussen gemeenten als ook bij de externe inhuur kan het (Europees) aanbestedingsrecht een rol spelen. Publiek-publieke samenwerking vindt op steeds grotere schaal plaats en dan dringt zich de vraag op of deze vorm van samenwerking nog wel binnen het geldende (Europese) aanbestedingsrecht past. In de handreiking komen de mogelijkheden aan de orde waarmee het uit- en inlenen van medewerkers buiten het aanbestedingsrecht kan blijven.

Als inlenende organisatie kan men ook geconfronteerd worden met de Wet normering topinkomens (WNT) wanneer een topfunctionaris zonder dienstbetrekking bij een gemeente of gemeentelijke organisatie werkzaamheden komt verrichten. Hiervan is in ieder geval sprake wanneer de inhuurkracht bijvoorbeeld als (interim) gemeentesecretaris of griffier aan de slag gaat. Wanneer een, veelal grote, gemeente een duidelijke directiestructuur kent, kan de WNT op deze directeuren van toepassing zijn. Dit kan evenzo gelden voor directeuren van gemeentelijke organisaties. In de handreiking beschrijven we de toepassing van de WNT bij de inhuur van een medewerker die als topfunctionaris wordt aangemerkt.

Het onderling uitwisselen van medewerkers en het inhuren van externen verloopt meestal zonder problemen. Wanneer dit niet het geval is, kunnen geschillen ontstaan over wie aansprakelijk is voor de schade die dan ontstaat. We spreken hier over schade die is veroorzaakt door het handelen van de ingehuurde medewerker, als ook van schade die de ingehuurde medewerker zelf lijdt tijdens de inhuur. De beide vormen van schade en wie daarvoor verantwoordelijk is, komt in de handreiking aan de orde.

We sluiten dit hoofdstuk af met een beschouwing over de pensioenrechtelijke aspecten die verbonden kunnen zijn aan de uitwisseling van personeel tussen gemeenten en bij inhuur van externen.

Detacheringsovereenkomst

In de handreiking is een concept voor een detacheringsovereenkomst opgenomen. Dit concept bevat een aantal optionele bepalingen, waaronder een drietal opties voor een detacheringsvergoeding, te weten een vergoeding gebaseerd op enkel de loonkosten, een variant met een commercieel tarief (waarbij aandacht wordt geschonken aan de Wtta) en een variant waarbij enkel onkosten in rekening worden gebracht. Bij deze detacheringsovereenkomst zijn twee addenda toegevoegd. Het eerste addendum ziet op een detachering in het kader van re-integratie tweede spoor. Het tweede addendum heeft betrekking op een detachering die gericht is op loopbaanontwikkeling c.q. een Van werk naar werk-traject.

Bijlagen

De handreiking bevat drie bijlagen. Ter inspiratie beschrijven we twee samenwerkingsvormen tussen decentrale overheden: Mobiliteitsbureau West-Brabant en Fryske Flekspool.

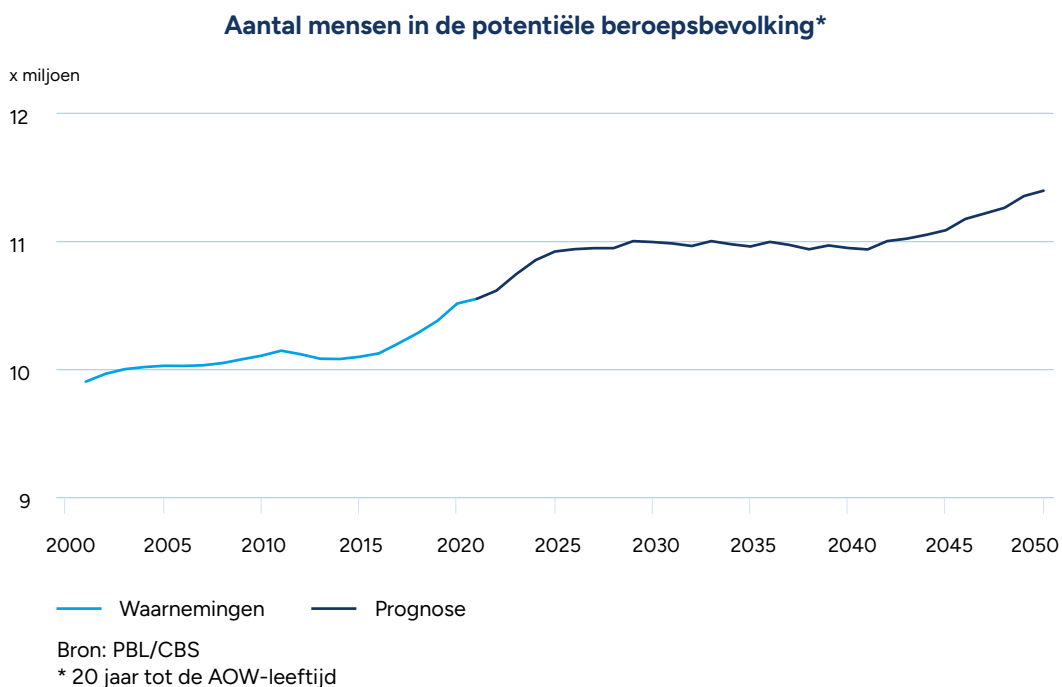
De derde bijlage is een hand-out waarin het juridisch kader van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) wordt geschetst. Hierbij is wederom in het kort ook aandacht voor de Wtta. De invoering van deze wet leidt onder andere tot wijziging van de Waadi.

1

Inleiding en doel handreiking

1.1 Inleiding

Krapte op de arbeidsmarkt is ook een feit voor de gemeentelijke sector. Als we kijken naar de demografische ontwikkeling van onze bevolking dan verandert de omvang en de samenstelling daarvan o.a. door vergrijzing en immigratie. De groep ouderen wordt steeds groter en de gemiddelde leeftijd steeds hoger. Uit onderstaand schema van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) stagneert de potentiële beroepsbevolking (zijnde alle personen van 20 jaar tot de AOW-gerechtigde leeftijd) tussen 2025 en 2040. Deze is in 2026 naar zo'n 10,9 miljoen gestegen. Daarna zou de omvang jarenlang min of meer stabiel moeten blijven. Naar verwachting neemt deze groep weer in omvang toe na 2040.²



De gemeenten en gemeentelijke organisaties (WSGO-leden)³ staan voor een groot aantal uitdagingen. Het klimaatbeleid, woningmarkt, kansenongelijkheid en bestaanszekerheid, opvang van vluchtelingen, energietransitie en de knelpunten in het sociaal domein zijn voornamelijk de grote maatschappelijke opgaven die door gemeenten moeten worden opgepakt.

² <https://longreads.cbs.nl/regionale-prognose-2022/ontwikkeling-van-de-potentielle-beroepsbevolking>

³ Deze handreiking is geschreven voor gemeenten en gemeentelijke organisaties (WSGO-leden). Voor de leesbaarheid wordt verder in deze handreiking gesproken over gemeenten maar kunt u daar ook gemeentelijke organisaties lezen.

Net als veel andere sectoren kent de gemeentelijke sector een hoog percentage openstaande vacatures. De krapte op de arbeidsmarkt is merkbaar, voornamelijk (maar zeker niet uitsluitend) op het fysieke domein en informatieveiligheid/ ICT is de schaarseste groot. Ook speelt concurrentie een (steeds grotere) rol, medewerkers worden sneller benaderd door andere werkgevers. In een nog steeds krappe arbeidsmarkt hebben medewerkers (nog) meer te kiezen en is sneller sprake van uitstroom.

De grote opgaven van de gemeenten in combinatie met de krapte op de arbeidsmarkt, zet de gemeentelijke dienstverlening onder druk. De continuïteit en de kwaliteit van de primaire processen en dienstverlening kan hierdoor in gevaar komen. Actuele arbeidsmarktvraagstukken en het blijven investeren in toekomstig en huidig personeel zijn grote uitdagingen voor gemeenten. Kleinere gemeenten voelen dit mogelijk vaak nog zwaarder dan grotere gemeenten.

Het voorgaande vertaalt zich deels in een hoge werkdruk, hetgeen bijdraagt aan een hoger verzuim dat van 5,8% in 2021 steeg naar 7,1% in 2025.⁴ Meer dan negen op de tien gemeenten hebben aangegeven dat werkdruk een actueel HR-thema is. Ondanks de gemiddeld nog steeds slechte financiële situatie en krappe arbeidsmarkt zijn gemeenten in 2025 er in geslaagd het medewerkersbestand met 3,6% te laten groeien. De verhouding vast/flex bezetting bedroeg in 2025 79% versus 21%. Deze cijfers zijn afkomstig uit de Personeelsmonitor 2025. Om die reden wordt voor de definitiebepaling van vast en flex aangesloten bij hetgeen in de Personeelsmonitor onder beide termen wordt verstaan. Tot de vaste bezetting worden alle medewerkers geteld met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Medewerkers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd worden – naast alle vormen van externe inzet – hier tot flex gerekend.⁵

Verder valt op dat gemeenten in 2025 6,1% van hun loonsom uitgaven aan externe inzet. Gemeenten streven ernaar om externe inzet terug te dringen en dat aandeel stijgt. Was dit in 2024 nog 57 % van de gemeenten, in 2025 is dit aandeel gestegen tot 70%. De opheffing van het handavingsmoratorium van de Belastingdienst 1 januari 2025 speelt mogelijk hierbij een rol, naast de potentiële negatieve effecten op de bedrijfsvoering. Tegelijkertijd is externe inzet ook vaak duurder dan de inzet van een reguliere medewerker. Problemen die kunnen ontstaan, hebben bijvoorbeeld betrekking op integriteit. De vragen die zich bijvoorbeeld aandienen zijn of een inhuurkracht mag kennisnemen van vertrouwelijke informatie en hoe ingehuurde kennis behouden blijft in de gemeente. Daarnaast is het verloop onder externen logischerwijs groter, wat impact heeft op de uitvoeringskracht van gemeenten.

Tijdens de onderhandelingen voor de Cao Gemeenten en de Cao Samenwerkende Gemeentelijk Organisaties (SGO) in 2023 zijn de toenemende mate van flexibilisering en de daaraan verbonden kosten en risico's onderwerp van gesprek geweest.⁶ Dit heeft er o.a. toe geleid dat payroll wordt uitgefaseerd en na 31 december 2027 zo goed als is afgebouwd binnen de gemeentelijke sector. Hierin is geen verandering gebracht met de totstandkoming van de Cao 2025-2027. Ook was afgesproken dat de inspanningen van gemeentelijke werkgevers erop gericht zijn om de kosten van externe inzet terug te dringen. Om de inhuur terug te dringen spraken cao-partijen af dat gemeenten de mogelijkheden voor interne flexibiliteit beter kunnen benutten, waarbij samenwerking

4 De cijfers die in onderdeel 1.1. van deze inleiding worden genoemd, zijn afkomstig uit de Personeelsmonitor Gemeenten van A&O fonds Gemeenten 2025.

5 De definitie van 'vast en flex' is afkomstig uit Personeelsmonitor Gemeenten van A&O fonds Gemeenten 2025. Tot flexibele bezetting worden alle medewerkers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd of met een flexibel aantal uren gerekend. Alle vormen van externe inhuur worden ook meegeteld bij de flexibele bezetting.

6 Onderhandelaarsakkoord van 10 november 2023 Cao Gemeenten en Cao SGO.

tussen gemeenten een belangrijke bijdrage kan leveren. Gemeenten kunnen nauwer gaan samenwerken waarbij ze hun eigen medewerkers onderling uitwisselen. Dit is nog steeds het actuele uitgangspunt.

De grote behoefte aan specifieke kennis en vaardigheden bij het uitvoeren van gemeentelijke taken, in combinatie met een krappe arbeidsmarkt, maakt dat zich situaties voordoen waardoor externe inzet noodzakelijk is, bijvoorbeeld bij 'piek en ziek'. Daarnaast kunnen er andere (dringende) situaties zich voordoen of noodzaken tot externe inzet, bij gebreke waarvan onuitvoerbare en voor burgers en bedrijven onwenselijke gevolgen zich kunnen voordoen.

1.2 Doelstelling handreiking

In 2022 heeft de Algemene Ledenvergadering (ALV) van de VNG zich uitgesproken voor meer (collectieve) ondersteuning vanuit de VNG op de effecten van arbeidsmarktkrapte door gemeenten. De VNG heeft dit opgepakt en dit heeft geresulteerd in een VNG-breed programma Arbeidsmarktkrapte. Het programma is meerjarig en loopt van 2024-2026.⁷ Het doel is om de onderlinge concurrentie te verminderen, samenwerken te stimuleren en te leren van elkaar. Deze (inmiddels geactualiseerde) handreiking is een concreet instrument voortvloeiend uit dit programma.

Gemeenten en gemeentelijke organisaties zijn op zoek naar vormen van samenwerking waarbij eigen personeel zonder juridische belemmeringen kan worden uitgewisseld. In dat kader willen de VNG en de WSGO hun leden met deze handreiking ondersteunen bij een zo effectief mogelijke inzet van eigen personeel en wil het de sector gemeenten handvatten bieden om door samenwerking te komen tot uitwisseling van medewerkers tussen gemeenten en gemeentelijke organisaties onderling. Deze handreiking streeft na inzicht te geven in verschillende mogelijkheden van personele uitwisseling en samenwerking, de aandachtspunten daarbij en de arbeidsjuridische consequenties die daaraan verbonden zijn.

Daarnaast worden mogelijkheden aangereikt waarmee de interne flexibiliteit binnen de eigen organisatie vorm gegeven kan worden.

Niet alle openstaande vacatures bij gemeenten zullen kunnen worden ingevuld door onderling personeel uit te wisselen. Externe inhuur zal daarom in zekere mate altijd nodig zijn voor o.a. piek, ziek en specialistische functies en/of gemeente overstijgende taken. Daarom zal in deze handreiking eveneens worden stilgestaan bij de vormen van externe inhuur.

De handreiking is geschreven voor medewerkers bij gemeenten en gemeentelijke organisaties die voornamelijk werkzaam zijn op het terrein van HR en arbeidsjuridische zaken. In hun werk kunnen zij betrokken worden bij de wijze waarop de uitwisseling van medewerkers tussen gemeenten vorm kan worden gegeven. Van hen wordt tevens verwacht dat zij een vinger aan de pols houden bij de inhuur vanuit externe partijen.

Het is een handreiking en geen handboek met gedetailleerde verwijzingen naar wetsartikelen, Kamerstukken en jurisprudentie.

7 Het programma loopt dus in 2026 af. De inzichten van dit programma's AMK wordt geborgd en doorontwikkeld in de digitaliseringsagenda gericht op slimmer werken met AI.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 is gewijd aan de wijze waarop gemeenten onderling hun eigen medewerkers kunnen uitwisselen. De flexibele contractvormen tussen gemeenten, de intergemeentelijke in- en uitleen, staan centraal in hoofdstuk 2. De uitwisseling van personeel kan aan de orde zijn bij re-integratie en loopbaanontwikkeling, maar ook voor het inhuren van specifieke deskundigheid.

Daarnaast wordt ingegaan op de uitleen van de bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) tussen gemeenten die in dienst zijn bij gemeenten. Dit ziet met name op de status van de bevoegdheden van de BOA's bij in- en uitleen tussen gemeenten.

Aan het einde van hoofdstuk 2 worden de mogelijkheden tot samenwerken tussen gemeenten besproken. Hier wordt uitgebreid stilgestaan omdat, zo bleek uit de gevoerde gesprekken met het 'veld', de wens vanuit gemeenten om (meer gestructureerd) samen te werken groter wordt. Dit sluit ook aan bij de eerdere afspraak van de cao-partijen dat gemeenten zo veel mogelijk gaan samenwerken door onderling medewerkers uit te wisselen om zo externe inzet te verminderen. In dit hoofdstuk wordt tot slot aandacht besteed aan de fiscale aspecten van in- en uitleen tussen gemeentelijke organisaties.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de (mogelijke) flexibele contractvormen binnen gemeenten en gemeentelijke organisaties. Hier komen de tijdelijke arbeidsovereenkomsten aan bod, waaronder ook de tijdelijke arbeidsovereenkomst voor de duur van een project. Verder wordt stilgestaan bij de oproepovereenkomst en de arbeidsovereenkomst met werknemers die de pensioengerechtigde leeftijd zijn gepasseerd. Tot slot van dit hoofdstuk komen de stageovereenkomst en de arbeidsovereenkomst in het kader van de Beroeps Begeleidende Leerweg (BBL) aan bod.

In hoofdstuk 4 komen de verschillende vormen van externe inhuur aan de orde. Naast de klassieke externe vormen van inhuur zoals detachering en uitzending, wordt stilgestaan bij het inhuren van zzp'ers. De wijze waarop de inhuur contractueel kan worden vormgegeven komt aan bod en er wordt stilgestaan bij de aspecten voortkomende uit de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) en voorgenomen wetwijzigingen. Verder wordt payrolling besproken, voor zover dat nog aan de orde is, gegeven de uitfasering zoals afgesproken in de Cao 2024-2025. Tot slot is er aandacht voor opvolgend werkgeverschap. In dit hoofdstuk wordt aandacht gegeven aan de meest actuele ontwikkelingen met betrekking tot wetgeving en te verwachten wetgeving. Ondanks dat het zo actueel mogelijk is verwerkt, is er op dit gebied veel in beweging. Het is daarom zaak om bij de lezing van dit hoofdstuk steeds bedacht te zijn op de ontwikkelingen op dat moment.

In hoofdstuk 5 wordt stilgestaan bij een aantal aspecten dat, los van hetgeen in de vorige hoofdstukken is behandeld, van invloed kan zijn op het onderling in- en uitleen van personeel, als ook bij externe inhuur. Zo wordt aandacht besteed aan de toepasselijkheid van de Cao Gemeenten en Cao SGO, het ambtenaarschap, de Verklaring omtrent gedrag (VOG) en het afleggen van de ambtseed. Daarnaast wordt ingegaan op aspecten van de Werkloosheidswet en de Ziektewet/WIA.

Verder wordt besproken dat het in- of uitleen van werknemers gevolgen kan hebben voor de medezeggenschap binnen organisaties en dat bij inhuur ook de werkgeversaansprakelijkheid een rol kan spelen. Bij het uitwisselen van medewerkers tussen gemeenten als ook bij de externe inhuur kan verder het (Europees) aanbestedingsrecht een rol spelen. Verder kan men als inlenende organisatie ook worden geconfronteerd met de Wet normering topinkomens (WNT) wanneer een topfunctionaris zonder dienstbetrekking bij een gemeente of gemeentelijke organisatie werkzaamheden komt verrichten. Deze onderwerpen zijn daarom ook in hoofdstuk 5 betrokken.

Het onderling uitwisselen van medewerkers en het inhuren van externen verloopt meestal zonder problemen. Wanneer dit niet het geval is, kunnen geschillen ontstaan over wie aansprakelijk is voor de schade die kan ontstaan. Daarom wordt ook hier aandacht aan besteed. Tot slot wordt gekeken naar de pensioenrechtelijke aspecten die verbonden kunnen zijn aan de uitwisseling van personeel tussen gemeenten en bij inhuur van externen.

In hoofdstuk 6 is voor de onderlinge uitwisseling van personeel tussen gemeenten een "neutrale" model detacheringsovereenkomst opgenomen die kan worden aangevuld met onderdelen die zien op het onderwerp van detachering. Bij het invullen daarvan is bedachtzaamheid op de meest actuele ontwikkelingen op het betrokken onderwerp wel noodzakelijk.

Tot slot zijn drie bijlagen aan deze handreiking toegevoegd. In deze bijlagen zijn twee voorbeelden van samenwerking opgenomen. In het geval van Mobiliteitsbureau West-Brabant is de samenwerking tussen gemeenten en gemeentelijke organisaties geïstitutionaliseerd in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. In het geval van de Fryske Flekspool wordt samengewerkt op basis van een samenwerkingsovereenkomst tussen decentrale overheidsorganisaties, zijnde twee gemeenten, een waterschap en de provincie.

Als derde bijlage is een hand-out toegevoegd waarin het juridisch kader van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) wordt geschetst. Hierbij zal in het kort ook aandacht zijn voor het wetsvoorstel Wtta. Dit wetsvoorstel zal onder andere leiden tot wijziging van de Waadi.

1.4 Disclaimer

De ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving gaan snel. Om die reden is het van belang te vermelden dat de inhoud van deze handreiking is gebaseerd op wet- en regelgeving in het voorjaar van 2026. Voor de gemeenten en gemeentelijke organisaties is het van belang te vermelden dat voor de handreiking is uitgegaan van de inhoud van de Cao-Gemeenten 2025-2027 en de Cao SGO 2025-2027. Hoewel de auteurs en uitgever deze handreiking met uiterste zorg hebben samengesteld, kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor een eventuele onvolledigheid of onjuistheid, dan wel voor de gevolgen daarvan. Aan de tekst van deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.

2

In- en uitlenen van personeel van en aan andere gemeenten of publieke organisaties

2.1 Inleiding

Bij in- en uitlening wordt al snel gedacht aan betrokkenheid van externe commerciële partijen. Er zijn echter ook tal van mogelijkheden om interne flexibiliteit meer te benutten dan nu gebeurt. De samenwerking tussen gemeenten kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Samenwerking tussen gemeenten maakt het mogelijk dat uitwisseling van medewerkers eenvoudiger wordt.

Gemeenten kunnen in de praktijk medewerkers hebben die voor andere gemeenten willen werken en omgekeerd kan een gemeente personeel lenen van 'buurgemeenten' of andere overheidsorganisaties. Dat kan voordelen hebben voor alle betrokken partijen:

- De uitlener kan er voordeel bij hebben dat een werknemer voor wie op enig moment niet voldoende passend werk is of die vanwege problemen op het werk of door ziekte niet kan werken bij de eigen werkgever, wordt uitgeleend aan een andere werkgever.
- De inlener bespaart kosten in vergelijking met bijvoorbeeld het inhuren van personeel bij een professionele uitlener.
- De betreffende medewerker kan werkervaring opdoen bij een andere werkgever, waar beide profijt van hebben.
- Doordat de ingeleende werknemer van een andere overheidsorganisatie afkomstig is, heeft deze ervaring met het werken binnen een overheidsorganisatie.
- De aantrekkelijkheid van het werk wordt voor sommige werknemers vergroot als de werknemer de mogelijkheid krijgt om afwisselend voor verschillende werkgevers te werken.

Deze voordelen maken dat gemeenten personeel uitwisselen, in verschillende vormen. Het kan een aantrekkelijke manier zijn om te voorzien in een behoefte aan tijdelijk personeel.

2.2 Collegiaal in- en uitlenen en detacheren: algemene kaders

Een werkgever kan een werknemer uitlenen aan een andere werkgever. Daarvoor wordt in de praktijk vaak de term 'detacheren' gebruikt. Het begrip 'detacheren' is geen wettelijk begrip en er is dus ook geen wettelijke definitie daarvan. In de praktijk wordt onder detacheren meestal verstaan: 'het uitlenen van een medewerker aan een derde partij' en zo wordt dit begrip hierna ook gebruikt. Dat betekent dat het collegiaal in- en uitlenen van personeel ook 'detacheren' genoemd kan worden. In de praktijk wordt daarvoor ook vaak een detacheringsovereenkomst gesloten.

2.2.1 Verschillende vormen van detacheren

In de praktijk wordt voor verschillende situaties de term 'detacheren' gebruikt:

1. Het collegiaal uitlenen van een werknemer aan een andere werkgever, zonder vergoeding.
2. Het collegiaal uitlenen van een werknemer aan een andere werkgever tegen een vergoeding (meestal ter hoogte van de loonkosten).

3. Het beroepsmatig uitlenen van een werknemer door een professioneel detachingsbedrijf.
4. Het uitlenen van een medewerker aan een andere afdeling bij dezelfde werkgever.

In dit hoofdstuk gaat het alleen over detachering, zoals bedoeld bij punt 1. en 2.

Zie voor beroepsmatige detachering, zoals bedoeld bij punt 3: hoofdstuk 4, paragraaf 4.4. Ten aanzien daarvan komt in paragraaf 4.7 het toelatingsstelsel vanwege de Wtta aan de orde.

Detachering, zoals bedoeld bij punt 4, komt in deze handreiking niet aan de orde. Als uit wordt gegaan van de hiervoor genoemde begripsomschrijving, waarin wordt gesproken over het 'uitlenen aan een derde partij' valt het intern uitlenen van een medewerker niet onder het begrip detacheren. In verschillende organisaties wordt de term detacheren echter ook gebruikt voor interne uitlening.

2.2.2 Detacheringsovereenkomst

Niet alleen bij beroepsmatige detachering maar ook bij collegiale uitlening, is het verstandig om een detacheringsovereenkomst op te stellen.

Twee of drie partijen?

Een detacheringsovereenkomst wordt soms beschouwd als een overeenkomst tussen drie partijen: (1) de uitlener, (2) de inlener en (3) de te detacheren werknemer.

De positie van de te detacheren werknemer is echter een heel andere dan die van de uitlener en de inlener. De werknemer heeft over een belangrijk deel van de afspraken die worden gemaakt bij een detacheringsovereenkomst, zoals de detacheringvergoeding, formeel 'niets te zeggen'. Daarom is de detacheringsovereenkomst ook te zien als een overeenkomst tussen twee partijen: de uitlener en de inlener, waarbij de werknemer een 'betrokken partij' is. Van belang is hoe dan ook dat de te detacheren medewerker bij de overeenkomst wordt betrokken. Dat kan ook door deze als 'belanghebbende' de overeenkomst mede te laten tekenen.

Toestemming van werknemer altijd nodig?

Zeker als de uitlenende werkgever, om wat voor reden dan ook, er belang bij heeft dat de werknemer wordt uitgeleend, is de vraag of het altijd noodzakelijk is dat die instemt met een detachering. Voor een hele korte periode is misschien verdedigbaar dat de werkgever een instructie kan geven om een klus bij een andere gemeente te gaan doen en dat de werknemer die instructie dan hoort te volgen (art. 7:660 BW). Als er voor een werknemer tijdelijk geen werk is of als deze tijdelijk niet kan werken bij de eigen werkgever, zou de uitlener ook kunnen stellen dat de werknemer op grond van 'goed werknemerschap' mee hoort te werken (art. 7:611 BW). Bij ziekte kan dat gelden op grond van de specifieke regels daarvoor (zie paragraaf 2.3). In de praktijk is een detachering echter meestal alleen mogelijk als de werknemer daarmee akkoord is. Dat is meestal ook een voorwaarde van de inlener. Die zit niet te wachten op een ongemotiveerde medewerker die gedwongen wordt gedetacheerd.

Van belang is dat de detachering ook uit een oogpunt van 'goed werkgeverschap' te verantwoorden is. De uitlening moet voor de werknemer redelijk zijn en ook moet rekening worden gehouden met (het verschil in) de reistijd en de werkdagen.

Aandachtspunten bij het opstellen van een detacheringsovereenkomst:

- Benoemen van de functie van de werknemer bij de uitlener.
- Concreet beschrijven wat de aard en inhoud van het werk wordt bij de inlener.
- Begin en einddatum van de detachering afspreken, al dan niet met mogelijkheid van verlenging.
- Afspraken maken over mogelijkheden van tussentijdse beëindiging.
- Afspraken maken over wel of geen vergoeding door de inlener en hoogte van vergoeding bepalen (waarbij het toelatingsstelsel van de Wtta aan de orde kan zijn).
- Afspraken maken over risico van ziekte en wie verantwoordelijk is voor begeleiding en re-integratie bij ziekte
- Afspraken maken over (vergoeding van) extra reiskosten door de werknemer.
- Afspraken maken over (verslaglegging van) beoordelings- en functioneringsgesprekken.
- Eventuele aanvullende afspraken over de arbeidsvoorwaarden van de werknemer ten tijde van de uitlening (zie hierna).

In Hoofdstuk 6 is een voorbeeld van een neutrale detacheringsovereenkomst opgenomen die kan worden aangepast al naar gelang het doel dat partijen met de detachering willen bereiken. Daarvoor zijn facultatieve bepalingen beschikbaar die aan de detacheringsovereenkomst toegevoegd kunnen worden.

2.2.3 Waadi van toepassing?

Bij detachering is een belangrijke vraag of de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) en daarmee de 'inlenersbeloning' (art. 8 Waadi) van toepassing is.

Bij beroepsmatig uitlenen van een werknemer door een professioneel detacheringsbedrijf (punt 3. van de hiervoor genoemde vormen van detachering) is de Waadi van toepassing, zie hierover 4.7.

Bij collegiale uitlening tussen gemeenten is dat echter anders. Daarvoor zal meestal de uitzondering van toepassing zijn die is opgenomen in artikel 1, lid 3 sub b van de Waadi. Daaruit blijkt dat onder het 'ter beschikking stellen van arbeidskrachten', zoals bedoeld in de Waadi niet valt:

"het bij wijze van hulpbetoon zonder winstoogmerk ter beschikking stellen van arbeidskrachten, die bij degene, die hen ter beschikking stelt, ten behoeve van arbeid in diens onderneming in dienst zijn"

Deze uitzondering zal meestal van toepassing zijn bij collegiale uitlening en zeker als het gaat om een uitlening tussen gemeenten, zal duidelijk zijn dat dit zonder winstoogmerk gebeurt.

De gedetacheerde werknemer heeft dus bij collegiale uitlening niet wettelijk het recht op dezelfde beloning als andere werknemers in dezelfde functie bij de inlener. Als de Cao Gemeenten ook bij de inlener van toepassing is, zal er op dat punt nauwelijks verschil zijn. Lokale arbeidsvoorwaarden (zoals bijvoorbeeld de reiskostenregeling) kunnen echter wel verschillen en ook kan het zo zijn dat het werk bij de inlener hoger is ingeschaald dan de functie van de werknemer bij de uitlener. Bepalend is dan dus wat daarover wordt afgesproken.

Op 11 november 2025 is de Wtta door de Eerste Kamer aangenomen. Op het moment van publicatie van deze handreiking is de beoogde inwerkingtreding van de wet 1 januari 2027. Met de inwerkingtreding zal de uitzondering van artikel 1, lid 3 sub b van de Waadi worden aangepast en als volgt gaan luiden:

“het tegen vergoeding van ten hoogste de loonkosten ter beschikking stellen van arbeidskrachten die in dienst zijn bij degene die hen ter beschikking stelt, ten behoeve van arbeid in diens onderneming”

Deze wijziging betekent dat dat bij de uitlening als bedoeld in punt 2 van paragraaf 2.2.1, de vergoeding maximaal de hoogte van de loonkosten mag zijn, anders is de Waadi wel van toepassing. Om onder de uitzondering te kunnen blijven vallen mogen de bijkomende kosten dus niet vergoed worden. De gevolgen voor het van toepassing zijn van de Waadi worden uiteengezet in paragraaf 4.7.

Praktische tips

- Ga bij collegiale uitlening na of er relevante verschillen zijn in de arbeidsvoorwaarden tussen inlener en uitlener.
- Bespreek dan met de betrokken partijen in hoeverre tijdens de detachering een wijziging van of aanvulling op de arbeidsvoorwaarden van de uitlener geldt.
- Bedenk dat zonder andersluidende afspraken alleen de arbeidsvoorwaarden van de uitlener van toepassing blijven, zonder verdere aanvulling.

2.3 Detachering in het kader van re-integratie

Een bijzondere vorm van detachering en collegiale uitlening is het detacheren van een werknemer in het kader van de re-integratie bij ziekte. Het gaat dan om een re-integratie in het tweede spoor.

Detachering kan in deze situatie voordelen hebben voor alle partijen:

- De zieke werknemer kan bij een andere werkgever eerst proberen hoe het werken daar gaat, zonder meteen een beslissing te hoeven nemen om daar in dienst te treden.
- De uitlenende werkgever voldoet aan de verplichtingen tot re-integratie.
- De inlenende werkgever biedt niet alleen hulp aan de uitlenende werkgever maar hij kan de ingeleende medewerker inzetten en zonder risico's uitproberen of deze bevalt.
- Als de inlenende werkgever na een periode van detachering besluit om de gedeeltelijk arbeidsongeschikte medewerker werknemer in dienst te nemen, kan de werkgever in aanmerking komen voor de no-riskpolis.

2.3.1 Specifieke aandachtspunten bij detacheringsovereenkomst i.v.m. re-integratie

De hiervoor genoemde algemene aandachtspunten kunnen ook in deze situatie gebruikt worden. Er zijn echter bij een detachering in het kader van een tweede spoor re-integratie een aantal bijzondere punten voor de werkgever om op te letten:

- maak afspraken over de duur en het einde van de detachering in relatie tot oordelen van de bedrijfsarts en/of UWV over de arbeidsongeschiktheid;
- spreek af wat er geldt als de mate van arbeidsongeschiktheid toe- of afneemt;
- maak goede afspraken over de vraag wie verantwoordelijk is voor de begeleiding in het kader van re-integratie wegens ziekte van de werknemer;
- maak afspraken over controles door de bedrijfsarts en de vraag met wie de rapportages van de bedrijfsarts gedeeld worden;
- spreek af wat er geldt als de werknemer volledig hersteld wordt verklaard voor het werk bij de uitlener, waarvoor deze eerder is uitgevallen;
- maak afspraken over de mogelijkheid van een aanbod van de inlener aan de werknemer om in dienst te treden bij de inlener.

2.4 Detachering in het kader van loopbaanontwikkeling

In hoofdstuk 8 van de Cao Gemeenten/SGO staan bepalingen over mobiliteitsbeleid en het ondersteunen door de werkgever van de loopbaanontwikkeling van werknemers. In het kader van deze artikelen kan loopbaanontwikkeling een specifieke reden zijn om een medewerker de gelegenheid te bieden om bij een andere werkgever ervaring op te doen.

Een werknemer die mogelijkheden heeft voor een detachering elders kan ook een beroep doen op deze artikelen. Zie bijvoorbeeld:

Artikel 8.4, lid 2: De werknemer ontwikkelt zichzelf door scholing en het opdoen van werkervaring. Hij doet dat in het belang van de organisatie en van zichzelf.

Artikel 8.5, lid 2: De werkgever stelt een opleidingsplan voor de organisatie vast. Daarin staat (a) hoe de werkgever de interne en externe mobiliteit stimuleert.

2.4.1 Specifieke aandachtspunten bij detacheringsovereenkomst i.v.m. loopbaanontwikkeling

De hiervoor genoemde algemene aandachtspunten voor een detacheringsovereenkomst kunnen ook in deze situatie gebruikt worden. Er zijn echter bij een detachering in het kader van loopbaanbeleid een aantal bijzondere punten om op te letten:

- maak niet alleen afspraken met een individuele werknemer over detachering in het kader van loopbaanontwikkeling maar ontwikkel zo nodig beleid van de gemeente daarover;
- bepaal wat de (maximale) duur is van detachering in het kader van loopbaanontwikkeling;
- bepaal of detachering in het kader van loopbaanontwikkeling alleen mogelijk is als de inlener de loonkosten geheel of gedeeltelijk vergoedt of dat (ook) detachering zonder vergoeding mogelijk is;
- betrek de vraag of de detachering al dan niet tegen vergoeding plaatsvindt en de hoogte van de vergoeding ook bij de toegestane (maximale) duur van de detachering;
- bepaal in hoeverre een concreet resultaat van de medewerker verwacht wordt bij detachering in het kader van loopbaanontwikkeling en in hoeverre deze dus ook aanspreekbaar is op te bereiken resultaten;
- bedenk van tevoren of er een kans is dat de inlener tijdens of na afloop van de detachering een aanbod kan doen aan de werknemer om in dienst te treden bij de inlener. Maak zo nodig afspraken met de inlener daarover. Spreek ook af in hoeverre in dat geval met de opzegtermijn omgegaan wordt.

2.5 Bijzondere positie boa's en toezichthouders bij in- en uitleen tussen gemeenten

Gemeenten werken op verschillende terreinen samen, waarbij er sprake kan zijn van afspraken over gezamenlijk toezicht. Dat kan betekenen dat boa's of toezichthouders taken moeten uitoefenen voor verschillende gemeenten, terwijl ze maar bij één gemeente in dienst zijn op grond van een arbeidsovereenkomst.

Van belang is dat de betreffende toezichthouders of boa's in deze situatie bevoegd zijn om (ook) in andere gemeenten dan in de gemeente waarmee ze een arbeidsovereenkomst hebben de toezicht- en opsporingstaken uit te oefenen.

2.5.1 Individuele detacheringsovereenkomsten of algemene afspraken

Voor de uitleen van boa's en toezichthouders aan andere gemeenten kan desgewenst per medewerker een individuele detacheringsovereenkomst opgemaakt worden. Een specifiek aandachtspunt is dat dan goed gekeken moet worden naar de vraag op welke momenten er sprake is van uitlening omdat afwisselend voor verschillende gemeenten gewerkt wordt. Dat kan betekenen dat er meerdere detacheringsovereenkomsten per medewerker gemaakt moeten worden. Denkbaar is daarom ook dat er geen individuele detacheringsovereenkomsten worden gemaakt maar dat er algemene afspraken over

onderlinge uitlening op dit punt gemaakt worden.

Bedenk dat in ieder geval van belang is dat met de betreffende medewerker afspraken worden gemaakt over de inzet in andere gemeenten en de vraag onder wiens toezicht en leiding de medewerker staat, op de momenten dat deze voor een andere gemeente werkt.

2.5.2 Formele aanwijzing van toezichthouders en legitimatiebewijs

Volgens artikel 5:11 Awb wordt onder toezichthouder verstaan:

“een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.”

Uit artikel 5:11 Awb volgt niet dat een toezichthouder (als ambtenaar) in dienst moet zijn van de gemeente waarvoor deze toezicht houdt. Als een toezichthouder voor meerdere gemeenten gaat werken, kunnen de gemeenten waar de toezichthouder niet in dienst is, dus ook een werknemer (ambtenaar) van een andere gemeente aanwijzen. Van belang is wel dat elke gemeente waarvoor de toezichthouder werkt een aanwijzingsbesluit neemt om die persoon aan te wijzen en dat er ook voor elke gemeente waar de toezichthouder werkzaam is een geldend legitimatiebewijs is. In artikel 5:12, lid 1 Awb staat:

“Bij de uitoefening van zijn taak draagt een toezichthouder een legitimatiebewijs bij zich, dat is uitgegeven door het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is.”

2.5.3 Reikwijdte van opsporingsbevoegdheid van boa's

Als boa's worden uitgeleend aan andere gemeenten, is van belang dat de boa's ook op het grondgebied van de andere gemeente bevoegd zijn om als opsporingsambtenaar op te treden.

Voor deze situatie is in de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar een praktische richtlijn opgenomen. In artikel 4.2 van deze beleidsregels (versie geldend vanaf 01-05-2026) is het volgende opgenomen:

“Boa's zijn landelijk opsporingsbevoegd, hierdoor kunnen afspraken worden gemaakt over de inzet van boa's op regionaal niveau. Aan de mogelijkheid om landelijk te werken worden voorwaarden gesteld. De boa onthoudt zich - zoals een politiefunctionaris - in principe van optreden buiten zijn gebied van aanstelling. Hij mag alleen dan optreden buiten zijn eigen gebied, indien dat gebeurt in overleg met het bevoegde gezag (de lokale driehoek) en - indien van toepassing - in overleg met het bevoegd gezag van een eventueel ander gebied dan het gebied van aanstelling. Het is de taak van de toezichthouder en direct toezichthouder om het bevoegd gezag van de betreffende gebieden te informeren. Deze afstemming dient te worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Hierin moet staan welke partijen met elkaar gaan samenwerken, hoe wordt omgegaan met het gebruik van politiebevoegdheden, vrijheidsbeperkende middelen en geweldsmiddelen, wie de direct toezichthouder en toezichthouder zijn en of het bevoegd gezag is geïnformeerd. Het is aan de betreffende partijen welke afspraken zij nog meer willen vaststellen in de overeenkomst (bijvoorbeeld aantal boa's).”

In bijlage 1 bij de [Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar](#) is een voorbeeld van een samenwerkingsovereenkomst te vinden die ten grondslag kan liggen aan een samenwerkingsverband, zoals hiervoor is bedoeld.

2.5.4 Praktijkproblemen met verkrijgen van opsporingsbevoegdheid bij regionale samenwerking

Ondanks het in de vorige paragrafen genoemde kader voor het maken van afspraken voor de situatie dat boa's en toezichthouders worden ingezet in meerdere gemeenten, is uit de praktijk gebleken dat aanvragen voor het verkrijgen van opsporingsbevoegdheid bij JUSTIS toch tot problemen hebben geleid, in het bijzonder in de situatie dat alle betrokken functionarissen in dienst zijn bij één gemeente. In die specifieke situatie rijst dan de vraag hoe dit moet worden beoordeeld, in het licht van de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar en het daarin opgenomen voorbeeld van een samenwerkingsovereenkomst. Deze overeenkomst gaat namelijk niet uit van de situatie dat alle functionarissen (waarvan de wens is dat die in meerdere gemeenten kunnen optreden) in dienst zijn van één gemeente. Als deze situatie zich voordoet is het van belang om tijdig na te gaan of opsporingsbevoegdheid verkregen kan worden voor het grondgebied van alle betrokken gemeenten of dat een andere vorm van samenwerking daarvoor nodig is.

2.6 Andere ambtenaren aangewezen bij aanwijzingsbesluit

Binnen de gemeenten kunnen ook aan ander ambtenaren bij aanwijzingsbesluit bepaalde bevoegdheden worden toegekend. U moet hierbij denken aan bijvoorbeeld de leerplichtambtenaar, de ambtenaar van de burgerlijke stand, de archivaris, de heffingsambtenaar belastingen. Gelet op de verscheidenheid binnen deze groep van ambtenaren die bij besluit worden aangewezen, zal daar in deze handreiking niet verder op worden ingegaan. In het kader van deze handreiking is het van belang te weten dat het bevoegd gezag stil moet staan bij het in- of uitlenen van een ambtenaar aan wie middels een aanwijzingsbesluit een bepaalde bevoegdheid is toegekend en hoever deze toegekende bevoegdheid reikt.

2.7 Diverse vormen van samenwerking tussen gemeenten bij inzet van medewerkers

Gemeenten en gemeentelijke organisaties werken op regionaal niveau steeds meer samen. Het blijft daarbij overigens niet beperkt tot gemeenten en gemeentelijke organisaties. Er zijn ook waterschappen en provincies die aan deze samenwerking deelnemen. Deze samenwerking tussen decentrale overheden wordt ingegeven door de wens om medewerkers tussen de organisaties uit te kunnen wisselen, waarmee externe inhuur in omvang kan worden teruggebracht. Deze wens om meer met elkaar te kunnen samenwerken, past ook in de gedachte van de cao-partijen die in het cao-akkoord van 10 november 2023 (dat was een akkoord voor de Cao Gemeenten en Cao SGO 2024-2025) de afspraak maakten om de externe inhuur terug te dringen door meer samen te werken en onderling personeel uit te wisselen.

De vorm waarin dit gebeurt kan verschillen. Er kan sprake zijn van een 'lichte' vorm van samenwerking waarbij organisaties afspraken hebben gemaakt zonder dat deze samenwerking is geïnstitutionaliseerd. Een veel verdergaande vorm van samenwerking is die waarbij de samenwerking is ondergebracht bij één rechtspersoon. Dit kan langs de publiekrechtelijke weg op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar ook via de privaatrechtelijke weg door het oprichten van bijvoorbeeld een stichting of een besloten vennootschap. In de volgende paragrafen worden verschillende mogelijk vormen van samenwerking besproken.

2.7.1 Netwerksamenwerking

In de praktijk wordt op allerlei terreinen samengewerkt tussen gemeenten onderling en met andere organisaties en personen in de vorm van een netwerksamenwerking. Daarmee wordt hier bedoeld dat sprake is van een flexibele vorm van samenwerking tussen

verschillende organisaties of individuen, zonder een gezamenlijke rechtspersoon en vaak zonder formele afspraken of verplichtingen. Voorbeelden van dergelijke samenwerking zijn er in het sociaal domein, bij de Zorg- en Veiligheidshuizen en bij de vorming van Regionale Werkcentra.

Informele vormen van samenwerking kunnen aantrekkelijk zijn omdat er weinig nodig is om een dergelijke samenwerking te realiseren en partijen flexibel daarmee kunnen omgaan. Van belang is echter dat netwerksamenwerking soms uitgroeit tot een vergaande vorm van samenwerking, waarvan 'aan de buitenkant' niet meteen te herkennen is dat er geen sprake is van een zelfstandige samenwerkingsorganisatie. Als de samenwerking een 'naam' krijgt dan wel er een eigen website is, waarbij soms zelfs alle 'medewerkers' worden aangegeven, kan de indruk ontstaan dat het gaat om een zelfstandige rechtspersoon, terwijl dat niet zo is. Er wordt dan ook wel over een 'virtuele organisatie' gesproken.

Personele risico's van netwerksamenwerking

In deze handreiking gaat het met name om de personele aspecten van de samenwerking en in dat verband is van belang te onderkennen dat er risico's zijn verbonden aan deze vormen van samenwerking en te voorkomen dat er daardoor problemen ontstaan:

- Uitgangspunt bij een netwerksamenwerking moet zijn dat medewerkers onder volledige verantwoordelijkheid van de organisatie blijven vallen die aan de samenwerking deelneemt en waar deze medewerkers in dienst zijn. Problemen ontstaan er als medewerkers de band met en de aansturing door de eigen organisatie verliezen.
- Als er een team met professionals uit verschillende organisaties wordt gevormd, kan worden afgesproken dat er een persoon is die dit team aanstuurt maar die persoon kan niet als formele leidinggevende optreden omdat de andere medewerkers in dienst zijn van andere organisaties en omdat er formeel ook geen andere rechtspositionele band bestaat tussen beiden.
- Hoewel in de praktijk nog wel eens wordt gesproken over het 'detacheren' van medewerkers naar een samenwerkingsorganisatie, kan er formeel geen sprake zijn van het uitlenen van personeel aan een 'virtuele' organisatie omdat het geen rechtspersoon is.
- Als er in de samenwerking fouten worden gemaakt waardoor er aansprakelijkheid ontstaat, kan het ingewikkeld zijn welke rechtspersonen daarvoor aansprakelijk zijn. Als de samenwerkingsorganisatie zelf geen rechtspersoon is, kan die niet aan het rechtsverkeer deelnemen en kan die ook niet aansprakelijk zijn. Een praktische oplossing kan zijn dat één van de betrokken deelnemende organisaties als 'penvoerder' wordt aangemerkt, maar dat betekent niet dat die organisatie dan verantwoordelijk en aansprakelijk is voor het geheel.
- Als er een arbeidsconflict ontstaat tussen betrokken medewerkers, kan dat moeilijk op te lossen zijn als de medewerkers in dienst zijn van verschillende organisaties en als er niet één werkgever aan te wijzen is die verantwoordelijk is voor het nemen van maatregelen en oplossen van het conflict.

Van belang is dat de hiervoor genoemde risico's worden onderkend bij het aangaan van een netwerksamenwerking. Als de verantwoordelijkheden onduidelijk zijn en als die ook voor betrokken medewerkers niet helder blijken te zijn, kunnen deze vormen van samenwerking problemen geven. Alleen als wordt onderkend waar de formele verantwoordelijkheden liggen en als daar rekening mee wordt gehouden, kan een netwerksamenwerking een succes worden. Zorg ervoor dat in ieder geval voor alle betrokken medewerkers en hun werkgevers die bij een samenwerking betrokken zijn het volgende duidelijk is:

1. Wie is de werkgever en wie is de 'formeel' leidinggevende waaronder de medewerker valt en die instructies kan geven? Is er daarnaast een andere 'materieel' leidinggevende in het kader van de netwerksamenwerking? Zo ja, wat is de basis daarvoor?
2. Wat zijn afspraken over de samenwerking met andere personen binnen de netwerkorganisatie? Wie bewaakt de nakoming van die afspraken?
3. Voor welke periode en in welke omvang wordt de medewerker ingezet voor de netwerksamenwerking?
4. Gaat het om een ongewijzigde voortzetting van de eigen functie of zijn er (tijdelijk) andere

taken die de medewerker moet gaan verrichten? In het laatste geval: maak duidelijke afspraken daarover, bijvoorbeeld door een addendum op de arbeidsovereenkomst.

5. Als de inzet van de medewerker voor de netwerksamenwerking stopt, staat dan vast dat die de functie weer volledig bij de eigen werkgever kan gaan uitoefenen? In beginsel geldt dat de werkgever ervoor zal moeten zorgen dat dit zo is.
6. Zijn er aanvullende arbeidsvoorwaardelijke afspraken nodig? Zo ja, leg dan duidelijk het tijdelijke karakter van die afspraken vast, bijvoorbeeld in een addendum op de arbeidsovereenkomst.
7. Is de deelname aan de netwerksamenwerking een verplichting voor de medewerker die als onderdeel van diens functie wordt gezien of gaat het om een vrijwillige deelname? Kan de medewerker er zelf voor kiezen de deelname aan de netwerksamenwerking te beëindigen?
8. Heeft de leidinggevende van de medewerker die deelneemt aan een netwerksamenwerking voldoende zicht op het verloop van de werkzaamheden, het functioneren van de medewerker, de arbeidsomstandigheden enz.? Zo niet, welke afspraken worden dan gemaakt om ervoor te zorgen dat dit wel zo is?

2.7.2 Samenwerken via een publiekrechtelijke gemeenschappelijke regeling

Een 'traditionele' vorm van samenwerking tussen gemeenten, is het vormen van een gemeenschappelijke regeling, in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), door de vorming van een zelfstandig openbaar lichaam. Op grond van de Wgr zijn echter ook andere vormen van samenwerking mogelijk. Expliciet biedt deze wet grondslagen voor vier samenwerkingsvormen:

1. een openbaar lichaam (artikel 8, eerste lid),
2. een gemeenschappelijk orgaan (artikel 8, tweede lid),
3. een bedrijfsvoeringsorganisatie (artikel 8, derde lid) en
4. een centrumconstructie (artikel 8, vierde lid).

Daarnaast biedt de wet impliciet op basis van artikel 1, lid 1 nog een vijfde samenwerkingsvorm:

5. de 'gemeenschappelijke regeling zonder meer'. Deze vijfde vorm komt neer op een bestuurlijk convenant.

In deze handreiking worden niet al deze vormen besproken, maar belangrijk is dat de verschillende vormen allerlei goede mogelijkheden bieden om personele samenwerking tussen gemeenten vorm te geven. Dat heeft als voordeel dat er een duidelijk wettelijk kader is en dat ook de bevoegdheden en de arbeidsrechtelijke positie van de medewerkers, met name in de eerste vier vormen, daardoor duidelijker is dan in een netwerksamenwerking. De laatste variant (de regeling zonder meer) is juist wel vergelijkbaar met een netwerksamenwerking.

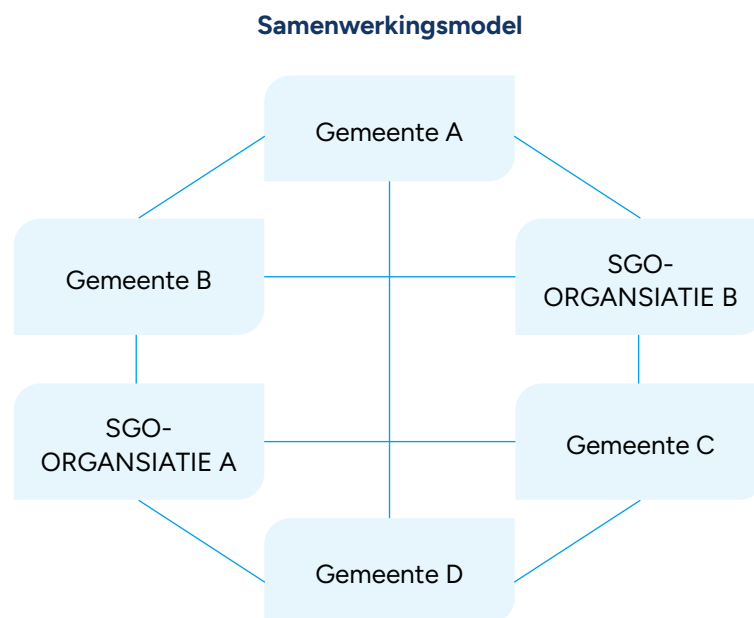
Een nadeel van het oprichten van een gemeenschappelijke regeling is dat daarvoor de nodige formele besluitvorming bij alle deelnemers nodig is en dat het oprichten en ontmantelen van een gemeenschappelijke regeling in de praktijk meer tijd kost. Voor een eenvoudiger vorm van personele samenwerking is met name de bedrijfsvoeringsorganisatie een interessante optie. Het moet dan wel gaan om 'ondersteunende processen' of 'uitvoeringstaken' van de gemeenten. Een voordeel is dat er dan met een dagelijks bestuur kan worden gewerkt, zonder algemeen bestuur. De bedrijfsvoeringsorganisatie is echter wel een rechtspersoon en de positie van de medewerkers is helder: ze zijn in dienst van de bedrijfsvoeringsorganisatie en de Cao SGO is op hen van toepassing.

Ook een samenwerking tussen gemeenten, waarbij sprake is van een (bijna) volledige 'ambtelijke fusie' wordt in de praktijk in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie gedaan (bijvoorbeeld Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen).

Als gemeenten nadenken over personele samenwerking is een bedrijfsvoeringsorganisatie op grond van de Wgr dus een voor de hand liggende en interessante mogelijkheid en kan het goed zijn die optie in ieder geval te verkennen.

2.7.3 Samenwerkingsovereenkomst voor personele samenwerking

Gemeenten kunnen ook samenwerken in een samenwerkingsverband zonder dat het noodzakelijk is dat zij daarvoor een aparte rechtspersoon oprichten. Ze kunnen bijvoorbeeld gezamenlijk wervingscampagnes opzetten en uitvoeren, opleidingen inkopen of zelf verzorgen, een traineeprogramma opzetten of gezamenlijk vakspecialisten in dienst nemen. Het gaat dus dan feitelijk om een vorm van netwerksamenwerking maar om ervoor te zorgen dat de samenwerking niet (al te) vrijblijvend is, wordt deze vorm gegeven door een samenwerkingsovereenkomst.



In het schema hierboven werken vier gemeenten en twee SGO-organisaties samen op basis van een samenwerkingsovereenkomst. Maar bijvoorbeeld provincies, waterschappen en samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr kunnen eveneens samenwerkingspartner zijn in het samenwerkingsverband.

In de samenwerkingsovereenkomst spreken de samenwerkingspartners af op welke wijze ze met elkaar gaan samenwerken. Deze overeenkomst ziet op de onderdelen die deel uitmaken van de samenwerking alsook hoe de verantwoordelijkheden, kosten en risico's worden verdeeld over de samenwerkingspartners. Deze vorm van samenwerking wordt ook wel aangeduid als horizontale of publiek-publieke samenwerking. De hiervoor genoemde decentrale overheden zijn allen aanbestedende diensten in de zin van de Aanbestedingswet 2012. In hoofdstuk 5.5 wordt dieper in gegaan op de aanbestedingsrechtelijke aspecten van de publieke-publieke samenwerking. Het samenwerkingsverband is geen rechtspersoon en kan om die reden niet zelfstandig aan het rechtsverkeer deelnemen. Inkoop zal via één van de deelnemers aan het samenwerkingsverband moeten lopen.

Zo kan het samenwerkingsverband geen trainees in dienst nemen. Een van de deelnemende partners zal een trainee een arbeidsovereenkomst moeten aanbieden en van daaruit kan hij op grond van de samenwerkingsovereenkomst worden uitgeleend aan een of meerdere andere samenwerkingspartner(s).

Dit geldt evenzo voor de medewerker (met specialistische kennis) die men aan zich wil binden en waarvan verwacht wordt dat hij bij verschillende partners werkzaamheden gaat verrichten.

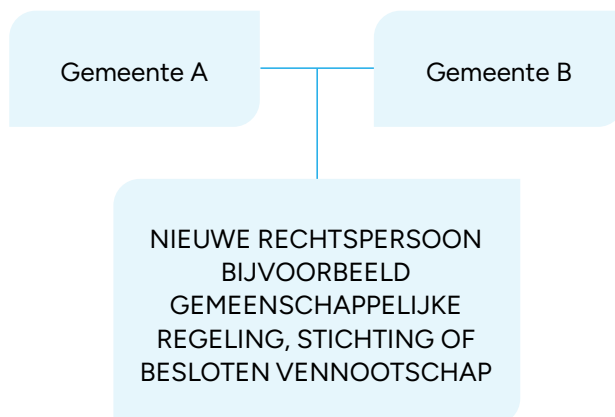
Specifieke aandachtspunten bij samenwerken zonder rechtspersoon

- Het doel van de samenwerking is één van de belangrijkste onderdelen in de samenwerkingsovereenkomst waarbij ook de terreinen waarop de samenwerking plaats gaat vinden duidelijk omschreven moeten worden.
- Daarnaast moet ook helder zijn wat van iedere samenwerkingspartner wordt verwacht.
- Verder dienen goede afspraken gemaakt te worden over de kosten en risico's die één samenwerkingspartner draagt voor de andere samenwerkingspartners. Om die reden dient de samenwerkingsovereenkomst ook bepalingen te bevatten die betrekking hebben op de beëindiging van de samenwerking. Gemeenten die werkgever zijn voor de flexibele medewerkers die bij meerdere organisaties worden ingezet, kunnen met forse kosten worden geconfronteerd wanneer ze de arbeidsovereenkomst van deze medewerkers noodgedwongen moeten beëindigen.

In deze handreiking is als bijlage een voorbeeld opgenomen van de hierboven beschreven vorm van samenwerking, namelijk de Fryske Flekspool. Dit is een personele samenwerking tussen de gemeente Súdwest-Fryslân, gemeente Leeuwarden, Wetterskip Fryslân en de provincie Fryslân.

2.7.4 Samenwerking via gezamenlijk op te richten rechtspersoon

Verschillende decentrale overheden die op basis van een samenwerkingsovereenkomst de samenwerking zijn aangegaan, overwegen om hun wijze van samenwerking te institutionaliseren door een rechtspersoon op te richten. Omdat de samenwerking steeds hechter wordt en meer onderwerpen onderdeel van de samenwerking gaan uitmaken, zoekt men een samenwerkingsvorm die de samenwerking en in het bijzonder het uitwisselen van medewerkers eenvoudiger maakt. Als een rechtspersoon is opgericht kunnen de medewerkers die onderdeel uitmaken van de arbeidspool daar in dienst komen. Er is geen discussie meer welke gemeente nu de medewerkers op zijn loonlijst zet. Schematisch weergegeven ziet deze samenwerking er als volgt uit:



In het schema hierboven worden twee gemeenten genoemd maar het aantal gemeenten dat deelneemt is uiteraard niet beperkt tot twee. Provincies, waterschappen en samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen kunnen ook samenwerken door te participeren in de op te richten rechtspersoon.

Omdat de gezamenlijk opgerichte rechtspersoon zelfstandig aan het rechtsverkeer kan deelnemen, kan deze naast het in dienst nemen van medewerkers en deze detacheren naar de samenwerkingspartners, ook (als partijen dat afspreken) zaken inkopen ten behoeve van de deelnemende organisaties. Denk daarbij aan cursussen en trainingen, maar ook aan inkoop van externe inhuur als dat nog aan de orde is. Door grotere volumes samen te

brengen kan goedkoper worden ingekocht. Dit zijn slechts voorbeelden van wijzen waarop gemeenten kunnen samenwerken.

Door het institutionaliseren van de samenwerking kan het samenwerkingsverband een arbeidspool opbouwen met medewerkers die bij de organisaties kunnen worden ingezet die bij de samenwerking zijn betrokken. Hiermee neemt de flexibele inzet van 'eigen' medewerkers toe en kan de externe inhuur worden beperkt. Wanneer de arbeidspool wordt ingezet voor eigen organisaties die bij de samenwerking zijn betrokken, dan ontstaat daar geen strijdigheid met aanbestedingswetgeving en de Wet Markt en Overheid. Dit ligt anders als de opgerichte rechtspersoon medewerkers tegen commerciële tarieven 'in de markt' gaat plaatsen.

Ook van deze vorm van samenwerking is een voorbeeld opgenomen als bijlage in deze handreiking. Dit is het mobiliteitscentrum West-Brabant dat onderdeel is van de Gemeenschappelijke Regeling Regio West-Brabant. De informatie die in de bijlage is opgenomen, is door het mobiliteitscentrum West-Brabant zelf samengesteld.

2.8 Fiscale aspecten detacheren van personeel tussen gemeenten en andere gelieerde organisaties: omzetbelasting en vennootschapsbelasting

2.8.1 Wel of geen btw-plicht

Voor de btw geldt de hoofdregel dat het ter beschikking stellen van personeel (een detachering) een dienst is voor de omzetbelasting en belast is met btw (21%). Een detachering tussen gemeenten of andere overheidsorganisaties onderling maakt deze btw belaste kwalificatie niet anders. Ook wanneer een gemeente personeel inhuurt van buurgemeenten geldt dat de detachering in beginsel altijd belast is met btw. Dit geldt eveneens voor detacheren van personeel aan gelieerde organisaties zoals gemeentelijke privaatrechtelijke vennootschappen.

Wel detachering, geen btw heffing door btw-vrijstelling

Het ter beschikking stellen van personeel kan enkel onder strikte voorwaarden buiten de btw-heffing blijven. Het enkele feit dat een detachering op van btw vrijgestelde prestaties ziet, zoals de inzet voor de WMO of Jeugdwet, maakt niet dat er sprake is van een btw vrijgestelde prestatie. Dat er bijvoorbeeld artsen ter beschikking worden gesteld, maakt niet direct dat de dienst kan worden aangemerkt als gezondheidskundige verzorging. De geleverde dienst blijft immers het ter beschikking stellen van personeel, een in hoofdregel btw-belaste dienst. Dit ondanks dat het werk wat de gedetacheerde verricht een btw-vrijgestelde kwalificatie kent.

Omdat in bepaalde situaties btw-heffing bij detachering onwenselijk is, heeft de staatssecretaris van Financiën goedgekeurd dat onder bepaalde voorwaarden btw-heffing achterwege kan blijven in specifieke situaties bij het ter beschikking stellen van personeel. Met name bij inhuur in het zorg- of onderwijsdomein leiden btw-belaste detacheringen tot kosten. Veelal mag de btw bij uitvoerende taken in deze domeinen niet worden verrekend via de btw-aangifte of via het btw compensatiefonds. De voorwaarden waaronder btw-heffing bij detacheringen achterwege kan blijven, zijn opgenomen in het besluit 'ter beschikking stellen van personeel' (Besluit van 7 juni 2024, nr. 2024-13855, te raadplegen via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0049806/2024-06-15>). Onder voorwaarden kunnen buiten de heffing van btw blijven detacheringen in de publieke sector, sociaal-culturele sector, de gezondheidssector en de onderwijssector.

De voorwaarden voor de laatste drie genoemde sectoren betreffen onder andere dat de uitlener voor zijn primaire activiteiten zich kan beroepen op een btw-vrijstelling genoemd in artikel 11 lid 1 Wet op de Omzetbelasting 1968, en de inlener het personeelslid inzet voor prestaties waarvoor een beroep kan worden gedaan op eenzelfde btw-vrijstelling. Een andere belangrijke voorwaarde is dat de uitlener met de detachering geen extra

opbrengsten mag en beoogt te halen. Dit betekent dat de vergoeding beperkt dient te blijven tot de brutoloonkosten. Het is wel toegestaan om een redelijke kostenvergoeding te berekenen.

Een eventuele kostenvergoeding mag maximaal 5% van de brutoloonkosten mag bedragen. Onder het begrip 'brutoloonkosten' wordt verstaan het brutoloon, de vakantieuitkering, eindejaarsuitkering (niet van winstafhankelijk), premies werknemersverzekeringen en sociale- en pensioenpremies die ten laste komen van de werkgever alsmede reis- en overige onkostenvergoedingen. Dit betreft een limitatieve en beperkte reikwijdte waardoor voor het behoud van de btw-vrijstelling het niet mogelijk is om kosten zoals overhead toe te rekenen. Aanvullende inhuurkosten dienen onder de 5% grens te worden gehouden. In de praktijk komt het echter vaak voor dat dergelijke kostenvergoedingen niet onder de 5% blijven door een overheadopslag en aldus veelal de grens te boven gaan. Dit heeft tot gevolg dat niet voldaan wordt aan alle voorwaarden en de detachering btw-belast is.

Om te voorkomen dat het detacheren van personeel btw-plichtig is, is dus van belang goed na te gaan en goed in de gaten te houden of wordt voldaan aan de hiervoor genoemde voorwaarden.

Arbeidsmobiliteit en herstructurering publiekrechtelijke lichamen

Andere situaties waarin de staatssecretaris tevens heeft goedgekeurd dat onder voorwaarden de detachering btw-vrijgesteld kan plaatsvinden, zijn detacheringen ter bevordering van arbeidsmobiliteit en detacheringen in het kader van herindelingen van de publiekrechtelijke lichamen.

Ter bevordering van arbeidsmobiliteit (veranderingen in de positie of het werk van een werknemer) komt het voor dat bijvoorbeeld gemeenten personeel tijdelijk aan een andere organisatie ter beschikking stellen om kennis en ervaring op te doen. Indien een detachering in het kader van arbeidsmobiliteit plaatsvindt, dan kan deze onder voorwaarden vrijgesteld van btw-heffing plaatsvinden. De arbeidsmobiliteit bevorderende maatregelen moeten gelden voor alle medewerkers van de uitlenende organisatie. De arbeidsmobiliteitsbevordering zal uit de schriftelijke detacheringsovereenkomst moeten blijken. Daarnaast moet de medewerker bij de gemeente minimaal 3 jaar in dienst zijn en mag het contract voor het uitlenen slechts maximaal 12 maanden duren. Als achteraf blijkt dat de detachering langer dan 12 maanden heeft geduurd, dan geldt dat over de gehele periode met terugwerkende kracht btw over de detachering voldaan moet worden. Het is dus van belang om de 12 maandenperiode zorgvuldig te bewaken om fiscale risico's te vermijden. Een detachering in het kader van arbeidsmobiliteit van dezelfde persoon kan maar één keer btw-vrijgesteld plaatsvinden aan dezelfde organisatie. De heffing van btw blijft alleen bij een tweede keer achterwege indien het personeelslid aan een andere organisatie ter beschikking wordt gesteld. Bij een vrijgestelde detachering in het kader van arbeidsmobiliteit mogen alleen de zuivere bruto loonkosten worden doorbelast zonder overheadopslag.

Arbeidsmobiliteit bij gemeentelijke herindeling

Tot slot is door de staatssecretaris goedgekeurd dat in het kader van herindelingen van o.a. gemeenten bij tijdelijke terbeschikkingstellingen van personeel tegen brutoloonkosten btw-heffing achterwege kan blijven. Als gemeenten gaan herindelen zal het in het voorstadium van de fusie vaak voorkomen dat personeel werkzaam voor de ene gemeente al ter beschikking wordt gesteld aan de andere gemeente. Op het moment dat de gemeenten daadwerkelijk zijn heringedeeld eindigt de terbeschikkingstelling doordat het personeelslid dan in dienst zal zijn bij de nieuwe gemeente. Omdat deze situatie slechts tijdelijk is en in het kader van de fusie, mag de detachering btw-vrijgesteld plaatsvinden. De vrijstelling gaat in op het moment dat het ontwerpbesluit voor fusie voor eenieder ter inzage ligt.

Ingeval de herindeling niet doorgaat, dan geldt dat de btw-vrijgestelde detachingsperiode nog gedurende een periode van 12 maanden mag worden toegepast.

Bijzondere situaties waarin btw heffing niet aan de orde is bij ter beschikking stelling personeel

In de volgende situaties leidt de uitleen of inzet van personeel niet tot btw-heffing op basis van de contractuele inrichting van de terbeschikkingstelling:

- er wordt geen vergoeding in rekening gebracht voor de terbeschikkingstelling van personeel;
- het personeelslid sluit afzonderlijke arbeidsovereenkomsten met meerdere partijen (tenzij alsnog een detacheringsovereenkomst wordt gesloten);
- samenwerkende partijen sluiten één gezamenlijke arbeidsovereenkomst met een personeelslid en verdelen de salariskosten die voortvloeien uit deze arbeidsovereenkomst via een zogenaamde pot- of poolovereenkomst (vooraf dienen partijen af te spreken welk deel van de salariskosten zijn op een gezamenlijke bankrekening storten waar vanaf de salaris van het betreffende personeelslid wordt voldaan);
- detachering van personeel binnen een fiscale eenheid omzetbelasting;
- kosten voor gemene rekening leerstuk: het personeelslid wordt voor gezamenlijke rekening ingeschakeld. Een van de partijen betaalt de salariskosten en vervolgens worden deze op basis van een vooraf bepaalde verdeelsleutel (die nadien niet meer mag wijzigen en die de afname van de diensten van het personeelslid door de betreffende partijen weerspiegelt) verdeeld.

Andersoortige dienst

Een andere variant betreft niet het detacheren van medewerkers, maar het aanbieden van een andersoortige dienst. Bij een overeenkomst van opdracht zal de geleverde dienst niet een detachering kwalificatie hebben, maar een andersoortige dienst. Beoordeeld moet worden of sprake is van 'detachering' of een andersoortige dienst. Wordt bijvoorbeeld dienstverlening gevraagd voor het uitvoeren van jeugdhulp of schoolmaatschappelijk werk, niet in de vorm van het ter beschikking stellen van personeel, dan zullen deze 'andersoortige' diensten zijn vrijgesteld van de heffing van btw. Dit conform de btw-vrijstellingen genoemd in artikel 11 lid 1 Wet op de Omzetbelasting 1968. Een overeenkomst van opdracht brengt andere verhoudingen met zich mee waarbij de dienstverlenende instantie vrijer is in het uitvoeren van de werkzaamheden. De opdrachtnemer is degene die verantwoordelijk is voor het resultaat, de inhoud en de kwaliteit van de werkzaamheden. Er mag geen verhouding van ondergeschiktheid bestaan. Een dergelijke overeenkomst zal daarom niet altijd wenselijk zijn.

Detachering met gesloten beurzen

Tussen gemeenten en andere organisaties kan het ook voorkomen dat personeel wordt uitgeleend, maar voor de uitleen geen vergoeding wordt ontvangen door de uitlenende partij. Voor de btw geldt dat bij het ontbreken van een vergoeding ook geen economische activiteit plaatsvindt en aldus geen sprake is van btw-heffing over de detachering. Daarbij dient echter altijd rekening te worden gehouden met een kwalificatie als vergoeding in natura voor de omzetbelasting.

In de praktijk komt het namelijk geregeld voor dat er met gesloten beurs wordt 'betaald' voor een detachering. In dat geval is sprake van het "over en weer" personeel aan elkaar ter beschikking stellen. Bij het inlenen van personeel lever je als tegenprestatie het eigen personeel in ruil terug. Voor de btw is deze wederzijdse in- en uitleen wel een btw-belaste prestatie, tenzij een detacheringsvrijstelling zoals hierboven aangegeven van toepassing is.

De heffingsmaatstaf waarover btw wordt geheven is in beginsel de vergoeding, de prestaties (de btw-belaste detacheringen) zullen gewaardeerd moeten worden in een geldbedrag. Ondanks dat geen daadwerkelijke vergoeding in een geldbedrag wordt overeengekomen zal aldus over en weer een btw-factuur opgemaakt en uitgereikt moeten worden conform de wettelijke regels. Het detacheren in natura kan zich in meerdere

verschijningsvormen voordoen. Indien bijvoorbeeld een gemeente in plaats van een financiële btw-belaste bijdrage in een samenwerkingsverband personeel ter beschikking stelt, dan kan ook een heffing van btw aan de orde zijn.

2.8.2 Vennootschapsbelasting

Een detachering tegen vergoeding kwalificeert voor de vennootschapsbelasting (Vpb) als een activiteit die kan worden onderworpen aan vennootschapsbelasting. Dit risico kan echter alleen aan de orde komen als de gemeente als uitlener een winst behaalt als gevolg van de detachering. Als de gemeente als uitlener enkel de werkelijke kosten in rekening brengt, kan er geen winst ontstaan en zal vennootschapsbelastingplicht niet aan de orde komen. De toerekenbare kosten mogen alle werkelijke directe en indirecte kosten omvatten, waaronder bijvoorbeeld de directe loonkosten en de toerekenbare overheadkosten.

Tips:

- Houdt er rekening mee dat de winsttoets of sprake is van belastingplicht altijd achteraf plaatsvindt op basis van de werkelijke cijfers.
- Eventueel kan er tussen inlener en uitlener afgesproken worden dat er nog een nacalculatie plaatsvindt naar werkelijke kosten. Zo kan een eventueel overschot worden voorkomen op de detachering waardoor Vpb-plicht niet aan de orde kan komen.

3

Tijdelijk personeel in dienst van de eigen gemeente

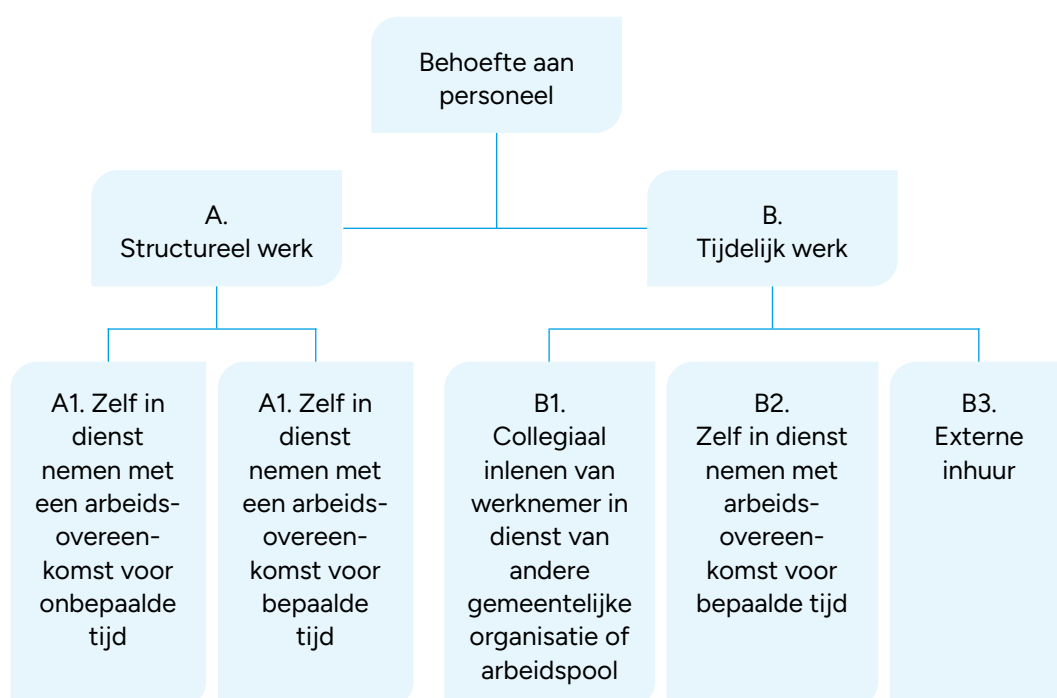
3.1 Inleiding

Als een gemeente structureel werk heeft en er sprake is van een vaste functie, ligt het voor de hand dat dit wordt ingevuld door een werknemer met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Bij indiensttreding kan wel de keus gemaakt worden om eerst een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd (bijvoorbeeld een jaar) aan te bieden, met uitzicht op een vast contract, als het functioneren naar wens is.

Gemeenten hebben ook behoefte aan personeel voor tijdelijk werk. Daarbij speelt een rol dat gemeenten te maken hebben met tijdelijk geld dat beschikbaar is voor projecten of taken van de gemeente.

Als er op grond van de tijdelijkheid van het werk behoefte is aan tijdelijk personeel wordt in de praktijk nog soms gedacht aan vormen van externe inhuur, terwijl eerst gekeken kan worden naar de mogelijkheid van het collegiaal inlenen (in hoofdstuk 2) of het rechtstreeks in dienst nemen van een werknemer op grond van een tijdelijke arbeidsovereenkomst. Over de laatstgenoemde optie gaat dit hoofdstuk. Zeker in het licht van de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het cao-akkoord van 10 november 2023, is van belang dat gemeenten eerst nagaan welke mogelijkheden er zijn om zelf personeel (tijdelijk) in dienst te nemen.

Schematisch kan het als volgt worden weergegeven:



Het in dienst nemen van werknemers op grond van een arbeidsovereenkomst is bij gemeenten gebruikelijk als het gaat om de vervulling van vaste functies. Ook komt het vaak voor dat dan eerst een tijdelijk contract wordt aangeboden. De praktijk leert dat aan de werknemer met een tijdelijke arbeidsovereenkomsten (schriftelijk) de toezegging wordt gedaan dat dat bij voldoende functioneren en gelijkblijvende bedrijfsomstandigheden de werknemers een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd krijgt.

Ook bij tijdelijk werk (als er geen sprake is van een vaste functie), is een tijdelijke arbeidsovereenkomst een reële optie. Er hoeft in een arbeidsovereenkomst voor bepaald tijd niet gemeld te worden dat bij voldoende functioneren aanspraak bestaat op een vast contract. Als het gaat om werk waarvoor er vaste formatie is, ligt dat wel voor de hand. Dat ligt minder voor de hand als er sprake is van tijdelijk werk. Dan kan de keus gemaakt worden om te kiezen voor een tijdelijk contract 'sec'. Als een werknemer met een dergelijk contract bevalt en als later blijkt dat er toch mogelijkheden zijn een vast contract aan te bieden, kan dat natuurlijk altijd.

3.2 Voor- en nadelen van het zelf in dienst nemen van tijdelijk personeel in vergelijking met inhuur

Als er sprake is van tijdelijk werk en als er geen mogelijkheid blijkt te zijn van het collegiaal inlenen van een werknemer van een andere gemeente of een gemeentelijke arbeidspool (B.1 in het schema) kan gekozen worden voor een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. De mogelijkheden daarvoor komen in dit hoofdstuk aan de orde.

Omdat in de praktijk in deze situatie vaak een afweging gemaakt wordt tussen het tijdelijk in dienst nemen van personeel op basis van een arbeidsovereenkomst (B.2 in het schema) en een vorm van externe inhuur (B.3 in het schema) worden eerst hierna een aantal voor- en nadelen genoemd van het zelf in dienst nemen van tijdelijk personeel.

3.2.1 Voordelen van het zelf in dienst nemen van tijdelijk personeel

Het zelf in dienst nemen van tijdelijk personeel heeft een aantal voordelen ten opzichte van het extern 'inhuren' van tijdelijk personeel:

- a. De loonkosten zijn meestal lager dan bij 'inhuur'
- Een detacherings-, uitzend- of payrollbedrijf rekent in de praktijk een forse opslagfactor die de vergoeding die voor het inhuren van personeel betaald moet worden hoger maakt dan de loonkosten, inclusief werkgeverslasten, die de gemeente heeft als een werknemer in dienst worden genomen. De gemeente bespaart dus de opslagkosten van externe inhuur als wordt gekozen voor een tijdelijk contract bij de gemeente. Het zelf in dienst nemen van personeel kan dus ook financieel voordeliger zijn dan het inhuren van personeel.

Het zelf in dienst nemen van personeel is politiek/maatschappelijk wenselijker. Al langer wordt in het publieke debat regelmatig betoogd dat het goed zou zijn als de trend wordt gekeerd dat werkgevers op grote schaal gebruik maken van zzp'ers en ingehuurd personeel en dat het goed zou zijn als weer meer mensen in dienst worden genomen door werkgevers. Bij overheidswerkgevers wordt in dat kader ook wel gewezen op de 'voorbeeldfunctie' van overheidswerkgevers die werken met publieke middelen. De afspraken in het kader van de Cao Gemeenten/SGO onderstrepen dat ook de cao partijen van de sector gemeenten de inhuur van personeel willen beperken en dit een belangrijk argument is om te kiezen voor het zelf in dienst nemen van personeel.

- b. De werkgever heeft de volledige zeggenschap
- Bij het inhuren van personeel is van belang goede afspraken te maken over de verantwoordelijkheden en de zeggenschap van de betrokken partijen. Als een gemeente een werknemer in dienst neemt is volstrekt duidelijk dat de gemeente het volledige en normale werkgeversgezag heeft. Dat betekent bijvoorbeeld dat het wettelijke

instructierecht van de werkgever (7:660 BW) rechtstreeks van toepassing is en dat als de werkgever wat 'extra's' vraagt van de werknemer ook een beroep gedaan kan worden op goed werknemerschap (artikel 7:611 BW). Op grond van de laatstgenoemde bepaling wordt bijvoorbeeld aangenomen dat een werknemer in een incidenteel geval op grond van goed werknemerschap verplicht is aan een verzoek tot overwerk te voldoen of om, bij ziekte van een collega, werk te doen dat niet valt binnen zijn takenpakket

- c. Van tijdelijk naar vast en doorstromen
Bij iedere organisatie komen werknemers in dienst maar vertrekken ook werknemers. Dit houdt in dat bij vertrek van werknemers er kansen ontstaan voor werknemers met een tijdelijk dienstverband of dat er doorstroomkansen ontstaan voor de zittende werknemers. Hiermee wordt duidelijk dat er doorstroomkansen zijn binnen de organisatie en dat heeft weer een positieve uitstraling naar buiten en naar mogelijk nieuwe kandidaat-werknemers.
- d. Ambtseed
De werknemer die in dienst komen leggen de ambtseed of -belofte af. Ze geven daarmee (in het kort) aan dat ze zich als een goed ambtenaar zullen gedragen. De achterliggende gedachte is dat de ambtenaar hiermee uitspreekt dat hij zich bewust is van zijn bijzondere positie in de samenleving.

3.2.2 Nadelen van het zelf in dienst nemen van tijdelijk personeel

Het zelf in dienst nemen van tijdelijk personeel heeft ook nadelen ten opzichte van het extern 'inhuren' van tijdelijk personeel:

- a. De gemeente is eigen risicodragers voor de WW en daarom zijn de WW-lasten na het einde van een tijdelijk arbeidscontract voor rekening van de gemeente

Als een tijdelijk contract afloopt en als een werknemer dan nog geen ander werk heeft, komen de kosten van een WW-uitkering voor rekening van de gemeente. Dat risico heeft een niet tot de overheid behorend bedrijf niet omdat alleen werkgevers bij overheid en onderwijs eigen risicodragers zijn voor de WW.

Bedenk wel dat het WW-risico sterk kan verschillen, afhankelijk van o.a. het aantal voorafgaande dienstjaren in loondienst, de leeftijd van de werknemer en de kansen op de arbeidsmarkt van de werknemer.

Het is verstandig om het WW-risico tevoren in te schatten wanneer de gemeente een werknemer een tijdelijk contract geeft. Bij veel werknemers met een goede positie op de arbeidsmarkt is het risico in de praktijk beperkter dan gedacht wordt.

- b. De gemeente draagt zelf het risico van ziekte tijdens en na het dienstverband
Uitval wegens ziekte betekent niet alleen dat de werknemer niet ingezet kan worden, terwijl wel het loon betaald moet worden maar dat er ook re-integratieverplichtingen zijn en eventueel ook een 'ziek uit dienst' melding gedaan zal moeten worden. Dat kan ook gevolgen hebben voor de premielast.

Duidelijk is dat het ziekterisico natuurlijk ook bij het inhuren van personeel wel bestaat maar dat dit dan op een andere wijze voor rekening van de gemeente komt. Bij inhuur wordt het ziekterisico verdisconteerd in de kosten.

- c. Als de gemeente eigen risicodragers is voor de WIA en/of de ziekwet, draagt de gemeente dat risico ook bij een tijdelijke arbeidsovereenkomst
Als de werkgever eigen risicodragers is voor de Ziekwet, komen ook die kosten voor rekening van de gemeente en datzelfde geldt als de gemeente eigenrisicodragers is voor de WIA. Van belang is wel om na te gaan of de no-riskpolis van toepassing kan zijn als een werknemer al een 'ziektegeschiedenis' achter de rug heeft.

- d. Het tussentijds afscheid nemen is bij een arbeidsovereenkomst vaak lastiger
Bij inhuur kan in het contract bepaald worden wanneer de gemeente van ingehuurd werknemer afscheid kan nemen. Uitgangspunt is veelal dat dat op ieder moment kan. Bij een arbeidsovereenkomst is de proeftijd vaak te kort en kan weliswaar een tussentijds opzegbeding worden opgenomen maar het is voor de werkgever veel lastiger dan voor de werknemer om zo'n beding te hanteren. Zie daarover o.a. paragraaf 3.3.
- e. Het zelf werven en verkrijgen van personeel in loondienst is soms moeilijker; beoogde kandidaten hebben soms zelf de voorkeur voor een andere vorm
Met name bij personen die vast in dienst zijn bij een detacherings- of uitzendbureau blijkt in de praktijk soms dat die hechten aan de 'vastheid' van dat (uitzend)contract en/of dat juist het wisselend opdrachten doen voor verschillende werkgevers als aantrekkelijk wordt ervaren. Bij die categorie (vaak hoger opgeleide) personen kan het zijn dat het niet lukt om deze personen te verkrijgen met een arbeidscontract bij de gemeente maar wel met een vorm van inhuur.

Het verminderen van de inhuur van werknemers is uitgangspunt van de Cao Gemeenten. Of de voordelen van het zelf in dienst nemen van personeel opwegen tegen de nadelen kan per situatie verschillen. De diverse mogelijkheden voor het zelf in dienst nemen van tijdelijk personeel komen in dit hoofdstuk aan de orde.

3.3 Tijdelijke arbeidsovereenkomsten, aflopend op een kalenderdatum

Als personeel in dienst wordt genomen voor tijdelijk werk, is niet altijd duidelijk hoe lang het werk zal duren en dus ook niet hoe lang de arbeidsovereenkomst moet duren. Een optie is om dan toch te kiezen voor een tijdelijke arbeidsovereenkomst die afloopt op een vaste kalenderdatum en dan vervolgens te bezien welke verlengingen van dit contract nog nodig en mogelijk zijn. Deze optie komt in deze paragraaf aan de orde. Een andere optie is om te kiezen voor een tijdelijk contract voor de duur van het project. Die optie wordt in de volgende paragraaf (3.4) besproken.

3.3.1 Wettelijk kader en ketenregeling

Een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd loopt van rechtswege af op het moment dat de overeengekomen periode verstrijkt (art. 7:667, lid 1 BW) en kan in beginsel tweemaal worden verlengd, zonder dat een vast contract ontstaat.

Sinds 1 januari 2020 gaat een tijdelijk contract automatisch over in een vast contract als een werknemer meer dan 3 opvolgende tijdelijke contracten heeft gekregen (art. 7:668a, lid 1 BW). Als de periode van verlengde tijdelijke contracten langer dan 36 maanden is, is de arbeidsovereenkomst een vast contract geworden. De Wet meer zekerheid flexwerkers is op 7 juli 2026 door de Eerste Kamer aangenomen. Met deze nieuwe wet wordt het uitgangspunt dat tijdelijke contracten alleen bedoeld zijn voor tijdelijk werk. Na een tijdelijk contract moeten werknemers dan sneller een vast dienstverband krijgen en mogen zij niet meer na 6 maanden opnieuw een tijdelijk contract krijgen. De Tweede Kamer heeft enkele aanpassingen gemaakt in de wet. Zo mag er na 3 tijdelijke contracten 3 jaar lang geen tijdelijk contract meer worden afgesloten. In het eerdere wetsvoorstel was dit nog 5 jaar.. De wettelijke ketenregels zijn voor gemeenten het uitgangspunt. In de Cao Gemeenten staan hierover geen afwijkende bepalingen.

Als de arbeidsovereenkomst voor zes maanden of langer is aangegaan en als het einde is bepaald op een kalenderdatum, dan is de werkgever verplicht om de werknemer uiterlijk een maand voor het einde van rechtswege schriftelijk te informeren over het al dan niet voortzetten van de arbeidsovereenkomst en over de voorwaarden waaronder hij de overeenkomst eventueel wil voortzetten (art. 7:668, lid 1 BW). Dit wordt de aanzegverplichting genoemd. Bij een niet tijdige aanzegging is de werkgever een vergoeding verschuldigd van ten hoogste het loon over één maand (art. 7:668, lid 3 BW).

3.3.2 Keuze van de duur van het contract

Bij een tijdelijke arbeidsovereenkomst wordt in de praktijk vaak meteen gedacht aan een contract voor bepaalde tijd voor één of twee jaar. Dat kan een goede optie zijn maar soms wordt die keuze te snel gemaakt en is een andere duur of een tijdelijk contract voor de duur van het project beter. Hierna worden praktische tips gegeven voor het bepalen van de duur, in het geval van tijdelijk werk en als niet gekozen wordt voor een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor de duur van een project (zie daarvoor paragraaf 3.4).

Praktische tips

- Bepaal eerst de verwachte totale duur van de periode waarvoor een werknemer nodig is; als dat onzeker is, bepaal dan een maximale verwachte duur.
- Als er nog geen ervaringen zijn met de betreffende kandidaat, probeer dan eerst een niet te lange periode van bijvoorbeeld een half jaar af te spreken.
- Verleng na de eerste periode, bij tevredenheid over het functioneren, het contract voor de dan verwachte resterende minimale periode waarvoor de inzet van de werknemer nodig is.
- Reserveer een volgende (laatste) verlenging voor een uitloop.
- Als de verwachte duur van het werk langer is dan drie jaar maar wel een concrete tijdsduur te bepalen is (bijvoorbeeld 4 jaar), bedenk dan dat het een mogelijkheid is om één tijdelijke arbeidsovereenkomst aan te gaan voor die duur (in het voorbeeld: voor 4 jaar) en dat die dan niet vast wordt, ondanks het feit dat de termijn van 36 maanden wordt overschreden. Als voor deze optie wordt gekozen, neem dan wel een tussentijds opzegbeding op (NB zonder opzegbeding geldt bij een contract langer dan vijf jaar volgens art. 7:684 BW dat de werknemer dan toch kan opzeggen maar dat de opzegtermijn voor de werknemer dan 6 maanden is).

3.3.3 Wel of geen proeftijd

Een proeftijd kan alleen overeengekomen worden in een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor langer dan zes maanden. Als het gaat om een contract voor niet langer dan twee jaar, mag de proeftijd maar één maand zijn (art. 7:652, lid 4 BW).

Praktische tips

- Bedenk dat een proeftijd betekent dat ook de werknemer in de proeftijd op kan zeggen. Als die opzegging door de werknemer niet als een risico wordt gezien, neem dan in beginsel een proeftijd op, als de beoogde werknemer daarmee in wil stemmen.
- Bedenk dat een proeftijd voor een werknemer in theorie een fors risico is. Als een beoogd werknemer daarom niet in wil stemmen met een proeftijd binnen een tijdelijk contract, probeer dan in te zetten op de duur van het eerste contract. Bedenk dan dat de bepaling van de duur van het eerste contract ook een goed en belangrijker instrument is om het functioneren te beoordelen. Probeer dan de duur van het eerste contract niet te lang te laten zijn.

3.3.4 Wel of geen tussentijds opzegbeding

Een tijdelijk contract kan alleen tussentijds opgezegd worden als dat schriftelijk is overeengekomen (art. 7:667, lid 3 BW). Er is niets daarover in de Cao Gemeenten opgenomen. Dit betekent dat gemeenten zelf (in overleg met de beoogd werknemer) zullen moeten afwegen of zo'n beding wel of niet wordt opgenomen. Of dat wel of niet verstandig is, kan per geval verschillen.

Bedenk dat als een tussentijds opzegbeding wordt opgenomen, dit zowel voor de werkgever als voor de werknemer geldt. Als de werkgever er belang bij heeft dat de werknemer de hele duur van het tijdelijke contract werkzaam blijft, is dat een argument om geen tussentijds opzegbeding op te nemen. Dat betekent dat dan (ook) de werknemer niet tussentijds kan opzeggen. Als die dat toch doet, kan de werkgever een schadevergoeding vorderen van de werknemer, ter hoogte van het loon tot einde contract (art. 7:677, lid 4 BW). De rechter kan de schadevergoeding wel matigen.

Het niet opnemen van een tussentijds opzegbeding is voor de werkgever met name te overwegen bij een contract van niet te lange duur omdat de werkgever dan in de praktijk niet snel gebruik zal maken van een tussentijds opzegbeding.

De opzegging voor een werknemer is niet zo moeilijk; die kan dat 'gewoon' doen. Voor de werkgever ligt dat anders. Voor een tussentijdse opzegging door de werkgever is een geldige ontslagreden nodig en de werkgever kan niet 'zomaar' opzeggen. Er kan een tussentijdse ontbinding van de arbeidsovereenkomst aan de kantonrechter gevraagd worden maar dat gebeurt in de praktijk niet vaak. Dit omdat de kosten en moeite van een dergelijke procedure al snel niet opwegen tegen de kosten van doorbetaling van het loon tot het einde van het contract. Alleen als er nog een lange resterende duur is van het tijdelijke contract ligt dat anders.

Partijen kunnen natuurlijk ook samen overeenkomen dat het arbeidscontract tussentijds wordt beëindigd. Bedenk dat het bereiken van overeenstemming daarover wel makkelijker is als er een tussentijds opzegbeding is opgenomen omdat dit ook gevolgen heeft voor de vraag wanneer er aanspraak is op een WW-uitkering.

Recht op WW bij tussentijdse opzegging

Als er geen tussentijds opzegbeding in de arbeidsovereenkomst is opgenomen, levert dit meestal problemen op voor de werknemer bij het verkrijgen van een WW-uitkering, als de werknemer toch tussentijds uit dienst gaat (hetzij door opzegging, hetzij door beëindiging met wederzijds goedvinden). Het UWV zal dan waarschijnlijk bepalen dat pas een WW-uitkering wordt verstrekt na afloop van de oorspronkelijke einddatum van de bepaalde tijd overeenkomst. Het ontbreken van de mogelijkheid van tussentijdse opzegging stond immers aan het einde van de arbeidsovereenkomst in de weg.

Als de werkgever in deze situatie toch met wederzijds goedvinden de arbeidsovereenkomst wil beëindigen, is het wellicht een mogelijkheid om alsnog eerst een tussentijds opzegbeding met de werknemer overeen te komen. In de wetsgeschiedenis is aan de orde gekomen dat dit een mogelijkheid is tijdens de looptijd van de arbeidsovereenkomst (Kamerstukken II 1996/97, 25263, 6, p. 40). Een Amsterdamse rechter⁸ heeft dat ook goedgekeurd, maar er is nog geen vaste jurisprudentie daarover. Zonder tussentijds opzegbeding is een tussentijdse beëindiging met wederzijds goedvinden in ieder geval een stuk ingewikkelder, als WW-rechten een rol spelen.

8 Rechtbank Amsterdam 11 augustus 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:4295.

Praktische tips

- In de meeste gevallen is het opnemen van een tussentijds opzegbeding bij tijdelijke contracten aan te raden.
- Neem geen tussentijds opzegbeding op als het belang dat de werknemer de volledige duur van het contract werkzaam blijft zwaar weegt.
- Betrek het risico dat, zonder opzegbeding, door beide partijen niet tussentijds beëindigd kan worden ook bij de vraag hoe lang de duur van het contract moet zijn.
- Bedenk dat het nadeel van het niet opnemen van een tussentijds opzegbeding voor de werkgever beperkter is bij contracten van kortere duur dan bij contracten van langere duur. Neem bij een tijdelijk contract voor lange duur (bijvoorbeeld meer dan een jaar) een tussentijds opzegbeding op.

3.4 Tijdelijke arbeidsovereenkomsten voor de duur van een 'project'

Wanneer vooraf niet precies duidelijk is hoe lang dat werk gaat duren, is een nadeel van het werken met tijdelijke contracten, die aflopen op een kalenderdatum (paragraaf 3.3) dat die contracten dan vaak verschillende malen verlengd moeten worden. Ook is een nadeel dat dan op enig moment een verdere verlenging niet meer mogelijk is, vanwege de ketenbepalingen. Daarom zijn werkgevers nogal eens huiverig voor dergelijke tijdelijke contracten.

Bij tijdelijke contracten die aflopen op een kalenderdatum bestaat het risico dat het project op enig moment is afgerond terwijl de arbeidsovereenkomst met een werknemer dan nog doorloopt. Als het project juist veel langer duurt dan gepland, bestaat het risico dat de ketenregeling een belemmering is om de tijdelijke werknemers voor de hele projectduur in dienst te houden.

Als wel tevoren duidelijk is voor welk werk ('project') werknemers nodig zijn en als er een duidelijk einde aan dat werk/project zit, is voor die situaties een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor de duur van het 'project' een goede optie. Dit wordt ook wel een 'projectovereenkomst' genoemd. Die term wordt echter ook wel eens gebruikt voor andere soorten overeenkomsten (bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst voor een project). Om verwarring daarmee te voorkomen, wordt hierna de term 'project-arbeidsovereenkomst' gebruikt. Van belang is dat het woord 'project' daarbij niet te letterlijk opgevat moet worden. Het kan bijvoorbeeld ook zien op de vervanging wegens ziekte, zoals verderop wordt toegelicht.

De optie van een project-arbeidsovereenkomst wordt hierna besproken.

3.4.1 Wettelijk kader

Een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd loopt van rechtswege af op het moment dat de overeengekomen periode verstrijkt (art. 7:667, lid 1 BW). In de wet staat niet dat het einde van het tijdelijke contract een vooraf bepaalde kalenderdatum moet zijn (zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is bij een contract voor de duur van een jaar; dan staat tevoren de datum vast waarop het contract eindigt).

Uit artikel 7:668, lid 2 BW blijkt dat in de wet nadrukkelijk rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat het einde van een tijdelijke arbeidsovereenkomst niet op een kalenderdatum is gesteld en dat daarvoor ook niet precies dezelfde regels gelden.

Geen aanzegverplichting

Bij een project-arbeidsovereenkomst geldt (anders dan bij een tijdelijk contract van meer dan 6 maanden dat afloopt op een kalenderdatum), niet de plicht om uiterlijk een maand voor het einde van het contract de werknemer te informeren.

Dat niet deze plicht geldt bij een project-arbeidsovereenkomst, is begrijpelijk omdat niet altijd meer dan een maand van tevoren bekend is wanneer 'het project' eindigt. In de meeste gevallen zal dat echter wel zo zijn en dan is het uit een oogpunt van goed werkgeverschap wel verstandig om de werknemer tijdig te melden dat en wanneer het contract eindigt, zodra bekend is op welke datum het project eindigt.

3.4.2 Wanneer is een project-arbeidsovereenkomst mogelijk?

Als de gemeente extra personeel nodig heeft voor de uitvoering van een bepaald project, terwijl niet bekend is hoe lang het project precies zal gaan duren, is een project-arbeidsovereenkomst een interessante optie omdat dan de verwezenlijking van de risico's van toepassing van de ketenregeling kunnen worden voorkomen. Zodra het project eindigt, eindigt dan (als het goed is) ook automatisch de arbeidsovereenkomst. Er is echter een aantal belangrijke **voorwaarden** om met succes een projectovereenkomst aan te kunnen gaan:

1. Het specifieke project, waarvoor een werknemer wordt aangenomen moet, goed en concreet omschreven kunnen worden en ook expliciet in de arbeidsovereenkomst worden opgenomen. Daarbij moet duidelijk zijn over welke werkzaamheden het gaat en waarom die werkzaamheden tijdelijk zijn.
2. In de arbeidsovereenkomst moet concreet aangegeven kunnen worden wanneer het project eindigt en dit moet heel precies en objectief bepaalbaar zijn. Er moet dus geen discussie mogelijk zijn over het precieze moment waarop de arbeidsovereenkomst eindigt.
3. Een derde, heel belangrijke, voorwaarde is dat het einde van 'het project' niet afhankelijk mag zijn van de wil van de werkgever of de werknemer. Als die zelf wel invloed daarop kunnen hebben, is een project-arbeidsovereenkomst dus niet mogelijk.

De hiervoor genoemde voorwaarden volgen uit de jurisprudentie. Daaruit blijkt dat met name de derde voorwaarde lastig kan zijn. Een goed voorbeeld, om dat duidelijk te maken, is een zaak waarin de werkgever in de musicalbranche een werknemer op basis van een project-arbeidsovereenkomst in dienst nam voor de musical Sky.⁹ In de arbeidsovereenkomst stond:

"Deze arbeidsovereenkomst is echter een 'productie-gebonden' overeenkomst, wat betekent dat deze arbeidsovereenkomst ook eerder dan voornoemde einddatum van rechtswege zal kunnen eindigen indien en zodra de Productie stopt, namelijk op de eerste dag na de laatste voorstelling van de Productie."

In de opvolgende uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam¹⁰ werd vastgesteld dat de werkgever zelf invloed kon hebben op de vraag wat de laatste dag van de musical was. Daarom voldeed deze clausule niet aan de genoemde voorwaarden.

Van belang is dus goed na te gaan of voldaan kan worden aan de genoemde voorwaarden voordat een project-arbeidsovereenkomst wordt aangegaan omdat anders het risico bestaat dat het om een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd gaat, die niet van rechtswege eindigt.

3.4.3 Combinatie met een maximale duur

Omdat de looptijd van een arbeidsovereenkomst voor de duur van een project niet van tevoren duidelijk is en omdat soms een geschil mogelijk is over de vraag of wel voldaan is aan de voorwaarden voor een project-arbeidsovereenkomst, is het aan te bevelen om ook een 'harde' eindduur overeen te komen om de risico's te verkleinen.

⁹ Rechtbank Amsterdam 13 juli 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:4369.

¹⁰ Gerechtshof Amsterdam 24 januari 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:163.

Hoe lang de maximale termijn moet zijn, zal mede afhangen van de op voorhand verwachte duur van het project.

Praktische tips

- Schat bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst de duur in van een project.
- Tel een jaar op bij de geschatte duur en neem dit als maximale duur op bij een project-arbeidsovereenkomst.
- Gebruik bijvoorbeeld de volgende formulering: "De overeenkomst eindigt in ieder geval na het verstrijken van een periode van ... maanden na de aanvang van de arbeidsovereenkomst".

3.4.4 Voorbeelden van situaties waarbij een project-arbeidsovereenkomst mogelijk is

Voorbeeld 1: een project op basis van een tijdelijke Rijksregeling

Regelmatig zijn er projecten bij gemeenten die mogelijk worden gemaakt door een Rijksregeling, zoals bijvoorbeeld de 'Tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid'. Als personeel aangetrokken moet worden voor het uitvoeren van een dergelijk project, kan een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor de duur van het project aangegaan worden. In de tijdelijke arbeidsovereenkomst kan dan bijvoorbeeld opgenomen worden:

"De arbeidsovereenkomst wordt aangegaan voor bepaalde tijd en voor de duur dat de gemeente op grond van de Rijksregeling werkzaamheden voor dit project kan uitvoeren en daarvoor geldmiddelen van het Rijk ontvangt. De overeenkomst eindigt van rechtswege op de dag waarop volgens een besluit namens de Minister van de financiële bijdrage van het Rijk voor het genoemde project eindigt. De overeenkomst eindigt in ieder geval na het verstrijken van een periode van ... maanden na de aanvang van de arbeidsovereenkomst."

Voorbeeld 2: specifieke tijdelijke uitkeringen voor bepaalde taken op grond van het Gemeentefonds

Naast de algemene uitkering, worden er allerlei specifieke en vaak tijdelijke uitkeringen gedaan, zoals blijkt uit circulaire van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Als er, vanwege de tijdelijkheid van de financiering van werkzaamheden van de gemeente, personeel op basis van een tijdelijke arbeidsovereenkomst wordt aangenomen, kan ook dan gedacht worden aan een project-arbeidsovereenkomst. In de tijdelijke arbeidsovereenkomst kan dan bijvoorbeeld opgenomen worden:

"De arbeidsovereenkomst wordt aangegaan voor bepaalde tijd en voor de duur dat de gemeente op grond van de circulaire van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van het gemeentefonds, middelen ontvangt voor de taken met betrekking tot het beleid van de gemeente voor waarvoor de werknemer op grond van deze arbeidsovereenkomst werkzaam is. De overeenkomst eindigt van rechtswege op de dag waarop volgens een circulaire met betrekking tot het Gemeentefonds de specifieke bijdrage aan de gemeente voor het genoemde beleid eindigt. De overeenkomst eindigt in ieder geval na het verstrijken van een periode van ... maanden na de aanvang van de arbeidsovereenkomst."

Voorbeeld 3: vervanging wegens ziekte

Een arbeidsovereenkomst ter vervanging van een zieke werknemer wordt beschouwd als een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. Dat heeft de Hoge Raad al in 1937 bepaald¹¹. Het is echter wel van belang om vooraf goed te bedenken wanneer de vervanging wegens ziekte precies eindigt. Bij een zieke werknemer zijn immers allerlei scenario's denkbaar:

- Een zieke werknemer kan op enig moment volledig hersteld zijn; van belang is dat dit wel objectief wordt vastgesteld.
- Een zieke werknemer kan deels terugkeren in (het eigen) werk maar niet volledig arbeidsgeschikt worden. Er zal dan een WIA-beoordeling volgen.
- Een zieke werknemer kan ook volledig arbeidsongeschikt blijven. Er zal ook dan een WIA-beoordeling volgen.
- Een zieke werknemer kan zelf ontslag nemen.
- Een zieke werknemer kan komen te overlijden.

Dat van belang is met al deze factoren, waaronder ook de mogelijkheid van het overlijden van de werknemer rekening te houden, blijkt uit een uitspraak van de Hoge Raad uit 1998¹², waaruit blijkt dat als er bij indiensttreding alleen is gesproken over 'vervanging van een wegens ziekte afwezige werknemer en voor de duur van diens afwezigheid' de overeenkomst dan niet van rechtswege eindigt indien de afwezige werknemer overlijdt.

Als er, in verband met vervanging wegens ziekte, een werknemer op basis van een tijdelijke arbeidsovereenkomst wordt aangenomen, kan in de tijdelijke arbeidsovereenkomst bijvoorbeeld opgenomen worden:

"De arbeidsovereenkomst wordt aangegaan voor bepaalde tijd in verband met het vervangen wegens ziekte van een andere werknemer, de heer/mevrouw De overeenkomst eindigt van rechtswege op de dag waarop de andere werknemer weer volledig hersteld is, blijkens een rapportage van de bedrijfsarts of op de dag dat volgens een beoordeling van UWV de andere werknemer weer volledig terug kan keren in het eigen werk. De arbeidsovereenkomst eindigt ook op de dag dat de andere werknemer zelf ontslag neemt of komt te overlijden. De overeenkomst eindigt in ieder geval na het verstrijken van een periode van ... maanden na de aanvang van de arbeidsovereenkomst."

3.4.5 Wel of geen proeftijd

Bij een tijdelijke arbeidsovereenkomst die niet op een kalenderdatum eindigt (een project-arbeidsovereenkomst) mag de proeftijd maar één maand zijn (art. 7:652, lid 5 BW). Dat geldt dus ook als het project naar verwachting twee jaren of langer zal duren. Zie de tips over de proeftijd in paragraaf 3.3.

3.4.6 Wel of geen tussentijds opzegbeding

Hoewel het niet opnemen van een tussentijds opzegbeding als voordeel heeft dat ook de werknemer niet tussentijds op kan zeggen, is het zeker bij een project-arbeidsovereenkomst die mogelijk langere tijd kan duren, aan te bevelen wel een tussentijds opzegbeding op te nemen. Zie verder de tips over het tussentijds opzegbeding in paragraaf 3.3.

3.5 Oproepovereenkomsten

Als een gemeente behoefte heeft aan flexibel inzetbaar personeel, kan het zelf aangaan van een arbeidsovereenkomst, in de vorm van een oproepovereenkomst een goede mogelijkheid zijn. Van een oproepcontract is sprake als de werknemer alleen werkt

¹¹ HR 11 juni 1937, NJ 1937/987.

¹² HR 27 november 1998, NJ 1999/198; JAR 1999/13.

wanneer hij opgeroepen wordt door zijn werkgever. Het loon van de oproepkracht is afhankelijk van het aantal uren waarvoor de oproepkracht wordt opgeroepen.

Hierna worden de mogelijkheden voor oproepcontracten aangegeven. Van belang is wel goed de actuele stand van de regelgeving op dat terrein in de gaten te houden. Er zijn wijzigingen op dat terrein te verwachten.

3.5.1 Gaat de mogelijkheid van oproepovereenkomsten verdwijnen?

In een advies van de SER op 2 juni 2021 adviseerde deze om oproepcontracten af te schaffen en te vervangen door basiscontracten met een minimale urennorm per kwartaal. In april 2023 kwam het kabinet Rutte IV met een arbeidsmarktpakket en een eerste wetsvoorstel, waarvan het afschaffen van nulurencontracten een onderdeel is.¹³ Op 5 oktober 2023 gaf de Raad voor de Rechtspraak echter aan twijfels te hebben over de uitvoerbaarheid en de noodzaak van het wetsvoorstel. Op 12 mei 2026 heeft de Tweede Kamer echter ingestemd met het wetsvoorstel voor de Wet meer zekerheid flexwerkers. De Wet meer zekerheid flexwerkers is op 7 juli 2026 ook door de Eerste Kamer aangenomen. Er komt dus in plaats van het nulurencontract een bandbreedtecontract. Daarin wordt er een minimum- en een maximaal aantal uren afgesproken, waarbij het verschil maximaal 130% is. Dit betekent dat bij een minimum van 10 uur het maximum 13 uur zal zijn. Oproepen die boven het maximum zitten zullen dan door de werknemer mogen worden geweigerd. En als er structureel meer wordt gewerkt moet er een contract worden aangeboden met een hoger aantal uren.

Als de wet ook door de Eerste Kamer wordt aangenomen, zal de deze naar verwachting, voor wat betreft dit onderdeel, niet voor 1 januari 2028 in werking treden. Verder is nog een uitzondering opgenomen voor pgb-houders en pgb-zorgverleners. Dit betekent dat tijdelijke oproepovereenkomsten (waaronder een nulurencontract) in deze situaties nog kunnen worden gebruikt.

Hierna wordt uitgegaan van de mogelijkheden van een oproepovereenkomst, uitgaande van de regelgeving in het voorjaar van 2026.

3.5.2 Wettelijk kader

Uit art. 7:628a, lid 9 BW blijkt dat er wettelijk sprake is van een oproepcontract als:

- a. de omvang van de arbeid niet is vastgelegd als één aantal uren per tijdseenheid van:
 1. ten hoogste een maand; of
 2. ten hoogste een jaar en het recht op loon van de werknemer gelijkmatig is gespreid over die tijdseenheid; of
- b. de werknemer op grond van artikel 7:628, lid 5 of lid 7, of artikel 7:691, lid 7 BW, geen recht heeft op het naar tijdruimte vastgestelde loon, indien hij de overeengekomen arbeid niet heeft verricht.

Bepalend is dus dat de urenomvang niet voldoende vastligt, dat er geen regelmatige loonbetaling wordt overeengekomen of dat de werknemer alleen recht heeft op loon als die wordt opgeroepen en dan ook komt werken.

3.5.3 Bepaling over oproepovereenkomst in de Cao Gemeenten

De Cao Gemeenten kent nog een uitdrukkelijke bepaling over oproepovereenkomsten en voor gemeenten is die bepaling dus ook maatgevend. Houd daar rekening mee.

Artikel 2.4 van de Cao Gemeenten 2025-2027 luidt als volgt (let op of de tekst terugkomt in latere cao's):

1. De werkgever en de werknemer kunnen een oproepovereenkomst aangaan als in artikel

¹³ Wetsvoorstel Meer Zekerheid flexwerkers.

7:628a, lid 9 BW.

2. Per maand wordt uitbetaling van salaris en salaristoelage(n) van minimaal 15 uur gegarandeerd. Middeling van gewerkte tijd gebeurt per kwartaal, als de oproepkracht in de maanden van het betreffende kwartaal meer of minder uur werkt.
3. In de oproepovereenkomst is in ieder geval opgenomen:
 - a. dat de werkgever verplicht is werkzaamheden aan de werknemer aan te bieden als werkzaamheden de inzet van de werknemer rechtvaardigen;
 - b. dat de werknemer zich in beginsel verbindt de aangeboden werkzaamheden te verrichten;
 - c. dat de werkgever de werknemer minimaal 24 uur van tevoren oproept;
 - d. dat de werkgever de tijdstippen waarbinnen de werkzaamheden moeten worden verricht minimaal 24 uur van tevoren meedeelt;
 - e. dat de werkgever een oproep tot 24 uur voor aanvang ten dele of volledig kan afzeggen. Bij afzegging of wijziging van de tijdstippen op kortere termijn moet de werkgever salaris en salaristoelage(n) uitbetalen alsof de werkzaamheden zijn vervuld;
 - f. dat de werknemer de werkzaamheden tot 24 uur voor aanvang kan afzeggen.

3.5.4 Nulurencontract of min-max-contract ?

Een nulurencontract houdt in dat er geen gegarandeerd aantal uren wordt overeengekomen. De oproep kan voor een willekeurige omvang in aantal uren plaatsvinden;

Een **min-/max-contract** houdt in dat er wel een minimaal aantal gegarandeerde uren wordt overeengekomen en een bandbreedte van het aantal uren waarvoor de oproepkracht maximaal kan worden opgeroepen.

Hoewel een nulurencontract op grond van de wet in 2026 (en waarschijnlijk ook in 2027) nog mogelijk is, is dat in de sector gemeenten op grond van artikel 2.4 van de cao (zie hiervoor) feitelijk niet lonend. In dat artikel staat immers dat per maand minimaal 15 uur wordt gegarandeerd. Strikt genomen staat er overigens alleen dat minimaal 15 uur salaris wordt gegarandeerd. In theorie kan het dus wel zo zijn dat er nul uren gewerkt wordt maar dat wel 15 uur salaris betaald moet worden. Dat is voor de werkgever een dure optie. Bedenk daarom voorafgaand aan het aangaan van een oproepovereenkomst of dat minimum in de praktijk wel gehaald wordt.

3.5.5 Doorbetaling tijdens ziekte van de oproepkracht

Bedenk voor het aangaan van een oproepcontract dat daarvoor ook geldt op grond van artikel 7:629 BW dat tijdens de ziekte van de oproepkracht het salaris moet worden doorbetaald. De vraag is voor hoeveel uren moet worden doorbetaald.

Ga daarvoor uit van de volgende kaders:

- In ieder geval dienen tijdens de ziekte van de oproepkracht de uren te worden doorbetaald waarvoor de oproepkracht is opgeroepen of is ingeroosterd.
- Als de oproepkracht nog niet was ingeroosterd, geldt dat die aanspraak heeft op de doorbetaling van het loon dat hij gemiddeld heeft gewerkt in de periode 3 maanden voorafgaand aan de uitval wegens ziekte (art. 7:610a BW).
- De oproepkracht heeft tijdens ziekte minimaal recht op doorbetaling van 15 uur per maand op grond van de cao bepaling.
- Als de oproepkracht in de voorafgaande periode van 3 maanden gemiddeld meer uren heeft gewerkt dan heeft hij daarnaast ook aanspraak op dit gemiddelde extra aantal.

3.5.6 Verlengingsaanbod

Let erop dat als het oproepcontract 12 maanden heeft geduurd, de werkgever dan aan de oproepkracht een specifiek verlengingsaanbod moet doen op grond van art. 7:628a, lid 5 BW:

“Indien sprake is van een oproepovereenkomst, doet de werkgever steeds als de

arbeidsovereenkomst 12 maanden heeft geduurd binnen een maand schriftelijk of elektronisch een aanbod voor een vaste arbeidsomvang, die ten minste gelijk is aan de gemiddelde omvang van de arbeid in die voorafgaande periode van 12 maanden, waarbij niet op grond van artikel 628, lid 5 of lid 7, of artikel 691, lid 7, ten nadele van de werknemer wordt afgeweken van artikel 628, lid 1. Het aanbod betreft een vaste arbeidsomvang die uiterlijk ingaat op de eerste dag nadat twee maanden zijn verstreken steeds nadat de arbeidsovereenkomst 12 maanden heeft geduurd. De termijn voor aanvaarding van het aanbod bedraagt een maand. Voor de berekening van de periodes, bedoeld in de eerste en tweede zin, worden arbeidsovereenkomsten, die elkaar met tussenpozen van ten hoogste zes maanden hebben opgevolgd, samengeteld.”

Bedenk dat de wet alleen het doen van een aanbod verplicht. De oproepkracht mag dat aanbod dus afwijzen. Dat gebeurt in de praktijk meestal als de oproepkracht er zelf belang bij heeft om op onregelmatige momenten opgeroepen te blijven worden en als deze zich juist niet vast wil leggen.

Let er in ieder geval op dat het aanbod en de reactie daarop schriftelijk worden vastgelegd.

Er is rechtspraak¹⁴ waaruit blijkt dat de werkgever anders het risico loopt dat die het gemiddelde loon van de voorgaande 12 maanden aan de oproepkracht moet blijven doorbetalen totdat het oproepcontract rechtsgeldig is beëindigd. Voor het hebben van die loonaanspraak is het geen voorwaarde dat de werknemer zich beschikbaar heeft gehouden voor het verrichten van arbeid in die periode.¹⁵ Daar komt nog bij dat het na te betalen loon dan volgens artikel 7:625 BW kan worden vermeerderd met de wettelijke verhoging tot 50 procent.

3.5.7 Risico's van oproepcontracten

In de praktijk zijn er bij oproepcontracten wat meer risico's dan bij 'gewone' (tijdelijke) arbeidsovereenkomsten:

- Er zijn risico's op fouten bij verlengen van oproepcontracten, in het bijzonder het tijdig aanzeggen van de verlenging.
- Omdat de arbeidsomvang niet vaststaat en wisselend is, is er een verhoogd risico op discussies over de gewerkte uren.
- Door het ontbreken van een vast arbeidspatroon is er vaak minder contact met oproepkrachten en kan vergeten worden informatie te delen.
- Bij ziekmelding door oproepkrachten is vaak niet duidelijk wat er gebeuren moet aan re-integratie en bestaat het risico dat het UWV de werkgever verwijt te weinig gedaan te hebben.

3.6 Inzet van pensioengerechtigden

3.6.1 Arbeidsovereenkomst met pensioengerechtigden

Als een gemeente behoefte heeft aan tijdelijke arbeidskrachten en de risico's daarvan wil beperken, kan het een aantrekkelijke optie zijn om een arbeidscontract aan te gaan met een werknemer die de AOW-gerechtigde leeftijd gepasseerd is. In toenemende mate zijn er werknemers in deze categorie te vinden. Er zijn diverse mogelijkheden om van de inzet van pensioengerechtigden gebruik te maken.¹⁶

Als het gaat om een arbeidsovereenkomst met een werknemer die voor de AOW-leeftijd al

¹⁴ Rechtbank Amsterdam 20 april 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1924.

¹⁵ Rechtbank Amsterdam 8 oktober 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:5723.

¹⁶ Zie ook de VNG-handreiking langer doorwerken stimuleren: <https://vng.nl/sites/default/files/2025-02/handreiking-langer-doorwerken.pdf>

in dienst was bij de gemeente zijn er twee mogelijkheden:

1. de oorspronkelijke arbeidsovereenkomst blijft doorlopen (artikel 2.10 lid 2 van de Cao Gemeenten).
2. er wordt een nieuwe arbeidsovereenkomst, voor bepaalde of onbepaalde tijd aangegaan na de AOW-leeftijd.

Gevolgen voor pensioenopbouw

Als de arbeidsovereenkomst blijft doorlopen (mogelijkheid 1) loopt de pensioenopbouw door. ABP biedt ook als er een nieuwe arbeidsovereenkomst wordt aangegaan (mogelijkheid 2) de mogelijkheid om pensioen te blijven opbouwen. Als voorwaarde geldt dan wel dat het nieuwe dienstverband direct aansluitend op de beëindiging van het dienstverband op de AOW-leeftijd volgt en dat de werknemer dezelfde functie blijft uitoefenen.¹⁷

Als een werknemer na de AOW-gerechtigde leeftijd blijft doorwerken, kan deze er ook nog voor kiezen om gedeeltelijk met pensioen te gaan. Het is van belang dat in alle gevallen goed overleg met ABP plaatsvindt om misverstanden te voorkomen.

Wet werken na de AOW gerechtigde leeftijd

In de Wet Werken na de AOW-gerechtigde leeftijd staan maatregelen die het voor werkgevers gemakkelijker maken om deze categorie werknemers in dienst te houden of te nemen. Op 1 juli 2023 is de wet aangepast. Met ingang van die datum hoeft de werkgever nog maar zes weken loon door te betalen als een werknemer met de AOW-gerechtigde leeftijd gepasseerd is door ziekte uitvalt. De Cao Gemeenten is daar per 1 januari 2024 ook op aangepast.

Hierna wordt kort een aantal specifieke punten genoemd dat het (ook) voor de werkgever aantrekkelijk maakt om met AOW+ werknemers te werken. Zie voor meer informatie ook de aparte VNG-Handreiking langer doorwerken.¹⁸ Die handreiking beschrijft op meerdere manieren hoe de arbeidsparticipatie van medewerkers die de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken of hebben bereikt, kan worden verhoogd en bespreekt uitgebreid alle arbeidsrechtelijke aandachtspunten bij langer doorwerken.

Sociale zekerheid

Een werknemer is na het bereiken van de AOW-leeftijd niet meer verzekerd tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. De overheidswerkgever heeft dan ook minder risico's. Als het dienstverband tijdens ziekte eindigt, heeft de werknemer mogelijk nog wel kort recht op Ziektewetuitkering.

Ketenregeling

De ketenregeling voor tijdelijke contracten met AOW-gerechtigden is langer: maximaal vier jaar in plaats van drie jaar en zes in plaats van drie tijdelijke contracten.

Loondoorbetaling bij ziekte

Vanaf 1 juli 2023 hoeft de werkgever nog maar zes weken loon door te betalen als een werknemer na de AOW-gerechtigde leeftijd door ziekte uitvalt. De verplichte loondoorbetaling bij ziekte is dus aanmerkelijk korter: maximaal zes weken in plaats van twee jaar.

Re-integratieverplichtingen

Voor een AOW-gerechtigde werknemer is het niet verplicht om een plan van aanpak op te stellen of om een spoor 2 traject in te zetten. De werkgever hoort alleen gedurende de

¹⁷ Handleiding premie en gegevens van ABP, versie maart 2026.

¹⁸ <https://vng.nl/sites/default/files/2025-02/handreiking-langer-doorwerken.pdf>.

ziekteperiode van maximaal zes weken maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de AOW-gerechtigde werknemer de eigen of passende arbeid kan verrichten.

Aanpassing arbeidsomvang

De werkgever hoeft niet in te gaan op een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur omdat de Wet flexibel werken niet van toepassing is.

Transitievergoeding

Er hoeft geen transitievergoeding betaald te worden bij het beëindigen van de arbeidsovereenkomst met een AOW-gerechtigde werknemer.

3.6.2 Een oproepovereenkomst met pensioengerechtigden

Voor het aangaan van een nieuwe arbeidsovereenkomst met een pensioengerechtigde kan in sommige omstandigheden de vorm van een oproepovereenkomst een goede optie zijn. Daarvoor gelden echter wel de voorwaarden en beperkingen die hiervoor in paragraaf 3.5 zijn besproken, waaronder met name de minimale uitbetaling van 15 uur per maand op grond van de bepaling daarover in de Cao Gemeenten. Het is daarom van belang goed na te gaan of een oproepovereenkomst in de gegeven situatie wel de beste oplossing is. Een alternatief is om met de verruimde ketenregeling tijdelijke contracten te geven op het moment dat een inzet gewenst is, voor de duur van die inzet.

3.6.3 Inhuur van pensioengerechtigden via een uitzendbureau of een detacheringsbureau

Ook voor pensioengerechtigden is het natuurlijk mogelijk om die via een uitzend- of detacheringsbureau in te huren. Net zoals geldt voor werknemers beneden de pensioengerechtigde leeftijd zullen de kosten daarvan in het algemeen hoger zijn als het zelf in dienst nemen. Daar komt bij dat enkele voordelen die voor de werkgever een rol kunnen spelen bij werknemers beneden de pensioengerechtigde leeftijd, zoals het vermijden van het eigen risico voor de WW en het vermijden van risico's in het kader van de ketenregeling niet of minder gelden bij personen die de AOW-leeftijd zijn gepasseerd.

3.6.4 Inhuur van pensioengerechtigden als zzp'er

Van belang is dat ook voor het inhuren van personen die de AOW-gerechtigde leeftijd zijn gepasseerd moet worden getoetst, in het licht van de Wet DBA, of er wel daadwerkelijk sprake is van het werken als zelfstandige. Met name als het gaat om het vervullen van een reguliere functie, rijst de vraag of dat zo is. De werkgever loopt ook in deze situatie het risico van een naheffing en/of een boete door de Belastingdienst. Ook voor de pensioengerechtigden geldt daarom dat de optie van een inhuur als zzp'er alleen gebruikt kan worden voor projectmatige opdrachten, waarbij daadwerkelijk als zelfstandige wordt gewerkt. Voor meer toelichting op de risico's aan het inschakelen van zzp's wordt verwezen naar paragraaf 4.5.

3.7 Stageovereenkomsten en verschil met arbeidsovereenkomst

Wanneer er behoefte is aan flexibele arbeidskrachten kan het, zeker bij een krappe arbeidsmarkt, aantrekkelijk zijn om (ook) te kijken of er stagiairs aangetrokken kunnen worden en stageplaatsen aan te bieden. Let wel, een stagiaire is niet bedoeld om tijdelijk een vacature in te vullen.

Stagiairs kunnen zeker een nuttige rol vervullen voor de gemeente. Ze kunnen bijvoorbeeld en onderzoek uitvoeren voor de gemeente. Van belang is wel te bedenken en ook met leidinggevendens goed te bespreken dat van een stagiair niet een arbeidsprestatie verlangd mag worden die vergelijkbaar is met die van een 'gewone' werknemer en dat het opleidingsdoel voorop blijft staan. De juridische status van een stagiair is anders dan die van een 'gewone' werknemer.

3.7.1 Stageovereenkomst of arbeidsovereenkomst

Het maakt een wezenlijk verschil of een werknemer van de gemeente werkzaam is op basis van een stageovereenkomst of een arbeidsovereenkomst:

- Er is sprake van een arbeidsovereenkomst wanneer er voldaan is aan drie criteria: arbeid, loon en gezag.
- Bij een stageovereenkomst is er in beginsel geen sprake van 'arbeid'. De bedoeling van zo'n overeenkomst is dat de stagiair kan 'proeven' aan het werken bij de gemeente en ervaring kan opdoen die van belang is voor de opleiding.
- Omdat een stageovereenkomst in beginsel niet de status heeft van arbeidsovereenkomst, kan een stagiair geen aanspraak maken op wettelijke bepalingen die voor werknemers met een arbeidsovereenkomst van toepassing zijn, zoals bijvoorbeeld loondoorbetaling bij ziekte en een aanspraak op een transitievergoeding bij het aflopen van de overeenkomst.

Als in de praktijk echter blijkt dat een stagiair feitelijk en grotendeels als een 'gewone' werknemer wordt ingezet, bestaat het risico dat, als een geschil daarover ontstaat, een rechter (met terugwerkende kracht) aanneemt dat er wel sprake is van een arbeidsovereenkomst en dat dus ook alle rechten die daarbij horen van toepassing zijn. Een voorbeeld daarvan is een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant.¹⁹ In die zaak oordeelde de rechter dat het leerelement zo goed als ontbrak en dat er sprake was van productieve arbeid waarmee het primaire doel van de werkgever werd gediend. De werkgever slaagde er niet in om dit te weerleggen.

Praktische tips bij het aannemen van stagiairs

- Maak zo mogelijk gebruik van een model stageovereenkomst die opleidingsinstituten vaak beschikbaar hebben.
- Bewaak dat er daadwerkelijk sprake is van een leer- en ontwikkelperiode voor de stagiairs.
- Stel zo mogelijk in overleg met de school en de stagiair een opleidingsplan vast voor de stage.
- Zorg voor een adequate begeleiding van de stagiair.
- Zorg ervoor dat het werken in overwegende mate in het teken staat van het opdoen van kennis en ervaring met het oog op de voltooiing van de opleiding.

Cao Gemeenten

In de media is in 2023 veel aandacht geweest voor de positie van stagiaires met name de vergoedingen die stagiaires ontvangen tijdens hun stageperiode. Tijdens de onderhandelingen voor de Cao Gemeenten / Cao SGO 2024-2025 zijn de vergoedingen van stagiaires aan de orde geweest en is in het onderhandelingsresultaat van de Cao Gemeenten en de Cao SGO 2024-2025 daarover het volgende opgenomen:

Gelijke stagevergoeding

In het Stagepact MBO 2023-2027, dat onder andere door sociale partners is ondertekend, is Overeengekomen dat elke student een passende vergoeding krijgt voor de stage. Sociale partners vinden het belangrijk dat studenten die stagelopen een passende stagevergoeding ontvangen en dat hierbij geen onderscheid wordt gemaakt in de vergoeding voor stagiaires van verschillende opleidingsniveaus.

¹⁹ Rechtbank Oost-Brabant 3 december 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:6952.

In de Cao Gemeenten en SGO is dit nu in artikel 2.9, lid 5 opgenomen: *“De stagiair krijgt een passende onkostenvergoeding, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt in de hoogte van de vergoeding voor stagiaires van verschillende opleidingsniveaus”*.

4

Externe inhuur

4.1 Inleiding

Externe inhuur van arbeidskrachten blijft onverminderd een belangrijk onderwerp voor gemeenten. Ondanks de noodzaak van de inzet van externe inhuur geldt tegelijkertijd voor velen de wens om een verdere toename van externe inhuur te voorkomen. De krapte op de arbeidsmarkt brengt de nodige uitdagingen mee. Door die krapte slagen gemeenten er niet altijd in om hun taken te volbrengen zonder daarvoor een beroep te moeten doen op de inhuur van externe arbeidskrachten. Als de inhuur van die externe arbeidskrachten dan nodig blijkt te zijn, dan kan dat op verschillende wijzen tot stand komen. De opdrachtgever kan rechtstreeks contracteren, bijvoorbeeld met een freelancer / zzp'er, of kan kiezen voor de inschakeling van een detacherings- of uitzendbureau. Ook kan tot 1 januari 2028 nog gebruik worden gemaakt van een payrollconstructie. Omdat payroll nu nog in de sector voorkomt, wordt in deze bijdrage ook bij deze variant van de inhuur van externe arbeidskrachten kort stilgestaan.

Op de verschillende varianten van externe inhuur wordt hierna ingezoomd, alsook op de mogelijkheid de inhuur met tussenkomst van een derde partij te laten plaatsvinden. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de betekenis voor de praktijk van wetsvoorstellen die op het moment van publicatie van deze handreiking nog niet inwerking zijn getreden: het Wetsvoorstel Zelfstandigenwet, het Wetsvoorstel Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (hierna: Wetsvoorstel Vbar) en het wetsvoorstel Wet meer zekerheid flexwerkers (hierna: Wetsvoorstel Flex).

4.2 Uitzenden

Een vorm van flexibele inhuur van arbeid is uitzending. Uitzending houdt in dat een werknemer (uitzendkracht), in dienst van een uitzendbureau (uitlener), tijdelijk elders gaat werken (bij de inlener). De uitzendkracht wordt uitgeleend omdat de inlener extra arbeidskrachten nodig heeft, bijvoorbeeld vanwege drukte of in geval van ziekte of verlof. Uitzendwerk heeft voordelen, maar is ook aan veel regels gebonden. Sinds 1 januari 2026 zijn de nieuwe uitzendcao's van de Algemene Bond Uitzendondernemingen ("ABU") en de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen ("NBBU") van kracht, met een looptijd tot en met 31 december 2028. In anticipatie op het Wetsvoorstel Flex is in de cao een nieuw fasesysteem opgenomen dat zal gelden indien de wet in werking treedt.²⁰ Naast de aanpassing van het fasesysteem zien de belangrijkste wijzigingen van de cao op de overgang naar een systeem van gelijkwaardige beloning, waarbij ook de pensioenregeling gelijkwaardig moet zijn en vanaf dag één wordt opgebouwd.

Hierna wordt ingegaan op de vereisten voor het bestaan van een uitzendovereenkomst (4.2.1) en het uitzendbeding (4.2.2). In paragraaf 4.2.3 komt het in de uitzendbranche gehanteerde fasesysteem aan de orde, het systeem dat de rechtspositie van de uitzendkracht regelt bij opeenvolgende arbeidsovereenkomsten. In paragraaf 4.2.4 wordt

²⁰ Op moment van publicatie van deze handreiking is de wet door de Tweede Kamer aangenomen. Als ook de Eerste Kamer instemt, kan de wet op 1 januari 2028 in werking treden.

het fasensysteem besproken dat zal gelden indien het Wetsvoorstel Flex van kracht wordt.

4.2.1 Uitzendovereenkomst

De arbeidsovereenkomst van een uitzendkracht met het uitzendbureau wordt een uitzendovereenkomst genoemd. De uitzendovereenkomst is een bijzondere vorm van de arbeidsovereenkomst.

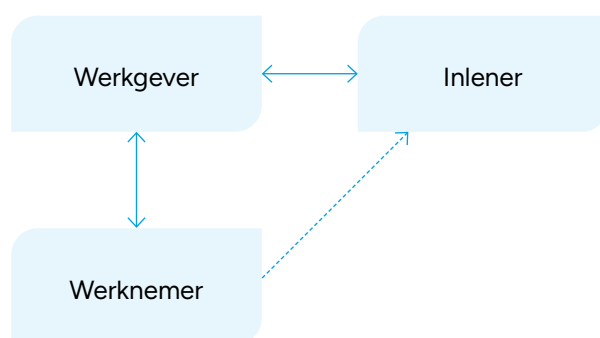
Artikel 7:690 BW definieert de uitzendovereenkomst als volgt:

“De uitzendovereenkomst is de arbeidsovereenkomst waarbij de werknemer door de werkgever, in het kader van de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkgever ter beschikking wordt gesteld van een derde om krachtens een door deze aan de werkgever verstrekte opdracht arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van de derde.”

Om te kunnen spreken van een uitzendovereenkomst, moet sprake zijn van de volgende elementen:

1. een arbeidsovereenkomst;
2. terbeschikkingstelling in de uitoefening van beroep of bedrijf van de werkgever;
3. terbeschikkingstelling aan een derde partij om arbeid te verrichten;
4. een opdracht van een derde partij aan de werkgever; en
5. het verrichten van arbeid onder toezicht en leiding van een derde partij.

Bij een uitzendovereenkomst zijn dus drie partijen betrokken: de werknemer (de uitzendkracht), de werkgever (het uitzendbureau) en de inlener (de organisatie waar de werkzaamheden worden verricht). In onderstaande figuur is de driehoeksverhouding tussen partijen weergegeven.



De uitzendkracht heeft een arbeidsovereenkomst met het uitzendbureau. Of sprake is van een arbeidsovereenkomst dient getoetst te worden aan de vereisten van artikel 7:610 BW, namelijk arbeid, loon, gezag en gedurende een zekere tijd. Bij aanwezigheid van al deze elementen is sprake van een arbeidsovereenkomst.

Als een werkgever slechts incidenteel werknemers ter beschikking stelt, dan is er geen sprake van een uitzendovereenkomst. De werkgever doet dit dan niet in het kader van de uitoefening van zijn beroep of bedrijf. Denk hierbij aan een werkgever die incidenteel een werknemer aan een andere organisatie uitleent, omdat hij tijdelijk zelf geen werk heeft of in het kader van re-integratie in het tweede spoor (zie hoofdstuk 3).

De definitie van de uitzendovereenkomst ziet op alle driehoeksrelaties waarbij de arbeidskracht in het kader van de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkgever aan een derde partij ter beschikking wordt gesteld om onder diens leiding en toezicht arbeid te verrichten. Als de werkzaamheden niet onder leiding en toezicht van de derde partij worden verricht, is geen sprake van uitzenden, maar bijvoorbeeld van aanneming van werk of contracting. Deze onderwerpen vallen buiten het bestek van deze handreiking.

Uitzendbureaus zijn een schakel in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Door werving en selectie van uitzendkrachten vervullen zij een zogenoemde allocatiefunctie. Als de uitlener geen allocatiefunctie vervult en dus de inlener zelf de werving en selectie van de arbeidskracht op zich neemt, dan is sprake van een alternatieve vorm van uitzenden, namelijk payrolling (paragraaf 4.10).

Voor de inlener geldt op basis van de Waadi een zogenoemde vacaturemeldingsplicht. De inlener dient de bij hem werkzame uitzendkrachten tijdig en duidelijk binnen zijn bedrijf ontstane vacatures mee te delen, zodat zij dezelfde kansen hebben op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd als de werknemers die rechtstreeks bij de inlener in dienst zijn. Uit de wetsgeschiedenis bij de Waadi blijkt dat deze vacaturemeldingsplicht alleen geldt voor vacatures voor onbepaalde tijd. De verplichting gaat niet zover dat de inlener ook verplicht is om de uitzendkracht die bij hem solliciteert op een vacature ook daadwerkelijk in dienst te nemen.

4.2.2 Uitzendbeding

In een uitzendverhouding hebben partijen meer vrijheid in het aangaan en verbreken van de arbeidsrelatie. Partijen kunnen in de uitzendovereenkomst overeenkomen dat de overeenkomst (van rechtswege) eindigt op het moment dat aan de terbeschikkingstelling van de werknemer op verzoek van de inlener een einde komt (art. 7:691, lid 2 BW). De inlener hoeft niet te motiveren waarom hij de opdracht van de werknemer wil beëindigen. Dit wordt het 'uitzendbeding' genoemd.

Ook in het geval van arbeidsongeschiktheid van de uitzendkracht kan het uitzendbeding worden ingeroepen. De Hoge Raad heeft in de uitspraak *Solutions* bepaald dat bij arbeidsongeschiktheid de uitzendovereenkomst niet van rechtswege eindigt, zoals dat voorheen het geval was, maar dat de inlener wel rechtmatig een verzoek tot beëindiging kan doen waardoor de terbeschikkingstelling ten einde komt.²¹ De uitzendcao's zijn als gevolg hiervan aangepast. Dat betekent dat de terbeschikkingstelling van de uitzendkracht bij arbeidsongeschiktheid niet op verzoek van de inlener kan eindigen. Met het Wetsvoorstel Flex zal in de wet (artikel 7:691, lid 2 BW) opgenomen worden dat het uitzendbeding niet ingeroepen kan worden wegens ziekte.

Het uitzendbeding geldt niet langer als de uitzendkracht in meer dan 26 weken arbeid heeft verricht (art. 7:691, lid 3 BW). De periode van 26 weken kan bij cao verlengd kan worden tot maximaal 78 weken. In de huidige uitzendcao's is van deze afwijkmogelijkheid gebruik gemaakt voor een periode van 52 weken.

In het Wetsvoorstel Flex wordt voorgesteld om de maximale duur van het uitzendbeding te beperken tot 52 weken, zonder de mogelijkheid om daarvan bij cao af te wijken. In anticipatie op deze wijziging is in de uitzendcao's een vervangende bepaling opgenomen die niet langer afwijkt, maar rechtstreeks naar de wet verwijst. Deze bepaling gaat gelden zodra de wet Flex in werking treedt. In de praktijk verandert er niets, omdat de 52 weken aansluit bij wat in de uitzendcao's al is overeengekomen. De beoogde inwerkingtredingsdatum voor dit onderwerp is 1 januari 2028.

Als de uitzendovereenkomst met uitzendbeding langer heeft geduurd dan 26 weken, dan is de uitzendonderneming bij beëindiging van de uitzendovereenkomst door een beroep op het uitzendbeding verplicht om dit bij de uitzendkracht ten minste tien kalenderdagen voor de beëindiging van rechtswege te melden. Dit geldt ook in het geval van arbeidsongeschiktheid. Als de uitzendonderneming zich niet of niet geheel aan deze kennisgevingstermijn houdt, moet zij een vergoeding aan de uitzendkracht betalen die gelijk is aan het basisloon dat de uitzendkracht zou hebben verdiend in de periode van de

²¹ HR 17 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:426 (*Solutions*).

niet in acht genomen kennisgevingstermijn. De uitzendkracht zelf moet zijn of haar verzoek om de uitzendovereenkomst met uitzendbeding te beëindigen uiterlijk één werkdag van tevoren melden bij de uitzendonderneming.

Het is denkbaar dat de uitzendonderneming de kosten voor de loondoorbetalingsverplichting van de uitzendkracht bij arbeidsongeschiktheid bij de inlener in rekening zal brengen. In de overeenkomst tussen de uitzendonderneming en de inlener waarin de voorwaarden zijn opgenomen waaronder de uitzendkracht wordt in-/uitgeleend, de zogenoemde uitleenovereenkomst, zullen hierover mogelijk afspraken worden opgenomen.

4.2.2 Fasensysteem

Flexibiliteit is ook in het geval van uitzenden niet onbeperkt. De zogenoemde ketenregeling bepaalt hoeveel tijdelijke arbeidsovereenkomsten een werknemer mag krijgen voordat er automatisch een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat. Als hoofdregel geldt voor de ketenregeling een maximum duur van drie jaar en drie contracten. Dat betekent dat bij een vierde opeenvolgend contract voor bepaalde tijd, of als het laatste contract in de reeks de periode van drie jaar overschrijdt, er sprake is van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Er is sprake van opeenvolgende contracten als zij elkaar met een tussenpoos van zes maanden of minder opvolgen.

Voor uitzendovereenkomsten is in de cao's voor uitzendkrachten rechtsgeldig van de standaard ketenregeling, zoals hiervoor genoemd, afgeweken. Zowel de ABU-cao als de NBBU-cao werken met een fasensysteem. In fase A (Cao ABU) en fase 1-2 (Cao NBBU) is de ketenregeling niet van toepassing. Deze fasen duren 52 gewerkte weken en doorbetaalde vakantieweken. Het maakt daarbij niet uit of er slechts een dag per week of voltijds voor dezelfde uitzendonderneming wordt gewerkt. Bij een onderbreking van meer dan zes maanden begint de telling opnieuw.

Na het verstrijken van de periode van 52 gewerkte weken breekt de volgende fase aan. Voor de ABU-cao is dat fase B en voor de NBBU-cao fase 3. Deze fase duurt maximaal drie jaar en in deze fase kunnen maximaal zes uitzendovereenkomsten zonder uitzendbeding worden overeengekomen. Als er sprake is van een onderbreking van meer dan zes maanden tussen twee uitzendovereenkomsten, dan begint de telling van de eerste fase opnieuw (fase A of fase 1).

Bij voortzetting van het dienstverband, of een tussenpoos van maximaal zes maanden, bij dezelfde uitzendonderneming treedt vervolgens fase C (ABU-cao) en fase 4 (NBBU-cao) aan. In fase C is de uitzendkracht werkzaam op basis van een uitzendovereenkomst voor onbepaalde tijd. Schematisch is dit als volgt weer te geven.

Duur	52 weken		Maximaal 3 jaar en maximaal 6 contracten voor bepaalde tijd	Onbepaalde tijd
ABU-Cao	Fase A		Fase B	Fase C
NBBU-Cao	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4

Bij beëindiging van de opdracht door de inlener in fase B of C (Cao ABU) en fase 3 en 4 (Cao NBBU) eindigt de uitzendovereenkomst van de uitzendkracht met het uitzendbureau niet. Het uitzendbureau moet onder doorbetaling van het salaris op basis van eerder gewerkte uren op zoek naar ander passend werk dat in elk geval niet meer dan twee functiegroepen lager ligt.

Op de inlener heeft de fase waarin de uitzendkracht zit geen directe invloed. De verantwoordelijkheden met betrekking tot betaling van salaris en het aanbieden van werkzaamheden liggen immers bij het uitzendbureau. Echter, voor de beëindiging van de opdracht van een uitzendkracht in fase B of C kunnen tussen inlener en uitzender afwijkende afspraken gelden. Denkbaar is dat voor de beëindiging van de opdracht een opzegtermijn geldt. Ook is het mogelijk dat het uitzendbureau de kosten van de eventueel resterende looptijd van de arbeidsovereenkomst van de uitzendkracht afwentelt op de inlener. Om verrassingen achteraf te voorkomen is het voor de inlenende partij belangrijk hier vooraf goede afspraken met het uitzendbureau over te maken.

4.2.3 De gevolgen van het Wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers voor het fasensysteem

In de uitzendcao's is rekening gehouden met het Wetsvoorstel Flex. De beoogde inwerkingtredingsdatum voor dit onderwerp is 1 januari 2028.

In het Wetsvoorstel Flex is met betrekking tot de ketenregeling het volgende voorgesteld:

- Bij tussenpozen van ten hoogste 36 maanden tussen opvolgende arbeidsovereenkomsten wordt doorgerekend. Dit geldt nu voor tussenpozen van ten hoogste zes maanden.
- Bij scholieren, studenten en AOW-gerechtigden die ten hoogste zestien uur per week hebben gewerkt, geldt een uitzondering op de tussenpoos van ten hoogste 36 maanden. Voor hen geldt een onderbrekingsperiode van ten hoogste zes maanden.
- De tussenpoos van ten hoogste zes maanden bij scholieren en studenten die ten hoogste zestien uur per week hebben gewerkt kan bij cao verkort worden tot drie maanden wanneer de functie slechts voor negen maanden per jaar kan worden uitgevoerd.
- De tussenpoos van zes maanden bij scholieren en studenten die ten hoogste zestien uur per week hebben gewerkt kan bij regeling van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, op verzoek van de Stichting van de Arbeid, worden verkort tot drie maanden wanneer de aan te wijzen functie slechts voor ten hoogste negen maanden per jaar kan worden uitgevoerd en niet aansluitend door dezelfde werknemer kan worden uitgeoefend gedurende een periode van meer dan negen maanden per jaar.
- De werkgever moet aan kunnen tonen dat de werknemer scholier of student is. Alle gebruikelijke bewijsmiddelen kunnen hiertoe worden gebruikt. Voorbeelden hiervan zijn een studentenkaart of een bewijs van studiefinanciering. De Tweede Kamer heeft de regering verzocht te onderzoeken of ook de loonheffingsverklaring kan dienen als bewijs dat een werknemer scholier of student is, zodat de administratieve lasten voor werkgevers afnemen.
- Het huidige artikel 7:668a, lid 5, BW komt te vervallen. Hierin is bepaald dat bij cao de periode van drie jaar kan worden verlengd tot vier jaar en dat het aantal contracten kan worden verlengd van drie naar zes.

Met betrekking tot artikel 7:691 BW bevat het Wetsvoorstel Flex de volgende wijzigingen:

- Zodra de werknemer meer dan 52 weken arbeid heeft verricht, is op de uitzendovereenkomst de ketenregeling van toepassing.
- Wanneer een werknemer meer dan 52 weken heeft gewerkt, kunnen tijdelijke uitzendovereenkomsten automatisch overgaan in een contract voor onbepaalde tijd. Dat gebeurt in twee situaties:
 - Uitzendovereenkomsten tussen dezelfde werknemer en uitzendwerkgever hebben elkaar, met tussenpozen van maximaal 36 maanden, opgevolgd en de totale periode (inclusief tussenpozen) langer wordt dan 24 maanden.
 - Meer dan zes tijdelijke uitzendovereenkomsten tussen dezelfde werknemer en uitzendwerkgever hebben elkaar opgevolgd, met tussenpozen van maximaal 36 maanden.
- Gedurende de eerste 52 weken kan de uitzendwerkgever de loondoorbetaling bij het niet verrichten van arbeid uitsluiten. Op dit moment kan de uitzendwerkgever de loondoorbetaling bij het niet verrichten van arbeid gedurende de eerste 26 weken uitsluiten.

In de uitzendcao's is een vervangend fasensysteem opgenomen dat zal gelden vanaf de dag waarop het Wetsvoorstel Flex de hiervoor genoemde artikelen wijzigt. Dit vervangend systeem sluit aan bij de voorgestelde wet. Afwijking tussen uitzendkracht en uitzendonderneming is alleen mogelijk ten gunste van de uitzendkracht. De aangepaste duur van de tussenpoos en de aangepaste duur van fase b (Cao ABU) en fase 3 (Cao NBBU) geldt voor alle uitzendovereenkomsten voor bepaalde tijd in fase b (Cao ABU) en fase 3 (Cao NBBU) die na inwerkingtreding het Wetsvoorstel Flex zijn gesloten.

In fase A (Cao ABU) en fase 1-2 (Cao NBBU) is de ketenregeling niet van toepassing. Deze fasen duren 52 gewerkte weken. Het maakt daarbij niet uit of er slechts een dag per week of voltijds voor dezelfde uitzendonderneming wordt gewerkt. Ook maakt het niet uit of de uitzendkracht doorbetaalde vakantie geniet. Vakantieweken tellen mee, ongeacht hoeveel vakantie-uren zijn opgenomen. Bij een onderbreking van meer dan zestig maanden begint de telling opnieuw. In deze fase is het toegestaan om een uitzendbeding overeen te komen en mag de loondoorbetaling bij het niet verrichten van arbeid worden uitgesloten.

Na het verstrijken van de periode van 52 gewerkte weken breekt de volgende fase aan. Voor de ABU-cao is dat fase B en voor de NBBU-cao fase 3. Deze fase duurt maximaal twee jaar en in deze fase kunnen maximaal zes uitzendovereenkomsten worden overeengekomen. Als er sprake is van een onderbreking van meer dan zestig maanden tussen twee uitzendovereenkomsten, dan begint de telling van de eerste fase opnieuw (fase A of fase 1).

Bij voortzetting van het dienstverband, of een tussenpoos van maximaal zestig maanden, bij dezelfde uitzendonderneming treedt vervolgens fase C (ABU-cao) en fase 4 (NBBU-cao) aan. In fase C is de uitzendkracht werkzaam op basis van een uitzendovereenkomst voor onbepaalde tijd. Schematisch is dit als volgt weer te geven.

Duur	52 weken		Maximaal 2 jaar en 6 contracten voor bepaalde tijd	Onbepaalde tijd
ABU-Cao	Fase A		Fase B	Fase C
NBBU-Cao	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4

Bij beëindiging van de opdracht door de inlener in fase B of C (Cao ABU) en fase 3 en 4 (Cao NBBU) eindigt de uitzendovereenkomst van de uitzendkracht met het uitzendbureau niet van rechtswege. Ook bij de minderjarige uitzendkracht en de uitzendkracht in de beroepsbegeleidende leerweg in fase A (cao ABU) of fase 1 of 2 (Cao NBBU), maar langer dan 52 weken in dienst is, eindigt de uitzendovereenkomst tussen uitzendkracht en uitzendbureau niet bij beëindiging van de opdracht door de inlener. Het uitzendbureau moet onder doorbetaling van het salaris op basis van eerder gewerkte uren op zoek naar ander passend werk dat in elk geval niet meer dan twee functiegroepen lager ligt.

4.3 Tussenkost van derde partijen

Naast het inhuren van uitzendkrachten bestaan er nog andere vormen van externe inhuur die hierna zullen worden besproken. Deze inhuur kan op verschillende wijze plaatsvinden.

Aan de externe inhuur kan een raamovereenkomst ten grondslag liggen, waarin afspraken worden vastgelegd die van toepassing zijn op alle inhuur die via die partij plaatsvindt. Grootschaliger wordt ook gezien dat een dergelijke partij wordt ingezet als een 'preferred supplier'. Daarmee is deze partij als hofleverancier het eerste aanspreekpunt.

De opdrachtgever kan er ook voor kiezen om via een daartoe bestemd platform – ook wel inhuurmarktplaats genoemd – externe arbeidskrachten aan te zoeken. De opdrachtgever plaatst op een dergelijk platform de opdracht(en) en geïnteresseerde externen kunnen daarop reageren dan wel inschrijven. Een door overheden veel gebruikte tegenhanger daarvan is het Dynamisch Aankoopstelsel (“DAS”). In deze gevallen regelt de opdrachtgever de externe inhuur zelf.

Het contracteren tussen opdrachtgevers en zzp'ers kan plaatsvinden met tussenkomst van een derde partij. Dergelijke derde partijen doen zich in verschillende verschijningen voor. Voorbeelden daarvan zijn: de Managed Service Provider (“MSP”), de broker of de Master Vendor.

De MSP verzorgt doorgaans de volledige externe inhuur binnen de organisatie van de opdrachtgever. Vanuit die hoedanigheid contracteert de MSP – namens de opdrachtgever – met andere partijen, zoals uitzendbureaus, detacheringsbureaus en zzp'ers. De MSP kan daarin de capaciteitsplanning en het contractmanagement namens de opdrachtgever verzorgen. De inschakeling van de MSP zou kunnen bijdragen aan het verkrijgen van een volledig(er) overzicht van de totale externe inhuur.

De broker heeft doorgaans een kleinere rol dan de MSP en is feitelijk de beheerder van contracten van de opdrachtgever met extern ingehuurd met wie de opdrachtgever rechtstreeks contracteert. In de praktijk betreffen dit zzp'ers. De opdrachtgever besteedt (in beginsel alleen) de administratieve taken uit aan de broker, waarmee de opdrachtgever wordt ontzorgd in de administratie rond de inhuur van zzp'ers.

Als derde variant kan de Master Vendor worden genoemd. Deze wordt ook wel geduid als een staffing-organisatie die de hofleverancier is van het (veelal grootschalig) in te huren personeel. De Master Vendor contracteert op haar beurt vervolgens met derde partijen of levert uit een eigen kandidatenbestand. Als de Master Vendor contracteert met derde partijen, dan is feitelijk sprake van onderaanneming tussen de Master Vendor en die derde partijen.

In zijn algemeenheid mag van de tussenkomende derde partij worden verwacht te beschikken over een netwerk, waarin opdrachtgevers en opdrachtnemers met elkaar in contact komen. Dit kan van toegevoegde waarde zijn in tijden van krapte op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd gaan kosten gepaard met de inschakeling van die derde partij, welke kosten niet worden gemaakt als rechtstreeks wordt gecontracteerd.

4.3.1 Vormen van tussenkomst en vergoeding

Tussen de opdrachtgever en de tussenkomende derde partij wordt een overeenkomst gesloten, waarin de voorwaarden van de dienstverlening worden vastgelegd. Afhankelijk van de gekozen vorm van tussenkomst kan de inhoud van dergelijke overeenkomsten sterk variëren. Doorgaans wordt vastgelegd onder welke voorwaarden de aan te trekken externe arbeidskracht zal worden ingeschakeld en hoe deze de opdracht(en) dient te volbrengen. Verder zal erin zijn opgenomen welke verplichtingen en verantwoordelijkheden onderdeel uitmaken van de diensten die de derde tussenkomende partij aan de opdrachtgever levert. Vervolgens zoekt de tussenkomende derde partij een externe arbeidskracht aan en wordt de opdrachtbevestiging gesloten door de tussenkomende partij met die externe arbeidskracht, onder de voorwaarden zoals aanvankelijk zijn overeengekomen met de opdrachtgever. Voorts worden daarin aanvullende voorwaarden opgenomen, bijvoorbeeld inzake tariefstelling, de periode, eventuele tussentijdse beëindigingsmogelijkheid en overige (administratieve) afspraken. De opdrachtbevestiging is dan onderliggend aan de overeenkomst tussen de opdrachtgever en de tussenkomende derde partij. De externe arbeidskracht aan wie de opdrachtbevestiging wordt verstrekt, kan een zzp'er of een uitgeleende arbeidskracht zijn. In het laatste geval zal de opdrachtbevestiging een inleenbevestiging zijn, overeengekomen met de uitlener van die arbeidskracht.

Voor de diensten van tussenkomende derde partijen vindt een vergoeding plaats. Doorgaans zendt de externe arbeidskracht (of diens uitlener) voor de geleverde diensten een factuur toe aan de derde tussenkomende partij. Die factureert vervolgens aan de opdrachtgever, waarbij tevens een vergoeding voor de tussenkomende derde partij wordt gedeclareerd bij de opdrachtgever. Doorgaans wordt afgesproken dat de tussenkomende derde partij de factuur van de externe arbeidskracht voldoet nadat de opdrachtgever de factuur van de tussenkomende derde partij heeft voldaan.

4.3.2 Risicodragers

Vanwege de tussenkomst van een derde partij is het van belang stil te staan bij de vraag wie welke financiële risico's draagt. Die risicoverdeling kan enerzijds worden bepaald of beïnvloed door hetgeen betrokken partijen in de overeenkomst(en) afspreken. Dergelijke afspraken kunnen zeer uiteenlopend zijn en betreffen steeds maatwerk. Die afspraken zien bijvoorbeeld op het vrijwaren van risico's in de sfeer van belastingen en/of sociale premies. Veel voorkomend is dat de opdrachtnemer – de zzp'er of een uitlenende partij – de opdrachtgever en/of de tussenkomende derde partij vrijwaart van dergelijke risico's.

Anderzijds vindt risicoverdeling plaats vanwege (dwingende) bepalingen uit wet- en regelgeving. In paragraaf 4.5.1. wordt uitvoerig stilgestaan bij schijnzelfstandigheid. De vaststelling van dergelijke schijnzelfstandigheid kan verkapt werkgeverschap opleveren, waarna vervolgens de daaraan verbonden gevolgen voor rekening komen van de verkapte werkgever. Of die gevolgen – in geval van tussenkomst van een derde partij – voor rekening komen van de opdrachtgever of van de tussenkomende derde partij, is voor een belangrijk deel afhankelijk van wie feitelijk de werkgeversrol vervult. Indien de tussenkomende derde partij slechts voornamelijk een administratieve rol vervult in de keten en de opdrachtgever zelf direct contracteert met de externe arbeidskracht en de dagelijkse leiding heeft over de uitvoering van de afgesproken opdracht, dan zal het verkapt werkgeverschap eerder aan het adres van de opdrachtgever zelf belanden. Echter, daar waar de tussenkomende derde partij een prominenter (werkgevers)rol vervult in de keten, dan kan die derde tussenkomende partij worden aangesproken voor de daarmee gepaard gaande gevolgen. Voor wiens rekening het verkapt werkgeverschap daadwerkelijk komt is steeds sterk afhankelijk van alle omstandigheden van het geval en is in deze handreiking zodoende niet in zijn algemeenheid te beschrijven.

Voor de opdrachtgever zal het aantrekkelijk zijn de rechtsbetrekking zodanig in te richten dat de gevolgen van het verkapt werkgeverschap bij de tussenkomende derde partij belanden. Van belang is echter op te merken dat de opdrachtgever ook in dat geval de genoemde risico's kan lopen. De financiële gevolgen van het verkapt werkgeverschap kunnen groot zijn. Dat zou ertoe kunnen leiden dat de derde tussenkomende partij – die als verkapt werkgever wordt beschouwd – faillieert. In dat geval zal de opdrachtgever op grond de Wet ketenaansprakelijkheid uiteindelijk alsnog worden aangesproken voor de fiscale gevolgen van de schijnzelfstandigheid en zodoende alsnog de verstrekende gevolgen van het verkapt werkgeverschap moeten dragen.

4.4 Detachering

Detachering is geen wettelijk vastgelegd begrip. De detacheringsovereenkomst wordt in de rechtspraak en de juridische literatuur gedefinieerd als een overeenkomst waarbij de werkgever de werknemer, al dan niet bedrijfsmatig en middels een opdrachtovereenkomst, aan een derde partij tegen vergoeding ter beschikking stelt om aldaar arbeid te verrichten onder leiding en toezicht van die derde partij.

Het doel van detachering is het tewerkstellen van, doorgaans hoogopgeleide dan wel gespecialiseerde, werknemers bij een andere partij dan de werkgever. Er vindt uitlening plaats. Als de inlenende partij zelf niet een dergelijk specialisme in huis heeft, dan kan de behoefte ontstaan dat specialisme middels detachering aan te trekken. De behoefte aan

detachering kan ook ontstaan vanuit de wens om pieken in het werkaanbod op te vangen of in geval van een 'piek bij ziekte'. De aanleiding kan ook zijn gelegen in de re-integratie in het tweede spoor van een zieke werknemer of in het belang van loopbaanontwikkeling.

Ten aanzien van detachering tussen gemeenten en andere overheden wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van deze handreiking.

4.4.1 Detachering vanuit een derde partij

In deze paragraaf wordt ingegaan op detachering vanuit een detacheringsbureau als derde partij. In dat geval heeft de te detacheren werknemer een arbeidsovereenkomst met het detacheringsbureau. Tussen de werknemer en de gemeente waar de werknemer uiteindelijk tewerkgesteld wordt, komt géén arbeidsovereenkomst tot stand. Doorgaans komt een driepartijen-overeenkomst tot stand tussen de uitlener, inlener en de werknemer. In die detacheringsovereenkomst wordt vastgelegd onder welke voorwaarden de detachering plaatsvindt en voor wiens rekening welke verantwoordelijkheden en risico's komen. Ook wordt de vergoeding voor de detachering afgesproken.

Detachering gaat verder dan enkel tewerkstellen. In geval van enkel tewerkstelling voert een werknemer van een derde partij werkzaamheden uit op de afgesproken locatie, maar volledig onder leiding en toezicht van de eigen werkgever. Er ontstaat geen arbeidsverhouding tussen de werknemer en de organisatie waar hij op dat moment daadwerkelijk de werkzaamheden verricht. De werknemer die wordt gedetacheerd wordt daarentegen ter beschikking gesteld om onder leiding en toezicht van de inlenende gemeente arbeid te verrichten, als ware de inlenende gemeente diens werkgever. Er bestaat zodoende werkgeversgezag tussen de inlenende gemeente en de gedetacheerde werknemer. Het detacheringsbureau blijft echter formeel de werkgever. Hierin bestaan overeenkomsten met de uitzendovereenkomst. Het onderscheid tussen detachering en de uitzendovereenkomst is veelal gelegen in het uitzendbeding. Voor de uitzendovereenkomst wordt verwezen naar hoofdstuk 4.2 van deze handreiking.

Sinds 1 januari 2026 geldt er een cao voor gedetacheerden die werken bij een detacheringsbureau dat lid is van de Vereniging van Detacheerders Nederland (VvDN). Deze cao heeft veel overeenkomsten met de cao's van de ABU en de NBBU. Zo kent de cao voor gedetacheerden, net als de uitzendcao's, een bepaling op grond waarvan de ketenregeling pas van toepassing is als de detacheringsskracht in meer dan 52 weken voor dezelfde detacheringsonderneming heeft gewerkt. En net als bij de uitzendcao's wijzigt die bepaling vanaf het moment dat het Wetsvoorstel Flex in werking treedt. Toch kent de detacheringss-cao ook verschillen ten aanzien van bepaalde onderwerpen. Zo bevat de detacheringss-cao een mogelijkheid tot het vaststellen van een eigen (minimum) arbeidsvoorwaardenregeling.

Dat het werkgeverschap blijft bij de uitlener, het detacheringsbureau, is van belang voor de bespreking van de risico's en verantwoordelijkheden. Het detacheringsbureau is als werkgever de partij met wie de werknemer een arbeidsovereenkomst heeft. Dat betekent dat de werknemer het detacheringsbureau dient aan te spreken in de nakoming van de arbeidsovereenkomst. Het detacheringsbureau is zodoende ook verantwoordelijk voor de loonbetaling, de arbeidsomstandigheden van de werknemer, de re-integratie bij eventuele arbeidsongeschiktheid en uiteindelijk ook voor de naleving van de regels van het ontslagrecht. Meer praktische afspraken, bijvoorbeeld over het opnemen van vakantiedagen, het bepalen van de arbeidsplaats en -tijden, de wijze van uitvoering van de werkzaamheden etc. worden gemaakt tussen de werknemer en de inlenende gemeente. Dergelijke afspraken worden vastgelegd in de detacheringsovereenkomst.

In de detacheringsovereenkomst worden ook de voorwaarden opgenomen waaronder de detachering kan eindigen. De beëindiging van de detachering betekent doorgaans niet automatisch de beëindiging van de arbeidsovereenkomst. De werknemer blijft onverkort in dienst van het detacheringsbureau. In de rechtspraak zijn evenwel voorbeelden

beschikbaar waarin – bijvoorbeeld – verwijtbaar handelen van de gedetacheerde werknemer op de werkplek bij de inlener, uiteindelijk ook leidt tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst tussen de werknemer en het detacheringsbureau.

4.5 Zzp'ers

De redenen om te contracteren met zzp'ers kunnen uiteenlopend zijn. Enerzijds ingegeven door de behoefte van de (overheids)organisatie om een specialist aan te trekken voor bepaalde opdrachten, waarbij – vanwege de aard van de werkzaamheden of de opdracht – geen geschikte werknemer in loondienst kan worden gevonden. Ook kan de reden zijn gelegen in de behoefte om arbeidskrachten in de flexibele schil aan te trekken, bijvoorbeeld om de genoemde pieken in de hoeveelheid beschikbaar werk of tijdens ziekte te kunnen opvangen.

Anderzijds kunnen de redenen van deze wijze van contracteren zijn gelegen in de persoon van de zzp'er zelf, waardoor deze niet openstaat voor een arbeidsovereenkomst. Zo kan diens voorkeur ernaar uitgaan om als ondernemer zelf vorm te geven aan de inhoud van het werk en het daaraan verbonden verdienmodel. Dit type zzp'er kiest er bewust voor om de vrijheid van het ondernemerschap te hebben en niet te zijn gebonden aan een werkgever. Als keerzijde daarvan neemt deze zzp'er voor eigen rekening zelf te moeten voorzien in een vangnet tijdens vrije tijd of ziekte en in het opbouwen van een oudedagvoorziening. Door het hanteren van een bepaalde tariefstelling voorziet de zzp'er zichzelf daarin.

Het begrip 'zzp' kent geen juridische definitie. De kern van de rechtsverhouding is in beginsel de overeenkomst van opdracht²², of de overeenkomst van aanneming van werk²³. Voor de leesbaarheid worden beide vormen aangehaald als de opdrachtovereenkomst. Impliciet wordt door de betrokken partijen geen arbeidsovereenkomst²⁴ beoogd. Echter, mede omdat de kwalificatie van een overeenkomst als arbeidsovereenkomst dwingendrechtelijk is, bevinden de risico's, mogelijkheden en aandachtspunten ten aanzien van de rechtsverhouding met de zzp'er zich op dat snijvlak. Relevant is zodoende de wijze waarop wordt gecontracteerd met de zzp'er en hoe daaraan door partijen uitvoering wordt gegeven.

Het grootste aandachtspunt bij het contracteren met zzp'ers is dat zodra de rechtsverhouding met de zzp'er feitelijk voldoet aan de kwalificatievereisten van de arbeidsovereenkomst, daarop het arbeidsovereenkomstenrecht van Titel 10 van Boek 7 Burgerlijk Wetboek van toepassing is. Als partijen de rechtsverhouding desondanks hebben ingericht alsof sprake is van de inschakeling van een zelfstandig ondernemer, dan wordt wel gesproken van schijnzelfstandigheid. De 'zelfstandige' is dan niet zelfstandig, maar werknemer in de zin van de wet. In hoofdlijnen hangt die kwalificatie af van de kernelementen van de arbeidsovereenkomst: arbeid, loon en gezag van de werkgever. Deze kernelementen worden in onderlinge samenhang beoordeeld, wat maakt dat niet steeds zonder twijfel kan worden bepaald of sprake is van een arbeidsovereenkomst.

De vaststelling van schijnzelfstandigheid kan grote en ongewenste gevolgen meebrengen. Zodoende is er een groot belang in gelegen dat de rechtsverhouding met de zzp'er goed wordt ingeregeld. In het hiernavolgende wordt aandacht besteed aan het contracteren met zzp'ers. Ook wordt verder stilgestaan bij de aandachtspunten en risico's. Er worden mogelijkheden besproken om de verwezenlijking van die risico's zo veel als mogelijk te

22 artikel 7:400 e.v. BW.

23 artikel 7:750 e.v. BW.

24 Zoals bedoeld in artikel 7:610 BW.

voorkomen. In de bespreking van het voornoemde worden ook de modelovereenkomsten van de Belastingdienst besproken, die tot stand zijn gekomen vanuit de samenwerking tussen de VNG en de Belastingdienst.

4.5.1 Wijze van contracteren, werkgeversgezag en schijnzelfstandigheid

Bij het contracteren tussen de (overheids)organisatie en de zzp'er met een opdrachtovereenkomst worden die partijen aangehaald als respectievelijk opdrachtgever en opdrachtnemer. In die overeenkomst wordt vastgelegd hoe de opdracht moet worden uitgevoerd en onder welke voorwaarden dat precies gebeurt.

Tegenover de opdrachtovereenkomst bepaalt artikel 7:610 BW dwingendrechtelijk dat sprake is van een arbeidsovereenkomst als de ene partij (i) in dienst van de andere partij, tegen (ii) betaling van loon (iii) gedurende een zekere tijd arbeid verricht. De kernelementen 'arbeid' en 'loon' zullen overeenkomen met de prestatie die wordt geleverd door een zzp'er, waarvoor een vergoeding wordt betaald. Dit maakt dat de discussie over de kwalificatie van de overeenkomst doorgaans minder snel over deze kernelementen zal gaan. Uitgaande van de aanwezigheid van betaling van een vergoeding voor verrichte arbeid, gaat de aandacht zodoende eerder uit naar het kernelement van gezag van de opdrachtgever over de zzp'er; of deze arbeidskracht feitelijk 'in dienst' is van de opdrachtgever. Als moet worden aangenomen dat het gezag zodanig aanwezig is dat niet langer van zelfstandigheid kan worden gesproken, dan is de conclusie dat de zzp'er feitelijk als werknemer in dienst is van de opdrachtgever, die dan als werkgever kwalificeert.

Om de gezagsverhouding tussen de werkverschaffer en de werkende te bepalen, is de inhoud van de overeenkomst – mede – van belang. Mede, omdat uiteindelijk bepalend is hoe partijen uitvoering geven aan de overeenkomst. Dat is relevant als die feitelijke uitvoering verschilt van de inhoud van de overeenkomst. De inhoud van de overeenkomst is daarmee richtinggevend, maar niet doorslaggevend. Als gevolg daarvan is het in de praktijk steeds van belang alert te zijn op de feitelijke uitvoering van de overeenkomst. Daarin komt aan de (overheids)organisatie een grote verantwoordelijkheid toe. Dit noopt tot tussentijdse evaluatie en eventueel bijstelling van de afspraken. Omdat bij de kwalificatie van de rechtsbetrekking het al dan niet bestaan van werkgeversgezag tot de meest ingewikkelde discussie kan leiden, wordt daarop verder ingegaan.

Werkgeversgezag en schijnzelfstandigheid

Voor het antwoord op de vraag of tussen een werkende en diens werkverschaffer sprake is van een arbeidsovereenkomst moet allereerst worden vastgesteld welke rechten en plichten partijen zijn overeengekomen. Voor zover het daarbij aankomt op het uitleggen van de afspraken die partijen hebben gemaakt en bijvoorbeeld hebben vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst, moet dit worden beoordeeld aan de hand van de zogenoemde Haviltex-maatstaf. Kort gezegd houdt dat in dat niet alleen wordt gekeken naar de tekst van een overeenkomst maar ook naar de betekenis die partijen aan elkaars verklaringen en gedragingen mochten toekennen en wat zij daarbij van elkaar konden verwachten. Vervolgens moet worden beoordeeld of de overeengekomen rechten en plichten voldoen aan de wettelijke omschrijving van de arbeidsovereenkomst uit artikel 7:610 BW. Dat wil zeggen of sprake is van (1) de verplichting tot het verrichten van arbeid, (2) loon en (3) een gezagsverhouding. Niet van belang is of partijen ook daadwerkelijk de bedoeling hadden de overeenkomst onder de wettelijke regeling van de arbeidsovereenkomst te laten vallen.

Om het gezagsselement in de rechtsbetrekking te kunnen beoordelen, zijn alle omstandigheden relevant. De discussie hierover blijft een veel besproken thema in het arbeidsrecht. Het Deliveroo-arrest van de Hoge Raad is in dit kader inmiddels bekend.²⁵ De basis van de rechtsverhouding in die zaak was platformarbeid, een van de vormen van

25 HR 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319.

flexibele arbeid. In de kern ging het erom dat de maaltijdbezorgers weliswaar vrij waren in het bepalen wanneer arbeid werd verricht en om zich daarin te laten vervangen – aanwijzingen dat sprake is van zelfstandigheid – echter was die vervangingsmogelijkheid in de praktijk gering. Dat woog mee in het oordeel dat in deze kwestie het bestaan van een gezagsverhouding, en daarmee het bestaan van een arbeidsovereenkomst, niet kon worden uitgesloten. Hiermee werd duidelijk(er) dat ook binnen een arbeidsovereenkomst sprake kan zijn van het recht op vrije vervanging.

Bij de beoordeling van het gezagselement moeten alle omstandigheden worden betrokken en in onderling verband worden gezien.

Het Deliveroo-arrest biedt houvast aan de hand van negen geformuleerde gezichtspunten die van belang kunnen zijn in de beoordeling of er sprake is van een arbeidsovereenkomst of dat de werkende als zzp'er kan worden beschouwd. De Hoge Raad heeft bevestigd dat tussen deze gezichtspunten geen rangorde bestaat, waardoor aan de gezichtspunten dezelfde waarde toekomt.²⁶ Het gewicht dat toekomt aan een contractueel beding bij beantwoording van de vraag of een overeenkomst als arbeidsovereenkomst moet worden aangemerkt, hangt mede af van de mate waarin dat beding daadwerkelijk betekenis heeft voor de partij die de werkzaamheden verricht. Als een beding bijvoorbeeld wel op papier staat, maar in de praktijk nauwelijks of geen effect heeft op de werkende²⁷, zal daaraan bij de kwalificatie minder gewicht worden toegekend. De negen gezichtspunten, die overigens niet uitputtend zijn, worden hierna kort besproken.

Het ministerie van SZW heeft een webmodule ter beschikking gesteld die kan worden gebruikt als hulpmiddel bij een inschatting van de beoordeling van de arbeidsrelatie (www.beoordelingarbeidsrelatie.nl). Ook de Belastingdienst en FNV Zelfstandigen adviseren het gebruik van de webmodule. De module geeft slechts een indicatie en hier kunnen geen rechten aan worden ontleend.²⁸

Aard en duur

De aard en de duur van de werkzaamheden is één van de omstandigheden die meewegen in de beoordeling van een arbeidsverhouding. Wanneer de werkende een resultaatverplichting heeft, dan is dit een indicatie voor zelfstandigheid. Wanneer de werkende een inspanningsverplichting heeft, dan is dat een indicatie voor schijnzelfstandigheid. Ook kan meewegen of de werkzaamheden voorheen door een werknemer zijn uitgevoerd en of de werkzaamheden structureel of incidenteel zijn. Met betrekking tot de duur van de werkzaamheden kan het van belang zijn of de werkzaamheden tijdelijk voor het opvangen van pieken is, of dat er sprake is van een langdurige opdracht. Verder kan relevant zijn of het werk eenvoudig of juist specialistisch van aard is. Ook het aantal uren kan relevant zijn: een lage urenomvang (bijv. 16 uur of minder) wijst meer op zelfstandigheid terwijl een hoge urenomvang (meer dan 16 uur) meer wijst op het bestaan van een arbeidsovereenkomst.

26 HR 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319.

27 Een concreet voorbeeld uit Deliveroo betreft de vervangingsclausule: bezorgers hadden op papier het recht zich te laten vervangen, wat in theorie zou kunnen wijzen op het ontbreken van een arbeidsovereenkomst. In de praktijk maakten de bezorgers echter nauwelijks gebruik van deze mogelijkheid. De daadwerkelijke betekenis van deze clausule was dus gering. Daarom kende de Hoge Raad aan deze bepaling weinig gewicht toe bij de beoordeling of sprake was van een arbeidsovereenkomst.

28 Voor de volledigheid wordt ook nog gewezen op de Toelichting Beoordeling arbeidsrelaties van de Belastingdienst (uitgave van april 2026), waarin een beslis- en afwegingskader wordt gegeven als hulpmiddel bij de beoordeling van arbeidsrelaties: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/toelichting-beoordeling-arbeidsrelaties.

Bepalen werkzaamheden en werktijden

De wijze waarop de werkzaamheden en de werktijden worden bepaald kunnen een indicatie zijn voor de kwalificatie. Wanneer de werkende zelf kiest waar, wanneer en hoe de werkzaamheden worden uitgevoerd, dan wijst dit op zelfstandigheid. Wanneer de werkverschaffer bepaalt waar, wanneer en hoe de werkzaamheden worden uitgevoerd, kan dat een kenmerk van schijnzelfstandigheid zijn. Let wel: de aard van het werk kan een bepaalde locatie of bepaalde werktijden met zich meebrengen. In dat geval is dit punt niet of minder relevant om te bepalen of sprake is van een arbeidsovereenkomst.

Inbedding van het werk en de werkende

De bedrijfsvoering van degene voor wie de werkzaamheden worden verricht vormt de context waarbinnen wordt beoordeeld of het werk en de werkende zijn ingebed in de onderneming.

Onder inbedding van het werk valt het antwoord op de vraag of de werkzaamheden die de werkende verricht behoren tot de kernactiviteiten van de werkverschaffer. Het werken op locaties volgens de regels en procedures van de opdrachtgever en het richten naar de werktijden van de werkverschaffer wijst op de inbedding van de werkende in de organisatie van de werkverschaffer.

Onder inbedding van de werkende valt het antwoord op de vraag of de werkende is ingebed in de organisatie van de werkverschaffer. Het gebruik van bijvoorbeeld een zakelijk e-mailadres, een zakelijke telefoon en/of een zakelijke laptop van de werkverschaffer is een kenmerk voor inbedding van de werkende. Het deelnemen aan personeelsactiviteiten die niet direct met de afgesproken werkzaamheden te maken hebben (bedrijfsuitjes, kerstborrels, interne opleiding) kan eveneens wijzen op inbedding van de werkende. Ook de omstandigheid dat de werkende tijdens het werk voor derden herkenbaar is als werkende voor de werkverschaffer (denk aan het dragen van bedrijfskleding en/of het hebben van visitekaartjes) kan relevant zijn.

Hoe meer het werk en de werkende ingebed zijn in de organisatie van de werkverschaffer, hoe sterker dat een aanwijzing kan opleveren in de uiteindelijke beoordeling of sprake is van schijnzelfstandigheid.

Persoonlijke uitvoering

Of de werkende verplicht is de werkzaamheden persoonlijk te verrichten, vormt een van de gezichtspunten bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Wanneer de werkende daadwerkelijk de vrijheid heeft om zich te laten vervangen, dan kan dat duiden op zelfstandigheid. Daarbij is van belang dat deze vervangingsmogelijkheid niet alleen contractueel bestaat, maar ook in de praktijk kan worden benut. Een louter theoretische of feitelijk onuitvoerbare vervangingsmogelijkheid heeft weinig betekenis en vormt daarom geen sterke aanwijzing voor zelfstandigheid.

Totstandkoming overeenkomst

Ook de wijze waarop de contractuele regeling van de verhouding van partijen tot stand is gekomen kan een indicator zijn voor (schijn)zelfstandigheid. Wanneer de werkende zelf de overeenkomst heeft opgesteld, dan kan dit op zelfstandigheid wijzen. Ook kan wezenlijke onderhandelingsruimte op zelfstandigheid wijzen.

Bepaling en uitbetaling beloning

Wanneer de werkende een eigen tarief hanteert en daarover kan onderhandelen, dan wijst dat op zelfstandigheid. Als de werkverschaffer daarentegen de beloning bepaalt, of de beloning in een cao is bepaald, dan wijst dat op schijnzelfstandigheid. Als de werkende een vast periodiek bedrag per maand krijgt en/of doorbetaald krijgt als hij niet werkt, bijvoorbeeld tijdens vakantie of een tekort aan werk, dan wijst dit op schijnzelfstandigheid. Als de werkende werkt voor een totaalbedrag of op basis van een uurtarief en/of niet doorbetaald krijgt als hij niet werkt, dan wijst dit op zelfstandigheid.

Ook de manier waarop de beloning wordt uitbetaald kan een aanwijzing vormen: een maandelijkse betaling op initiatief van de werkverschaffer, al dan niet via een automatisch betalingssysteem, sluit aan bij de gebruikelijke loonbetaling aan werknemers en duidt derhalve op schijnzelfstandigheid. Het zelf opstellen en/of indienen van facturen op basis van gewerkte uren of verrichte prestaties past daarentegen eerder bij een zelfstandige positie en wijst derhalve op zelfstandigheid.

Beloning

De hoogte van de beloning die de werkende ontvangt kan een indicatie zijn voor een arbeids- of opdrachtovereenkomst. Wanneer de zzp'er evenveel betaald krijgt als hetgeen een werknemer in een vergelijkbare positie betaald krijgt, dan wijst dat op een arbeidsovereenkomst. Een significant hogere beloning dan de beloning van personeel in loondienst wijst eerder op een opdrachtovereenkomst. Na de beoogde inwerkingtreding van de Wet Vbar per 31 december 2026 bestaat er een rechtsvermoeden van werknemerschap voor werkenden met een uurtarief onder de € 38,- (zie hierover 4.5.2).

Commercieel risico

Ook komt gewicht toe aan de vraag of de werkende commercieel risico loopt. Hieronder vallen factoren als wie de schade draagt bij ziekte of ongeval, of de werkende omzetrisico loopt en wie de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het resultaat draagt. Als de werkende bijvoorbeeld gehouden is om op eigen kosten gebrekkig werk te verbeteren en zelf verantwoordelijk is voor cursussen, certificaten en/of de vergunningen die nodig zijn voor de uitvoering van de werkzaamheden, dan wijst dat op zelfstandigheid.

Ondernemerschap

Bij de beoordeling of er sprake is van gezag kan ook van belang zijn of de persoon zich in het economisch verkeer gedraagt of kan gedragen als ondernemer. Dit ziet dus op externe factoren die zichtbaar zijn voor andere partijen dan die betrokken zijn bij de overeenkomst. Hierbij kan gedacht worden aan een inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel, het verwerven van een reputatie, het actief bezig houden met acquisitie (doet de werkende wel of niet zijn best om nieuwe opdrachten te krijgen), de fiscale behandeling, het aantal opdrachtgevers, de eigen bedrijfskleding, het hebben van een website en bedrijfsmatig e-mailadres en het aantal opdrachten dat de werkende heeft.

Resumerend

Uit het voorgaande blijkt dat partijen niet volledig vrij zijn in de invulling en uitvoering van een opdrachtovereenkomst. Zij opereren op het snijvlak van de opdrachtovereenkomst en de arbeidsovereenkomst. Waar dat snijvlak zich precies bevindt, is niet altijd goed te duiden. Zoals opgemerkt komt het voornamelijk aan op het kernelement van de gezagsverhouding, gecombineerd met bijkomende omstandigheden die wijzen op de invulling als ware de rechtstoestand van een arbeidsovereenkomst. Aan de hand van voorbeelden wordt hierna geprobeerd het vraagstuk rond die gezagsverhouding zichtbaar te maken.

Zo zal bijvoorbeeld evident sprake zijn van een opdrachtovereenkomst wanneer een specialist, met bepaalde kennis die de werkverschaffer niet zelf in huis heeft, wordt ingehuurd voor het verrichten van specialistische werkzaamheden. Dit betreffen meestal werkzaamheden die niet tot de kernactiviteiten van de organisatie behoren. Doordat dergelijke werkzaamheden niet tot die kernactiviteiten behoren, oefent de werkverschaffer minder snel gezag uit op de inhoudelijke uitvoering. Als voorbeeld kan worden gedacht aan een extern ingehuurde ICT-specialist die netwerkonderhoudsdiensten en gewenste aanpassingen aan de ICT infrastructuur mogelijk maakt. De (overheids)organisatie geeft een opdracht aan die zzp'er om het beoogde onderhoud en bepaalde wijzigingen aan het ICT netwerk te verzorgen. Uiteraard bepaalt de opdrachtgever het te bereiken doel en wellicht ook de vorm waarin dat moet plaatsvinden. De externe ICT-specialist bepaalt echter – vanuit diens specialisme – op welke wijze dat afgesproken doel het beste kan worden bereikt en wat daarvoor nodig is. Een dergelijke opdracht is doorgaans incidenteel

en behoort niet tot de kernactiviteiten van de organisatie van de opdrachtgever. Tegelijkertijd betreft het (hoog) geschoolde, specialistische werkzaamheden waar een representatieve tariefstelling tegenover staat. De omvang van de tariefstelling geeft de zzp'er voldoende financiële ruimte om diens onderneming naar eigen goeddunken te drijven. Bovendien bestaat naast een dergelijke opdracht voor de zzp'er de ruimte om meerdere opdrachten, bij verschillende opdrachtgevers aan te nemen. Uit de betrokken aspecten blijkt dat het om een bewuste keuze voor een opdrachtovereenkomst gaat, waarin de zzp'er zich volledig als ondernemer gedraagt.

Daar tegenover kan het voorbeeld worden geschetst van een zelfstandig werknemer groenvoorziening, die met het groenvoorzieningsbedrijf van de gemeente contracteert op basis van een opdrachtovereenkomst (geen aanneming van werk door een hoveniersbedrijf). In een dergelijke betrekking kan relatief snel sprake zijn van schijnzelfstandigheid. Bijvoorbeeld met omstandigheden dat de werknemer groenvoorziening van de gemeente een klus krijgt, binnen een bepaald project, waarin op vaste tijdstippen, met voorgeschreven materialen en op een bepaalde werkwijze moet worden gewerkt, net als andere aldaar werkzame werknemers groenvoorziening die wél in loondienst zijn. In dergelijke omstandigheden is doorgaans sprake van een zodanig lage (afgedwongen) tariefstelling, waarmee de zelfstandige werknemer groenvoorziening redelijkerwijs niet de vrijheid heeft om daadwerkelijk een onderneming te drijven. Vergelijkbare voorbeelden zijn aan de hand geweest met postbezorgers. Daarover is veelvuldig geprocedeerd. Daaronder waren bepaalde evidente gevallen van schijnzelfstandigheid. Dat betroffen zzp'ers met een eigen bezorgauto die moest voldoen aan harde eisen, zoals vermelding van het logo van de opdrachtgever. Die postbezorgers kregen niet de vrijheid postpakketten van een andere opdrachtgever te vervoeren en waren gehouden exclusief te werken voor het bedrijf van de opdrachtgever. Bovendien was de tariefstelling doorgaans ook dermate laag dat de zzp'ers redelijkerwijs niet in staat waren echt een onderneming te drijven. Alles wees op het bestaan van een vergaande gezagsverhouding en het ontbreken van ondernemersvrijheid. In dergelijke gevallen is feitelijk (en evident) sprake van een arbeidsovereenkomst, op basis waarvan de postbezorgers de arbeidsrechtelijke aanspraken en bescherming van een werknemer zouden moeten toekomen. In bepaalde gevallen luidde de uitkomst van de gevoerde procedures dat hen die arbeidsrechtelijke bescherming echter werd ontzegd. Het is en blijft derhalve maatwerk.

Tussen de geschetste voorbeelden ligt een grijs gebied, waarin de nodige discussie kan bestaan over de kwalificatie van de rechtsbetrekking. Die discussie is niet altijd gemakkelijk te beslechten. Op het moment dat de rechtsbetrekking met de zzp'er echter eenmaal wordt ge(her)kwalificeerd als arbeidsovereenkomst en zodoende het bestaan van een werkgever-werknemer relatie wordt vastgesteld, dan kunnen de gevolgen verstrekkend zijn. Er zal mogelijk nabetaling moeten plaatsvinden van loon, vakantietoeslag, vakantiedagen, pensioenpremies en premies werknemersverzekeringen. Daarnaast bestaat de kans dat ook eventuele arbeidsvoorwaarden van een (algemeen verbind verklaarde) cao moeten worden afgerekend. Eén en ander met terugwerkende kracht. Ook vanuit fiscaal oogpunt zullen loongerelateerde naheffingen volgen. Daarnaast komt de werknemer bijvoorbeeld ook ontslagbescherming toe. Kortom, de herkwalificatie van de overeenkomst in geval van schijnzelfstandigheid levert (complexe) arbeidsrechtelijke en fiscale gevolgen op. Ten aanzien van die fiscale gevolgen worden doorgaans afspraken vastgelegd in de overeenkomst tussen de opdrachtgever en de zzp'er. Zo is het overeenkomen van zogenoemde vrijwaring gebruikelijk. De zzp'er komt met de opdrachtgever – die dan opeens (verkapt) werkgever is – overeen dat bij een dergelijke herkwalificatie met naheffing tot gevolg, de fiscale gevolgen die de opdrachtgever ondervindt worden vergoed door de zzp'er. Op zijn beurt verwerkt de zzp'er die fiscale gevolgen vervolgens in diens administratie en kan dit meenemen bij zijn aangifte inkomstenbelasting. In 4.6 wordt uitgebreider ingegaan op de fiscale aspecten en risico's voor partijen die bij de externe inhuur zijn betrokken.

4.5.2 Wet DBA, modelovereenkomsten en voorgestelde wetswijzigingen

Op basis van de Wet Deregulering beoordeling arbeidsrelatie (Wet DBA) zijn de zogenoemde modelovereenkomsten tot stand gebracht. Het idee achter deze modelovereenkomsten is het bijdragen aan de duidelijkheid over de inhoud van de rechtsbetrekking tussen de (overheids)organisatie en de zzp'er. De door de Belastingdienst goedgekeurde modelovereenkomsten dienen dan vooral de situaties waarin het ondernemerschap van de zzp'er niet evident aanwezig is en waarin partijen willen voorkomen dat de rechtsbetrekking achteraf toch als een arbeidsovereenkomst kwalificeert. Het belang van partijen is dat die kwalificatie achteraf niet plaatsvindt, voornamelijk vanwege de fiscale en financiële gevolgen; er vinden dan onder meer naheffingen plaats van loonbelasting en premies werknemersverzekeringen. De modelovereenkomsten geven echter alleen zekerheid wanneer partijen daadwerkelijk werken zoals in de modelovereenkomst is overeengekomen.

Sinds 1 januari 2024 is een tweetal modelovereenkomsten die zijn afgestemd met de VNG beschikbaar. Dit betreft de modelovereenkomsten voor de rechtsbetrekking waarin geen gezag vanuit de opdrachtgever wordt uitgeoefend en waarin een bepaald resultaat of een bepaalde inspanning wordt afgesproken.^{29/30} Let op: deze modelovereenkomsten zijn geldig tot en met 31 december 2029.³¹

Voorgestelde wetswijzigingen:

Wetsvoorstel Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (Vbar)³²

Op 30 januari 2026 presenteren de coalitiepartijen het coalitieakkoord voor 2026–2030. Daarin is opgenomen dat de bestaande conceptwet Vbar wordt opgesplitst. Het in de Vbar opgenomen toetsingskader wordt daarbij niet doorgevoerd en heeft het kabinet inmiddels ook ingetrokken. Het rechtsvermoeden van werknemerschap voor zelfstandigen met een laag uurtarief blijft onderdeel van het wetsvoorstel, maar nu onder de naam *'invoering rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst op basis van uurtarief'*. Dit rechtsvermoeden houdt in dat wanneer een werkende minder dan € 38,- per uur verdient, hij zich kan beroepen op het bestaan van een arbeidsovereenkomst, waarna het aan de werkverschaffer is om aan te tonen dat daarvan geen sprake is. De indexatie van het uurtarief zal plaatsvinden aan de hand van de cao-loonontwikkeling. De beoogde inwerkingtredingsdatum is 31 december 2026.

Wetsvoorstel Zelfstandigenwet

Een afspraak in het coalitieakkoord is om het toetsingskader uit de Wet Vbar te vervangen door de Zelfstandigenwet. De Zelfstandigenwet is op moment van publicatie van deze handreiking nog niet als wetsvoorstel ingediend. Uit het consultatievoorstel volgt dat een apart wettelijk toetsingskader met drie toetsen in het leven wordt geroepen. Deze toetsen zijn gelijkwaardig aan elkaar: men moet aan alle drie de toetsen voldoen om werkzaamheden te mogen verrichten als zelfstandige buiten de arbeidsovereenkomst. De drie toetsen zijn:

29 Zie de modelovereenkomst geen gezag, inspanningsverplichting welke rechtstreeks raadpleegbaar is via: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/modelovereenkomst-geen-gezag-inspanningsverplichting-vng-91020222109520.

30 Zie de modelovereenkomst geen gezag, resultaatsverplichting welke rechtstreeks raadpleegbaar is via: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/modelovereenkomst-geen-gezag-resultaatsverplichting-vng-91020222109510.

31 Zie ook: Geen nieuwe modelovereenkomst meer welke rechtstreeks raadpleegbaar is via: <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/arbeidsrelaties/content/geen-nieuwe-modelovereenkomsten-meer>.

32 Wet invoering rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst op basis van uurtarief is op 16 juni 2026 door de Eerste Kamer aangenomen.

1. De Zelfstandigentoets: Deze toets geeft antwoord op de vraag "Is iemand een zelfstandige conform de Zelfstandigenwet waardoor deze werkzaamheden kan verrichten als zelfstandige voor een zakelijke opdrachtgever buiten dienstbetrekking?"
2. Werkrelatietoets: Deze toets geeft antwoord op de vraag "Voldoet de werkrelatie tussen werkende en werkverstrekker aan de vier criteria waardoor er geen sprake is van gezag/in dienst zijn van een werkgever?"
3. Sectoraal rechtsvermoeden: Deze toets geeft antwoord op de vraag: "Gelden er binnen de sector waarin de werkzaamheden worden uitgevoerd extra regels die wijzen op de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst?"

Zelfstandigentoets

De zelfstandigentoets bestaat uit vijf criteria. Een werkende is een zelfstandige volgens de Zelfstandigenwet wanneer diegene voldoet aan alle onderstaande criteria. Een zelfstandige onderbouwt waarom diegene voldoet aan deze criteria. Een zelfstandige:

1. werkt voor eigen rekening en risico
2. voert een deugdelijke administratie
3. uit zich in het economisch verkeer als zelfstandig ondernemer
4. heeft een adequate voorziening getroffen tegen het risico van arbeidsongeschiktheid
5. voorziet in een proportionele bijdrage voor een voorziening tegen inkomensverlies en/of armoedeval bij pensionering.

Werkrelatietoets

De werkrelatietoets is een toets op afwezigheid van gezag/dienstverband. De werkrelatietoets bestaat uit de volgende vier criteria:

1. De vrijheid van organisatie van de werktijd. Heeft de zelfstandige een grote mate van vrijheid om de eigen werktijd en/of verlof te bepalen?;
2. De vrijheid van organisatie van het werk. Heeft de zelfstandige een grote mate van vrijheid om zelf te bepalen hoe de werkzaamheden worden uitgevoerd of georganiseerd?;
3. De afwezigheid van hiërarchische controle. Kan de opdrachtgever directe hiërarchische controle over de zelfstandige uitoefenen?
4. De wil van de partijen. Is het de bedoeling van partijen om te werken met en als zelfstandige?

Als voldaan is aan de vereisten van zowel de Zelfstandigentoets als de Werkrelatietoets, dan is er geen sprake van een arbeidsovereenkomst.

Sectoraal rechtsvermoeden

Om recht te doen aan de verscheidenheid van verschillende sectoren en om evidente schijnzelfstandigheid of misbruik van de kwalificatie van de werkrelatie tegen te gaan, biedt het consultatiewetsvoorstel de mogelijkheid om op sectoraal niveau een extra rechtsvermoeden voor een arbeidsovereenkomst te introduceren. Het betreft hier de mogelijkheid om op basis van een set van meerdere sectorale criteria te kijken of men vermoedt dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Wanneer men voldoet aan een meerderheid van deze sectorale criteria, is er in de basis sprake van een arbeidsovereenkomst. Dit rechtsvermoeden is vervolgens wel weer weerlegbaar door te herkwalficeren aan de hand van de algemene criteria van de werkrelatie toets.

De Minister heeft bij brief van 9 april 2026 (referentie 2026-0000082548) aangekondigd dat het kabinet zo snel mogelijk aan de slag wil met een Zelfstandighedenwet waarbij de uitgangspunten van het hiervoor genoemde initiatiefvoorstel als leidraad dient. De beoogde inwerkingtreding staat gepland voor 2028.

4.6 Fiscale risico Wet DBA

In de praktijk zijn er verschillende manieren voor gemeenten om externe arbeidskrachten in te huren, bijvoorbeeld een uitzendkracht van een uitzendbureau, een gedetacheerde werknemer via een detacheringsbureau of het inhuren van een zelfstandige zonder personeel of freelancer (hierna: zzp'er). Ook kan de gemeente zelfstandig inhuren dan wel gebruik maken van een externe partij of marktplaats. Bij het inhuren van externe arbeidskrachten zijn er ook fiscale aandachtspunten te onderkennen. In dit hoofdstuk richten wij ons op de risico's bij inhuur van zzp'er door een gemeente.

Wanneer een gemeente een overeenkomst van opdracht sluit met een zzp'er waarbij de gemeente aanwijzingen zou kunnen geven hoe een opdracht moet worden uitgevoerd (gezagsverhouding), dan bestaat het risico dat de Belastingdienst achteraf tot het oordeel komt dat de zzp'er de werkzaamheden in dienstbetrekking heeft uitgevoerd. De overeenkomst wordt dan aangemerkt als een arbeidsovereenkomst in plaats van een overeenkomst van opdracht. In dat geval loopt de gemeente naast fiscale risico's op het gebied van de loonheffingen ook arbeidsrechtelijke risico's.

4.6.1 Wet DBA

Per 1 januari 2025 is het handhavingsmoratorium rond de wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) opgeheven. Dit betekent dat de Belastingdienst weer volledig kan handhaven wanneer zij concludeert dat sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. De eerdere beperking, waarbij geen naheffingsaanslag werd opgelegd tenzij sprake was van evidente schijnzelfstandigheid, geldt niet langer. Zodra de Belastingdienst vaststelt dat de arbeidsrelatie kwalificeert als dienstbetrekking, kan zij loonheffingen naheffen.

De Hoge Raad heeft in het Deliveroo-arrest bevestigd dat arbeidsrelaties moeten worden beoordeeld aan de hand van een holistische benadering, waarbij alle relevante omstandigheden in onderlinge samenhang worden gewogen. Zekerheid vooraf op basis van uitsluitend schriftelijke afspraken past niet binnen deze benadering. Het systeem van het beoordelen en goedkeuren van modelovereenkomsten is per 6 september 2024 stopgezet. Goedgekeurde modelovereenkomsten die geldig waren op 6 september 2024, mogen tot en met 31 december 2029 worden gebruikt met dien verstande dat zij alleen zekerheid geven als opdrachtgever en opdrachtnemer werken zoals beschreven in de overeenkomst. De modelovereenkomsten die zijn afgestemd met de VNG blijven dus geldig tot en met 31 december 2029.

Omdat er per 1 januari 2026 nog geen nieuwe wetgeving is die de criteria voor de kwalificatie van een dienstverband verduidelijkt, blijft de praktijk aangewezen op de Wet DBA en de recente jurisprudentie. Het beoordelingssysteem dat hieruit volgt is beschreven onder 4.5.1.

4.6.2 Handhaving Belastingdienst vanaf 1 januari 2025

Het handhavingsmoratorium is per 1 januari 2025 opgeheven. Dat betekent dat de Belastingdienst in alle gevallen waarin deze oordeelt dat een zzp'er in dienstverband werkzaam is (geweest), in de periode vanaf 1 januari 2025 een naheffingsaanslag loonheffingen (en/of een correctieverplichting, zie hierna) kan opleggen aan de gemeente. Dat kan sinds 1 januari 2025 ook weer met terugwerkende kracht. In geen geval echter verder terug dan die datum, tenzij sprake is van kwaadwillendheid of als de aanwijzing van vóór 1 januari 2025 niet is opgevolgd. Daarnaast legde de Belastingdienst in 2025 nog geen verzuim- en vergrijpboetes op. Vanaf 1 januari 2026 kan de Belastingdienst als uitgangspunt wel vergrijpboetes, maar geen verzuimboetes opleggen.

Omdat de zzp'er in dat geval (fiscaal) geen opdrachtnemer maar een werknemer is, spreken we hierna van de zzp-werknemer. Overigens bestaat uiteraard de mogelijkheid voor een gemeente om desgewenst in bezwaar en nadien beroep te gaan tegen de naheffingsaanslag of afdracht van/aan de Belastingdienst. Ter volledigheid wordt

opgemerkt dat de zzp-werknemer ook de mogelijkheid heeft om in bezwaar en nadien beroep te gaan tegen de inhouding van de loonheffing (of in een later stadium in de inkomstenbelasting).

Correctieverplichting

In het geval dat een zzp'er (achteraf) werkzaam blijkt te zijn (geweest) in privaatrechtelijke dienstbetrekking, dan zijn in beginsel de gebruikelijke civielrechtelijke bepalingen van toepassing ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, ontslag, cao en pensioenregeling. De zzp-werknemer heeft dan bijvoorbeeld ook recht op uitkeringen vanuit het sociale vangnet (WW, WAO/IVA/WGA en ZW).

Hierbij is het van belang dat het UVW beschikt over alle relevante loongegevens, die via de aangifte loonheffingen worden aangeleverd in de polisadministratie. De polisadministratie is van het UWV, maar ook andere organisaties, zoals de Belastingdienst, het CBS en gemeenten etc. gebruiken de gegevens uit de polisadministratie. Vanwege het belang van de polisadministratie zal de Belastingdienst in de praktijk dan ook de gemeente verplichten de betalingen aan de zzp-werknemer via correctieberichten in de aangifte loonheffingen met terugwerkende kracht te verwerken als een loonbetaling.

Vindt de correctie in het lopend jaar plaats, dan dienen de verschuldigde loonheffingen op de aangifte te worden afgedragen waarbij het correctiebericht is gevoegd. Vindt de correctie na afloop van het betreffende kalenderjaar plaats, dan dienen losse correctieberichten te worden ingediend. Naar aanleiding van losse correctieberichten zal de Belastingdienst een naheffingsaanslag opleggen.

Bij het corrigeren spelen verder de volgende aandachtspunten:

- omvang van het te corrigeren loon;
- tarief anonieme werknemer;
- verhalen van kosten op de zzp-werknemer.

Omvang van het te corrigeren loon

Alle betalingen (en eventueel verstrekkingen) die de gemeente aan de zzp-werknemer heeft gedaan, zijn fiscaal gezien genoten loon. Dat betekent dat het te corrigeren loon in beginsel vanuit fiscale optiek wordt vastgesteld op het totaalbedrag van alle facturen exclusief btw.

Tarief anonieme werknemer

Indien de gemeente niet beschikt over een afschrift van een geldig ID-bewijs voor de datum van in diensttreden en de 'Opgaaf gegevens voor de loonheffingen' voor de eerste loonbetaling niet in de loonadministratie is opgenomen, dan is fiscaal sprake van een anonieme werknemer. Dat betekent dat de Belastingdienst een naheffingsaanslag en/of een correctieverplichting kan opleggen tegen het anoniementarief. Dat komt op het volgende neer:

- 52% loonbelasting en premievolksverzekeringen (loonheffing) inhouden;
- geen toepassing van heffingskortingen;
- voor de premies werknemersverzekeringen geldt geen maximum premieloon.

De gemeente kan dit niet voorkomen. Op het moment van aangaan van de overeenkomst van opdracht, heeft de gemeente namelijk geen wettelijke grondslag om een kopie van een ID-bewijs op te vragen. In het verleden werden organisaties in de gelegenheid gesteld om alsnog een kopie ID-bewijs op te vragen voordat de correctieberichten werden ingediend samen met de opgaaf gegevens voor de loonheffingen en het verzoek om de heffingskorting al dan niet toe te mogen passen. Mogelijk dat de Belastingdienst de gemeente hiertoe de gelegenheid biedt.

Verhalen van kosten op de zzp-werknemer

Ter zake van het verhalen van kosten op de zzp-werknemer moet er onderscheid worden gemaakt tussen de volgende kosten:

- loonheffing (loonbelasting en premie volksverzekeringen);
- premies werknemersverzekeringen en de werkgeversbijdrage Zvw;
- belastingrente;
- boetes.

Loonheffing mag de gemeente verhalen op de zzp-werknemer

De gemeente is inhoudingsplichtig voor de loonheffing (loonbelasting en premie volksverzekeringen), waarbij de (zzp-)werknemer wettelijk de belastingplichtige is. Daarom zal de loonheffing als uitgangspunt op het brutoloon van de zzp-werknemer in mindering worden gebracht (ingehouden) en als zodanig op de salarisstroom worden verwerkt. De gemeente draagt in zoverre de door de (zzp-)werknemer verschuldigde loonheffing af aan de Belastingdienst en de (zzp-)werknemer mag deze vervolgens als voorheffing in de aangifte inkomstenbelasting verrekenen.

Indien achteraf wordt geoordeeld dat sprake was van zzp-werknemer, kan de gemeente niet meer de verschuldigde loonheffing op de betalingen aan zzp-werknemer inhouden. De betalingen zijn dan immers al bruto (zonder inhouding) uitgekeerd. In beginsel heeft de Belastingdienst dan de keuze om de onterecht niet ingehouden loonheffingen te heffen bij de gemeente (correctieverplichting of naheffingsaanslag) dan wel direct bij de zzp-werknemer via de aangifte inkomstenbelasting. In de praktijk kiest de Belastingdienst veelal voor de route van de loonheffingen.

Indien de onterecht niet ingehouden loonheffing bij de gemeente wordt nageheven, mag de gemeente volgens de wetssystematiek deze nageheven loonheffing verhalen op de zzp-werknemer. Kiest de gemeente er om welke reden dan ook voor om de loonheffing niet te verhalen op de zzp-werknemer (de belastingplichtige), dan wordt de niet verhaalde loonheffing als een belast loonvoordeel behandeld, waarover weer loonheffing, premies werknemersverzekeringen en bijdrage Zorgverzekeringswet (Zvw) verschuldigd zijn. Deze additioneel na te heffen loonheffing kan oplopen tot een gebruteerd tarief van 108,3% (bij anoniementarief).

Ter volledigheid wordt in dit kader opgemerkt dat indien de onterecht niet ingehouden loonheffing inmiddels is geheven van de zzp-werknemer – omdat de betalingen reeds in de aangifte inkomstenbelasting zijn aangegeven en er een (definitieve) aanslag hiervoor is opgelegd – de Belastingdienst in principe geen keuze meer heeft om de loonheffing bij de gemeente (na) te heffen. Er heeft immers al heffing plaatsgevonden. Deze keuze van de Belastingdienst staat overigens los van de verplichting voor de gemeente om de correctieberichten in te dienen in het belang van de polisadministratie (gegevensbelang) en de premies werknemersverzekeringen en Zvw (zie hierna).

Het verschil in de financiële gevolgen voor de gemeente door het wel of niet verhalen van de loonheffing is geïllustreerd met een cijfermatig voorbeeld in paragraaf 4.6.3.

Het voorgaande ziet enkel op de loonheffing en niet op de premies werknemersverzekeringen en bijdrage Zvw. Dit komt hierna aan de orde.

Premies werknemersverzekeringen en bijdrage Zvw mag de gemeente niet verhalen. De premies werknemersverzekeringen en de werkgeversbijdrage Zvw komen altijd voor rekening van de werkgever. Er geldt een wettelijk verbod op het verhalen hiervan op de werknemer (met uitzondering van maximaal 50% van de WGA premie, als onderdeel van de gedifferentieerde premie werkhervattingskas). Dat betekent dat de gemeente deze kosten niet op de zzp-werknemer mag verhalen als de Belastingdienst (achteraf) oordeelt dat sprake is van een dienstbetrekking en een loonbetaling.

Voor zover de gemeente in haar overeenkomst met de zzp-werknemer heeft afgesproken dat de premies werknemersverzekeringen en bijdrage Zvw wel worden verhaald, is deze

bepaling nietig. Het gevolg daarvan is dat die afspraak ongeldig is en vanuit juridisch oogpunt wordt geacht nooit te hebben bestaan.

Belastingrente

Indien de naheffingsaanslag loonheffingen na afloop van het jaar wordt opgelegd, zal de Belastingdienst als uitgangspunt ook belastingrente aan de gemeente in rekening brengen. De belastingrente wordt berekend vanaf 1 januari van het jaar dat volgt op het jaar waarop de naheffingsaanslag betrekking heeft. De renteperiode eindigt veertien dagen na de datum op de naheffingsaanslag.

De Belastingdienst berekent geen belastingrente als de naheffingsaanslag het gevolg is van een correctie die is gedaan binnen drie maanden na het einde van het kalenderjaar waarop het nageheven bedrag betrekking heeft. De belastingrente kan dus worden voorkomen door correcties over een jaar in te dienen vóór 1 april van het daaropvolgende jaar.

Er is verder geen fiscale regeling die het verbiedt om de belastingrente op de zzp-werknemer te verhalen. Het is echter de vraag of deze vordering civiel standhoudt – bijvoorbeeld op grond van goed werkgeverschap en/of redelijkheid en billijkheid – omdat de belastingrente wordt berekend over de belastingschuld van de gemeente die is opgekomen omdat de gemeente niet aan haar wettelijke verplichtingen heeft voldaan in verband met de inhoudings- en aangifteplicht.

Boetes

Als gezegd legde de Belastingdienst over het jaar 2025 nog geen verzuim- en vergrijpboetes op. Voor 2026 kan de Belastingdienst wel vergrijpboetes, maar geen verzuimboetes opleggen. Dit is het gevolg van de ‘zachte landing’ na het opheffen van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025.

Ook legt de Belastingdienst geen verzuim- en vergrijpboetes op als sprake is van vrijwillige verbetering. Van vrijwillige verbetering is sprake tot het moment dat de gemeente weet (of redelijkerwijs kan weten) dat de Belastingdienst vermoedt dat de uitbetalingen aan zzp-werknemer onterecht niet in de aangifte loonheffingen zijn aangegeven.

In alle andere gevallen legt de Belastingdienst bij een naheffingsaanslag in principe een betaalverzuimboete op wegens een niet tijdige betaling van de verschuldigde loonheffingen omdat er te weinig belasting is aangegeven door de inhoudingsplichtige. Deze boete bedraagt 10% van de na te heffen loonheffingen, waarbij het minimum van € 50 en het (wettelijk) maximum van € 6.709 (in 2026) geldt.

In plaats van de betaalverzuimboete kan de Belastingdienst ook een vergrijpboete opleggen van 25%, als sprake is van grove schuld, of zelfs van 50% als het aan opzet is te wijten dat de loonheffingen niet of gedeeltelijk niet zijn betaald.

Er is geen fiscale regeling die het verbiedt om de boete op de zzp-werknemer te verhalen. Het is echter de vraag of deze vordering in rechte standhoudt, aangezien de boetes in alle gevallen op de gedragingen van de gemeente zien (niet tijdig/te weinig betalen omdat er te weinig belasting is aangegeven), zoals hiervoor ook benoemd ten aanzien van de belastingrente.

4.6.3 Gevolgen loonheffingen indien sprake is van een zzp-werknemer

In deze paragraaf worden de (financiële) gevolgen voor de gemeente in beeld gebracht aan de hand van een cijfermatig vereenvoudigd en fictief rekenvoorbeeld, voor het geval bij geconstateerde schijnzelfstandigheid de onterecht niet ingehouden loonheffing via de aangifte loonheffingen (correctiebericht door de gemeente/werkgever) wordt afgewikkeld.

Voor het voorbeeld wordt gesteld dat een zzp'er gedurende 12 maanden voor gemeente X op een bestaande functie ter vervanging van een zieke werknemer werkte. Gemiddeld genomen werkte de zzp'er 32 uur per week tegen een tarief van € 80 per uur.

Betaling aan zzp (32 uur x 52 weken)	€ 133.120,00
BTW 21%	€ 27.955,20
Totaal betaald aan zzp-werknemer	€ 161.075,20

De Belastingdienst merkt het uitbetaalde bedrag in beginsel aan als fiscaal genoten loon. Het btw-bedrag op de factuur wordt niet als loon aangemerkt. Zonder nadere bepalingen of afspraken is het loon van de zzp-werknemer in dit voorbeeld € 133.120 bruto.

Omdat de gemeente niet over een ID-bewijs beschikt vóór aanvang van de werkzaamheden, is formeel sprake van een anonieme werknemer, tenzij de gemeente dit van de Belastingdienst nog mag en kan herstellen vóór het indienen van correctieberichten. In dit voorbeeld wordt uitgegaan van een anoniementarief voor loonheffing van 52% en (gebruteerd) eindheffingstarief voor anoniemen van 108,30%.

Daarnaast is de gemeente de premies werknemersverzekeringen en bijdrage Zvw verschuldigd. Voor de premies werknemersverzekeringen en bijdrage Zvw wordt in dit voorbeeld uitgegaan van 16% (waarbij geen rekening wordt gehouden met een maximumpremieloon en maximumbijdrageloon van € 79.409 per werknemer in 2026).

Afhankelijk van de keuze van de gemeente om de loonheffing wel of niet te verhalen op de zzp-werknemer, levert het dan het volgende plaatje op:

Voorbeeld 1: De loonheffing wordt verhaald

Te corrigeren belastbaar loon en premieloon	€ 133.120
Verhaalbare naheffingsaanslag loonheffing tegen anoniementarief (52%)	€ 69.222
Niet verhaalbare naheffingsaanslag premies werknemersverzekeringen en ZVW (16%)	€ 21.299
Gemeente verhaalt de loonheffing	€ 69.222
Totale kosten gemeente	€ 21.299

Voorbeeld 2: De loonheffing wordt niet verhaald

Te corrigeren belastbaar loon en premieloon	€ 133.120
Verhaalbare naheffingsaanslag loonheffing tegen anoniementarief (52%)	€ 69.222
Niet verhaalbare naheffingsaanslag premies werknemersverzekeringen en ZVW (16%)	€ 21.299
Loonvoordeel i.v.m. niet verhalen loonheffing	€ 69.222
Naheffingsaanslag loonheffing tegen eindheffingstarief 108,3%	€ 74.967
Naheffingsaanslag premies werknemersverzekeringen en ZVW (16%)	€ 11.075
Totale kosten gemeente	€ 176.563

Wordt de onterecht niet ingehouden loonheffing via de aangifte inkomstenbelasting van de zzp-werknemer afgewikkeld, dan legt de Belastingdienst in dit voorbeeld na het indienen van correctieberichten via de aangifte loonheffingen alleen een niet verhaalbare naheffingsaanslag op voor premies werknemersverzekeringen en bijdrage Zvw van € 21.299.

4.6.4 Hoe om te gaan met de btw die op facturen in rekening zijn gebracht?

Eind 2024 heeft de Belastingdienst een (intern) memo gepubliceerd met daarin de doorwerking van schijnzelfstandigheid naar de inkomensheffingen (IB) en omzetbelasting (OB).³³

Hieronder werken wij een fictief, cijfermatig voorbeeld uit van de gevolgen voor de OB van de gemeente en de zzp-werknemer.

Het btw-bedrag dat op de factuur staat vermeld, is achteraf gezien niet juist. Achteraf beschouwd, heeft de zzp-werknemer ten onrechte facturen met btw gestuurd. Immers, deze werkrelatie wordt met terugwerkende kracht aangemerkt als een arbeidsovereenkomst en niet als btw-belaste dienst. Dus dat moet gecorrigeerd worden. Dat betekent dat:

- De zzp-werknemer de ten onrechte in rekening gebrachte btw op de facturen dient te crediteren (en diens eigen btw-aangiften moet suppleren) voor de betreffende periode waarin onterecht btw in rekening is gebracht;
- De zzp-werknemer de eventueel in vooraftrek gebrachte btw ten aanzien van deze ten onrechte aangemerkte btw belaste dienst moet terugbetalen aan de belastingdienst middels suppleties. Hierover kan belastingrente verschuldigd zijn;
- De gemeente de ontvangen creditfacturen in de administratie dient te verwerken, zodat de betaalde btw die in de administratie is verwerkt wordt teruggedraaid conform het relevante btw-regime gecorrigeerd (via suppleties);
- De zzp-werknemer dient het bedrag aan btw dat de gemeente heeft betaald, terug te betalen aan de gemeente.

De totale vordering op de zzp-werknemer wordt dan eventueel:

Te verhalen loonheffing (de zzp-werknemer kan dit bedrag weer verrekenen bij diens aangifte inkomstenbelasting)	€ 69.222
Ten onrechte in rekening gebrachte btw (de zzp-werknemer ontvangt dit bedrag na suppletie OB van de belastingdienst)	€ 27.955
Totaal	€ 97.177

In dit rekenvoorbeeld is geen rekening gehouden met de arbeidsrechtelijke gevolgen, zoals pensioenpremies, aanzeggingstermijnen, vordering vakantiedagen, loondoorbetaling bij ziekte en transitievergoeding, alsook het recht op een eventuele WW-uitkering na afloop van de opdracht.

4.7 Waadi en Wet toelating ter beschikking stellen van arbeidskrachten

Het wetsvoorstel Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) is op 11 november 2025 door de Eerste Kamer aangenomen. Deze wet wijzigt de Waadi door een toelatingsstelsel in te voeren voor uitzendbureaus en andere bedrijven die arbeidskrachten ter beschikking stellen. De Waadi geldt voor terbeschikkingstelling van arbeidskrachten met uitzondering van collegiale uitleen (zie hierover hoofdstuk 2). Dit betekent dat het toelatingsstelsel van toepassing zal zijn op alle terbeschikkingstellingen (uitzending en detachering) waarover een vergoeding wordt betaald ter hoogte van meer dan de loonkosten.

33 [Arbeidsrelaties – richtlijnen doorwerking IH en OB.](#)

De beoogde inwerkingtredingsdatum voor het toelatingsstelsel is op het moment van publicatie van deze handreiking 1 januari 2027. De beoogde inwerkingtredingsdatum voor de regels over toezicht en handhaving is 1 januari 2028.

Toelating

Met het toelatingsstelsel wordt uitlenen van arbeidskrachten verboden tenzij de uitlener in bezit is van een toelating of een voorlopige toelating. Voor de inlener is het verboden om arbeid te laten verrichten door een arbeidskracht wanneer de uitlener geen toelating heeft. Wanneer sprake is van doorlening van een arbeidskracht, moeten zowel de uitlener als de doorlener toelating hebben.

Toelating is niet vereist wanneer de uitlener een ontheffing heeft. Een ontheffing kan worden toegewezen wanneer de uitlener ten minste twaalf maanden loon heeft uitbetaald en het ter beschikking stellen van arbeidskrachten minder dan 10% van de totale omzet en maximaal vijf miljoen euro bedraagt. Wanneer de uitlener een ontheffing heeft voor de toelating, moet deze wel voldoen aan de andere verplichtingen die uit de Wtta volgen.

Een voorlopige toelating is bedoeld voor ondernemingen die starten met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Daarom kan voorlopige toelating alleen toegewezen worden wanneer de aanvrager in het jaar voorafgaand aan de aanvraag geen arbeidskrachten ter beschikking is gesteld. Voor voorlopige toelating moet de onderneming ingeschreven staan in het handelsregister, een VOG overleggen en bewijs van financiële zekerheid overleggen. De voorlopige toelating wordt eenmalig verleend voor een periode van zes maanden en kan ambtshalve worden verlengd met maximaal zes maanden.

Ook voor (niet-voorlopige) toelating tot het ter beschikking stellen van arbeidskrachten is vereist dat de aanvrager ingeschreven staat in het handelsregister en dat deze bewijs van financiële zekerheid en een VOG overlegt. De aanvrager hoeft geen VOG te overleggen wanneer deze in het bezit is van een voorlopige toelating. In aanvulling op deze voorwaarden moet de aanvrager het inspectierapport op de juiste momenten overlegd hebben en het normenkader naleven. Wanneer toegewezen, is de toelating vier jaar geldig.

De (voorlopige) toelating kan geschorst worden wanneer de uitlener niet langer bij het handelsregister ingeschreven staat, geen nieuwe VOG overlegt bij een wissel van bestuur, niet voldoet aan het normenkader of het niet (tijdig) aan de inspectie overlegt. Ook een veroordeling voor arbeidsmarktdiscriminatie kan leiden tot schorsing. De (voorlopige) toelating kan worden ingetrokken wanneer de schorsing niet (tijdig) tot herstel geleid heeft, wanneer de feiten waarop de minister de (voorlopige) toelating heeft gebaseerd niet kloppen en de uitlener dat wist of had kunnen weten, wanneer het normenkader ernstig of in ernstige mate overtreden is of wanneer geen gebruik van de (voorlopige) toelating gemaakt wordt. Wanneer een overtreding ernstig is, wordt gekwalificeerd in het normenkader bij de Regeling Waadi.

Plichten van uitlener en inlener

De uitlener moet ten gevolge van de Wtta melden aan de inlener, op straffe van een bestuurlijke boete, dat een arbeidskracht ter beschikking wordt gesteld (meldplicht). Ook moet de uitlener op straffe van een bestuurlijke boete een administratie bijhouden en zeven jaar bewaren waaruit blijkt dat een arbeidskracht ter beschikking wordt gesteld en aan wie (administratieplicht). De inlener is het op haar beurt verboden om arbeid te laten verrichten door een arbeidskracht die ter beschikking wordt gesteld door een uitlener die niet over een toelating beschikt. De inlener moet voorts registreren en zeven jaar bewaren welke arbeidskracht ter beschikking wordt gesteld en door welke rechtspersoon dit wordt gedaan.

Overleggen inspectierapport

De Wtta regelt dat de uitlener moet zorgen dat er tijdig een rapport over de naleving van het normenkader wordt verstrekt aan de Nederlandse Autoriteit Uitleenmarkt (NAU), een organisatieonderdeel van het Ministerie van SZW. Dit rapport wordt niet door de uitlener zelf opgesteld, maar door een aangewezen inspectie-instelling, die de onderneming beoordeelt volgens het inspectieschema uit Bijlage II van de Regeling Waadi (Stcrt. 2026, 6946). De uitlener moet de inspectie laten uitvoeren, het rapport na vaststelling door de inspectie-instelling schriftelijk goedkeuren, en vervolgens binnen de wettelijke termijnen aan de minister laten verstrekken: binnen 75 werkdagen na de start van de inspectie bij een aanvraag tot toelating, en vervolgens jaarlijks gedurende de looptijd van de toelating.

Naleven normenkader

De uitlener moet volgens de Wtta voldoen aan het normenkader om zijn toelating te verkrijgen en behouden. Het normenkader is op 25 februari 2026 gepubliceerd in Bijlage I van de Regeling Waadi (Stcrt. 2026, 6946). Het normenkader bestaat uit eisen die betrekking hebben op de naleving van arbeidswetten, sociale zekerheidswetten en fiscale wet- en regelgeving. Het kader bevat normen over de identificatie van de onderneming, het juist en tijdig afdragen van loonheffingen en omzetbelasting, het voeren van een sluitende financiële en kasadministratie en het correct hanteren van een g-rekening. Daarnaast stelt het normenkader uitgebreide eisen aan de terbeschikkingstelling zelf, zoals het vaststellen van de identiteit en het werkrecht van arbeidskrachten, het beschikken over schriftelijke arbeidsovereenkomsten, het tijdig verstrekken van informatie over de plaatsing, het voldoen aan regels voor huisvesting en het voeren van een volledige en juiste loon- en urenadministratie. Bij iedere norm staat aangegeven of overtreding ernstig of minder ernstig is.

4.8 Gelijkwaardige beloning

Bij cao is toegestaan om van artikel 8 van de Waadi af te wijken. In de uitzendcao's en de detachings-cao is dit gedaan door te bepalen dat de uitzendkracht geen recht heeft op dezelfde essentiële arbeidsvoorwaarden, maar op gelijkwaardige essentiële arbeidsvoorwaarden. Hierdoor is het mogelijk dat de essentiële arbeidsvoorwaarden niet precies hetzelfde zijn.

Inhuurkrachten, niet zijnde payrollwerknemers, hebben op grond van artikel 8 Waadi recht op ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden als waarop werknemers recht hebben die in vergelijkbare functies bij de inlener werkzaam zijn.

Met het Wetsvoorstel Flex is voorgesteld om artikel 8 van de Waadi te wijzigen waardoor de (niet collegiaal gedetacheerde of de uitgezonde) arbeidskracht niet alleen recht heeft op dezelfde essentiële arbeidsvoorwaarden als de werknemer die in dienst is van gemeente waar hij tewerkgesteld is, maar ook op gelijkwaardige secundaire arbeidsvoorwaarden. Dit wetsvoorstel beoogt concurrentie op arbeidsvoorwaarden te stoppen. De regering heeft hierbij voorzien dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten door deze wijziging duurder zal worden.

Hoe de gelijkwaardigheid van (het totaal aan) arbeidsvoorwaarden moet worden getoetst, laat de wetgever over aan de cao's voor uitleners. Voor situaties waarin geen cao van toepassing is, worden wel enkele handvatten gegeven. De beoordeling van de gelijkwaardigheid vindt altijd individueel plaats en komt erop neer dat een voorziening in geld of natura een equivalent moet vormen van hetgeen waarop de werknemer aanspraak maakt. Ook toekomstige arbeidsvoorwaarden die een werknemer gedurende de opdracht kan opbouwen, moeten worden meegenomen. Deze kunnen vervolgens, indien van toepassing, naar rato aan het einde van de opdracht aan uitzendkrachten worden uitgekeerd.

Op de gelijkwaardige beloning is een uitzonderingsmogelijkheid opgenomen voor arbeidskrachten met een indicatie WSW, of een indicatie beschut werk of voor mensen die zowel onder de doelgroep banenafpraak als onder de cao Aan de slag vallen, en die vanuit een dienstbetrekking bij een sociaal ontwikkelbedrijf ter beschikking worden gesteld (niet zijnde payroll).

De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van de Waadi. Om te kunnen beoordelen of de verplichtingen uit deze wet, waaronder de gelijke of gelijkwaardige beloning, worden nageleefd, kan de Arbeidsinspectie informatie opvragen bij zowel de inlener als de uitlener.

Meldplicht

Het is voor organisaties die arbeidskrachten ter beschikking stellen niet altijd helder wanneer arbeidsvoorwaarden bij de inlenende organisatie wijzigen. Met het wetsvoorstel zal de inlenende onderneming dan ook verplicht worden om (tussentijdse) wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden bij de uitlenende onderneming te melden. Dit moet tijdig worden gedaan zodat de uitlenende onderneming hierop kan anticiperen en er zorg voor kan dragen dat de uitzendkracht dezelfde of gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden krijgt. Gemeenten die arbeidskrachten inlenen dienen hierop bedacht te zijn.

Essentiële arbeidsvoorwaarden

Bij het wetsvoorstel is het begrip 'essentiële arbeidsvoorwaarde' als bedoeld in de Waadi verduidelijkt. Hierbij is uiteengezet welke arbeidsvoorwaarden onder het begrip 'essentiële arbeidsvoorwaarden' en welke onder 'overige arbeidsvoorwaarden' moeten worden verstaan. Er wordt benadrukt dat wel de voorvraag gesteld moet worden of er wel sprake is van een arbeidsvoorwaarde. Zo kunnen bijvoorbeeld fooien niet als arbeidsvoorwaarde gezien worden. In de onderstaande tabel is schematisch opgenomen hoe de arbeidsvoorwaarden gecategoriseerd zijn. Deze uiteenzetting is niet limitatief.

 Essentiële arbeidsvoorwaarden		
Loon: alle huidige of toekomstige voordelen in geld of natura die (indirect) door de werkgever aan de werknemer uit hoofde van zijn dienstbetrekking worden toegerekend. • Basissalaris • Loon voor overuren, feestdagen of vakantiedagen • Periodieken, toeslagen voor verschoven uren, onregelmatigheid, ploegendienst en andere inconviënten • Uitbetaling niet genoten vakantiedagen bij einde dienstverband • Aanvullende arbeidsongeschiktheidsuitkering • Vergoedingen/uitkeringen vanuit een sociaal fonds voor scholing of andere voorzieningen • Studieregelingen en deelname aan zonnepanelenregeling		
Overige vergoedingen • Reistijd-vergoeding • Reiskosten-vergoeding • Pensionkosten • Koffiegeld • Compensatie bij ziekte		Regelingen over arbeids- en rusttijden Overwerk-, nachtdienst-, pauze-, vakantie- en feestdagenregelingen
 Niet-essentiële arbeidsvoorwaarden		
• Pensioenaanspraken • Werkgeversdeel pensioenpremie		

Dit onderwerp is onderdeel van de eerste tranche van het wetsvoorstel. Mits ook de Eerste Kamer instemt, treedt de wet in werking op 1 januari 2027.

Uitzendcao's ABU en NBBU en detacherings-cao VvDN

Hoofdstuk 4 van voornoemde cao's, die per 1 januari 2026 in werking zijn getreden en gelden tot en met 31 december 2028, is gewijd aan de beloning van de uitgezonden werknemer (zie hierover ook paragraaf 4.2). Hiermee lopen voornoemde cao's voor op het Wetsvoorstel Flex. In de cao's is opgenomen dat de uitzendkracht recht heeft op ten minste gelijkwaardige beloning. De gelijkwaardige beloning is onderverdeeld in twee onderdelen: de essentiële arbeidsvoorwaarden en de niet-essentiële arbeidsvoorwaarden.

De essentiële arbeidsvoorwaarden bestaan uit het loon en overige vergoedingen en de arbeidstijden (daaronder begrepen overwerk, rusttijden, arbeid in nachtdienst, pauzes, de duur van vakantie en het werken op feestdagen).

De niet-essentiële arbeidsvoorwaarden zijn alle arbeidsvoorwaarden die niet als essentiële arbeidsvoorwaarde gekwalificeerd kunnen worden. In de cao worden geen voorbeelden genoemd van niet-essentiële arbeidsvoorwaarden.

De gelijkwaardigheid wordt getoetst door:

- het totaalpakket aan essentiële arbeidsvoorwaarden moet ten minste gelijkwaardig zijn; en
- het totaalpakket van essentiële en niet-essentiële arbeidsvoorwaarden moet gelijkwaardig zijn.

De essentiële arbeidsvoorwaarden mogen worden gecompenseerd met andere essentiële arbeidsvoorwaarden, maar niet met niet-essentiële arbeidsvoorwaarden. De niet-essentiële arbeidsvoorwaarden mogen worden gecompenseerd met zowel essentiële als niet-essentiële arbeidsvoorwaarden.

Afwijking van het loonvoorschrift uit de Waadi is alleen per uitleen-cao mogelijk. De ABU-cao, NBBU-cao en de VvDN-cao hebben van de afwijkingsmogelijkheid gebruikt gemaakt, waardoor de uitzendkracht geen recht heeft op dezelfde essentiële arbeidsvoorwaarden, maar op gelijkwaardige essentiële arbeidsvoorwaarden. Hierdoor is het mogelijk dat de essentiële arbeidsvoorwaarden niet precies hetzelfde zijn. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen arbeidsvoorwaarden worden aangewezen waarvan niet afgeweken kan worden.

Zowel de inlener als de uitlener dragen verantwoordelijkheid voor de gelijke beloning. De uitlener stelt de beloning vast en informeert de uitzendkracht schriftelijk over (wijziging van):

- de verwachte ingangsdatum van de terbeschikkingstelling;
- de naam en contactgegevens van de opdrachtgever, waaronder eventuele contactpersonen op het werkadres;
- de (algemene) functienaam en indien beschikbaar de functienaam volgens de beloningsregeling van de opdrachtgever;
- de functie-inschaling en -trede volgens de beloningsregeling van de opdrachtgever indien beschikbaar;
- de overeengekomen arbeidsduur;
- indien van toepassing de vermoedelijke einddatum van de terbeschikkingstelling;
- welke cao/beloningsregeling van toepassing is bij de opdrachtgever;
- het bruto-(uur)loon; en
- de van toepassing zijnde arbeidsvoorwaarden.

De inlener is verantwoordelijk voor het correct, volledig en tijdig informeren van de uitlener over (wijziging van) de eigen beloningsregeling.

In afwijking van de uitzend-cao's biedt de detacherings-cao de mogelijkheid om een eigen minimumarbeidsvoorwaardenregeling vast te stellen. Dit zijn de arbeidsvoorwaarden die altijd gelden, ongeacht de locatie van tewerkstelling. Bij detachering moeten deze

voorwaarden worden vergeleken met de arbeidsvoorwaarden die gelden bij de opdrachtgever. Wanneer blijkt dat de gedetacheerde op onderdelen een minder gunstige regeling heeft, moet de detacheringsonderneming dit verschil compenseren met een projecttoeslag voor de duur van de opdracht.

Als de beloning niet gelijk of gelijkwaardig is, dan leidt dat niet tot een boete. Wel kan de inlener op grond van de Wet aanpak schijnconstructies (WAS) hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld voor de juiste uitbetaling van het loon aan de uitzendkracht. De uitzendkracht kan dus zelf kiezen of hij de uitlener of de inlener aansprakelijk stelt. De inlener kan op zijn beurt mogelijk het verhaalsrecht uitoefenen op de uitlener. In de uitleenovereenkomst kunnen hieromtrent beperkingen zijn opgenomen, waardoor verhaalsmogelijkheden worden uitgesloten.

Voor ongelijke beloning kan de inlener daarnaast op grond van onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW) aansprakelijk zijn als de inlener wist van de onderbetaling van de arbeidskracht door de inlener. De inlener kan hier bijvoorbeeld op de hoogte van zijn doordat de arbeidskracht lager wordt beloond dan de werknemers van inlener die in vergelijkbare functies werkzaam zijn.

4.9 Overname ingehuurd krachten (belemmeringsverbod)

Als de inhuurkracht naar tevredenheid functioneert, zal de inlener mogelijk de inhuurkracht rechtstreeks in dienst willen nemen. Het detacherings- of uitzendbureau dat de arbeidskracht ter beschikking heeft gesteld, mag rechtstreekse indiensttreding niet belemmeren, bijvoorbeeld door middel van een concurrentie- en relatiebeding. Het beding verliest op grond van artikel 9a Waadi in een dergelijk geval zijn werking. Het belemmeringsverbod geldt voor de periode na afloop van de terbeschikkingstelling. Een overstap tijdens de terbeschikkingstelling mag dus wel worden beperkt.

De Hoge Raad heeft in 2017 geoordeeld dat het niet alleen gaat om het tussen de inhuurkracht en inlener tot stand komen van een arbeidsovereenkomst, maar ook van een arbeidsverhouding. Als gevolg hiervan kan het belemmeringsverbod ook voor werknemers gelden die besluiten na hun arbeidsovereenkomst met werkgever als zelfstandige voor de opdrachtgever te gaan werken. Als criterium geldt dat de arbeidskracht onder leiding en toezicht van de opdrachtgever betaalde werkzaamheden moet gaan verrichten.³⁴

Anders dan uitzendkrachten geldt voor ter beschikking gestelde zelfstandigen dat zij niet onder de Waadi vallen.³⁵ Daarom is het belemmeringsverbod op hen niet van toepassing. Het gaat immers niet om een 'werknemer' die ter beschikking wordt gesteld, maar om een opdrachtnemer. Dit is anders als de zelfstandige onder leiding en toezicht staat van de inlener en er mogelijk sprake is van een zogenoemde 'schijnconstructie'. Via de band van de 'arbeidsverhouding' is het belemmeringsverbod dan alsnog van toepassing.

Wel is het op grond van artikel 9a Waadi voor uitzend- en detacheringsbureaus toegestaan om een redelijke vergoeding te bedingen voor een arbeidskracht die bij de inlener in dienst treedt. De redelijke vergoeding is niet in de wet gedefinieerd, maar dient van geval tot geval te worden bepaald en in verhouding te staan tot de verleende diensten in verband met de terbeschikkingstelling, werving en/of opleiding van de arbeidskracht. Het bedrag mag niet hoger zijn dan de werkelijk gemaakte wervingskosten, eventueel verhoogd met een winstpercentage. Een beding over een redelijke vergoeding is vaak te vinden in de uitleenovereenkomst of in de toepasselijke algemene voorwaarden. Om het initiatief tot vaststelling van een redelijke vergoeding bij overname van de arbeidskracht niet bij de

34 HR 14 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:689 (Focus On Human).

35 HR 20 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:751.

uitlener te laten, is het voor de inlener aan te raden voorafgaand aan de inlening hierover te onderhandelen en goede afspraken te maken. Indien het Wetsvoorstel Flex inwerking treedt, zal de mogelijkheid ontstaan om bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot de hoogte van de redelijke vergoeding. Volgens de toelichting bij het amendement waarbij deze wijziging is voorgesteld, zijn de vergoedingen die in de praktijk betaald vaak te hoog waardoor deze niet in verhouding staan tot de gemaakte kosten van het uitzendbureau. Bij ministeriële regeling zal er dus waarschijnlijk een concrete bovengrens voor de redelijke vergoeding bepaald worden.

4.10 Opvolgend werkgeverschap

Er is sprake van opvolgend werkgeverschap als de arbeidskracht achtereenvolgens in dienst is geweest bij verschillende werkgevers die uitgaande van de verrichte arbeid redelijkerwijs kunnen worden beschouwd als elkaars opvolger (artikel 7:668a, lid 2 BW). Hiervan is sprake als de arbeidsovereenkomsten elkaar opvolgen en de werkzaamheden bij de nieuwe werkgever in wezen dezelfde vaardigheden en verantwoordelijkheden vereisen als bij de vorige werkgever, ongeacht of de nieuwe werkgever inzicht heeft in de hoedanigheid en geschiktheid van de werknemer. Het gaat er dus om dat er voor de werknemer ten aanzien van zijn taken feitelijk weinig verandert, behalve dat hij formeel een andere werkgever krijgt. Als de werknemer bij aanvang van de rechtstreekse indiensttreding een andersoortige functie gaat bekleden, dan is geen sprake van opvolgend werkgeverschap en start een nieuwe ketenregeling.

De meest voorkomende situatie van opvolgend werkgeverschap ziet op gevallen waarin een uitzendkracht of gedetacheerde werknemer rechtstreeks in dienst treedt bij een werkgever. Ter bescherming van de werknemer moet de inlener in het kader van de ketenregeling het aantal overeenkomsten en de arbeidsduur bij de 'vorige' werkgever meerekenen. Dat geldt voor zowel de situatie dat de arbeidsovereenkomst bij de 'vorige' werkgever voor onbepaalde was aangegaan als die waarin sprake was van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. Bij een tussenpoos van langer dan zes maanden is de keten verbroken en start deze opnieuw.

Op basis van de ketenregeling mag een werkgever driemaal een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd aanbieden waarbij een periode van 36 maanden niet mag worden overschreden. Bij rechtstreekse indienstneming van een uitzendkracht zal dus al snel sprake zijn van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Temeer omdat voor de uitzendsector ruimere mogelijkheden gelden voor wat betreft het aangaan van flexibele arbeidscontracten.

De regels omtrent opvolgend werkgeverschap beperken de mogelijkheid van draaideurconstructies. Het is hierdoor niet mogelijk een werknemer langdurig afwisselend in dienst van de werkgever en in dienst van een derde hetzelfde werk te laten verrichten.

Van opvolgend werkgeverschap is geen sprake indien de werknemer op eigen initiatief dezelfde arbeid bij een nieuwe werkgever gaat verrichten.

4.11 Payrolling

Payrolling wordt ook wel omschreven als het uitbesteden van het juridische werkgeverschap. Deze uitbesteding vindt plaats aan een payrollbedrijf, de formele werkgever, die onder andere zorgt voor de salarisadministratie, de loonuitbetaling en verantwoordelijk is voor de loondoorbetaling bij ziekte en verzuimbegeleiding. De payrollwerknemer wordt tewerkgesteld aan de inlener, de materiele werkgever, die toezicht en leiding uitoefent op de arbeidskracht.

De payrollovereenkomst is een bijzondere vorm van een uitzendovereenkomst. Artikel 7:692 BW definieert de payrollovereenkomst als volgt:

“De payrollovereenkomst is de uitzendovereenkomst, waarbij de overeenkomst van opdracht tussen de werkgever en de derde niet tot stand is gekomen in het kader van het samenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en waarbij de werkgever alleen met toestemming van de derde bevoegd is de werknemer aan een ander ter beschikking te stellen.”

Het ontbreken van het samenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, de zogenoemde allocatiefunctie, onderscheidt de payrollovereenkomst van de uitzendovereenkomst. In het geval van payrolling vindt de werving en selectie door de inlener zelf plaats. Bij de beoordeling of sprake is van een allocatieve functie zijn de navolgende indicaties onder meer relevant, waarbij geen van de bovengenoemde indicaties op zichzelf staan, maar tezamen kunnen ze helpen bij het bepalen of er sprake is van een allocatieve functie.

- a. Of de formele (uitzend)werkgever de arbeidskracht (zelf) heeft geworven en geselecteerd, bijvoorbeeld door plaatsing van een vacature, het actief benaderen van potentiële arbeidskrachten en het actief benaderen van opdrachtgevers;
- b. Of en in welke mate de opdrachtgever/derde bemoeienis heeft gehad met de werving en het selectieproces en de inlener dus zelf de allocatiefunctie heeft vervuld of dit een derde voor hem heeft laten doen, niet zijnde de formele werkgever;
- c. Of de werknemers eerder in dienst of anderszins werkzaam waren bij de inlenende onderneming (draaideurconstructie) en de inlener zelf de allocatiefunctie heeft vervuld;
- d. Of er sprake is van een tijdelijke vraag naar arbeid door de inlener, dat wil zeggen of ‘de uitzendwerkgever zich voornamelijk bezighoudt met het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van tijdelijke arbeid, zoals vervanging van werknemers tijdens ziekte of andere afwezigheid, het opvangen van piekuren of soortgelijke plotselinge opkomende werkzaamheden’;
- e. De structurele aard van de werkzaamheden/functie die door de arbeidskracht verricht moeten worden bij de inlener (en dus geen tijdelijke vraag naar arbeid);
- f. Of het payrollbedrijf in zijn geheel geen allocatieve activiteiten heeft (zoals het hebben van een vacaturesite en intercedenten in dienst hebben die actief werven en alloceren).

Daarnaast heeft de inlener bij payrolling het exclusieve recht om de payrollwerknemer in te zetten. Bij het vaststellen of sprake is van exclusieve terbeschikkingstelling moeten de volgende indicaties in onderlinge samenhang worden gezien:

- a. Welke afspraken zijn tussen de opdrachtgever en de inlener gemaakt (al dan niet schriftelijk, zoals een exclusiviteitsbeding);
- b. Of de arbeidskracht is medegedeeld dat hij exclusief aan die onderneming ter beschikking wordt gesteld en dit ook feitelijk heeft plaatsgevonden;
- c. Hoe lang de arbeidskracht al (exclusief) bij de inlener werkzaam is en of voorheen bij de inlener werkzaam is geweest;
- d. Of de arbeidskracht ook met de inlener praktische zaken (bijvoorbeeld gerelateerd aan zijn arbeidsvoorwaarden) moet afspreken, zoals zijn vakanties;
- e. Of de inlener ook bemoeienis heeft met het personeelsbeleid ten behoeve van de arbeidskracht, zoals functioneringsgesprekken.

De inlener kan eenvoudig de samenwerking met de arbeidskracht beëindigen door de payrollovereenkomst te beëindigen. Van toepassing is de reguliere ketenregeling. Sinds 2020 geldt dat werkgever en werknemer maximaal drie tijdelijke contracten in drie jaar kunnen aangaan. De payrollwerknemer heeft, net als andere werknemers, bij ontslag recht op een transitievergoeding.

De payrollwerknemer heeft recht op ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden als die gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de inlener (artikel 8a, lid 1 Waadi). De gelijkstelling gaat zowel over primaire als secundaire

arbeidsvoorwaarden, maar geldt niet voor een eventuele pensioenregeling. Bij de evaluatie naar de Wet arbeidsmarkt in balans is ook payrolling meegenomen. De evaluatie is 26 maart 2026 aan de Tweede Kamer gestuurd en zal door het kabinet meegenomen worden in de verdere ontwikkeling en uitvoering van het arbeidsmarktpakket.

Voor de payrollwerkgever geldt op basis van de Waadi (artikel 8c) een zogenoemde vacaturemeldingsplicht. De payrollwerkgever dient de bij hem werkzame payrollwerknemers tijdig en duidelijk de binnen zijn bedrijf ontstane vacatures mee te delen, zodat zij dezelfde kansen hebben op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd als de werknemers die rechtstreeks bij de payrollwerkgever in dienst zijn. Uit de wetsgeschiedenis bij de Waadi blijkt dat deze vacaturemeldingsplicht alleen geldt voor vacatures voor onbepaalde tijd. De verplichting gaat niet zover dat de inlener ook verplicht is om de payrollwerknemer die bij hem solliciteert op een vacature ook daadwerkelijk in dienst te nemen.

In het kader van beperking van externe inhuur wordt payrolling in de sector gemeenten uitgefaseerd. De partijen die betrokken zijn bij de Cao Gemeenten en de Cao SGO hebben in het onderhandelaarsakkoord van 10 november 2023 voor de CAO 2024-2025 afgesproken dat payrolling als contractvorm niet meer gewenst is en met ingang van 1 januari 2028 wordt afgeschaft. In de Cao Gemeenten en Cao SGO 2025-2027 is daardoor nog voorzien in de mogelijkheid van payrolling, maar deze bepaling vervalt per 1 januari 2028.

5

Overige aspecten

5.1 In welke gevallen hebben de Cao Gemeenten en Cao SGO invloed op flexibele arbeidskrachten?

De Cao Gemeenten regelt in artikel 1.2 de toepassing en de reikwijdte van de cao. Die reikwijdte is strikt: de cao geldt voor werknemers die een arbeidsovereenkomst met een gemeente zijn aangegaan. De Cao SGO bepaalt ten aanzien van werknemers die onder de reikwijdte van die cao vallen, hetzelfde in artikel 1.2 lid 3. Waar wordt gesproken over de cao, wordt hierna beide cao's bedoeld.

Met het oog op deze handreiking is relevant dat als gevolg van deze strikte reikwijdte de cao niet van toepassing is op extern ingehuurde arbeidskrachten. Ten aanzien van de gedetacheerde werknemer, de uitzendkracht en de payrollwerknemer is de reden daarvan gelegen in het feit dat zij een arbeidsovereenkomst hebben met respectievelijk het detacheringsbureau, het uitzendbureau en de payrollwerkgever, niet met de gemeente. De (eventuele) cao die van toepassing is op de organisatie van die werkgevers is van toepassing op de arbeidsverhouding van de externe arbeidskracht. Deze arbeidskracht kan de betreffende werkgever aanspreken op de nakoming van de rechten en plichten die daaruit voortkomen. De betreffende payrollwerkgever dan wel het detacherings- of uitzendbureau factureert vervolgens de personeelskosten aan de gemeente die gebruikmaakt van de arbeidskracht.

Het uitgangspunt dat de in de Cao Gemeenten opgenomen arbeidsvoorwaarden niet van toepassing zijn op de genoemde extern ingehuurde arbeidskrachten, behoeft nuancering. Naast de bestaande bepalingen uit de Waadi is met de inwerkingtreding van de Wtta per 1 januari 2027 het normenkader voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten aangescherpt.

De Waadi bevat bepalingen die ertoe strekken gelijke behandeling van ter beschikking gestelde arbeidskrachten te waarborgen. Het betreft arbeidskrachten die aan de betreffende werkgever ter beschikking zijn gesteld om – anders dan op basis van een arbeidsovereenkomst – werkzaamheden te verrichten onder leiding en toezicht van die werkgever. In dit kader zijn met name de artikelen 8 en 8a Waadi relevant. Deze artikelen zien respectievelijk op terbeschikkingstelling in algemene zin en op payrollconstructies en beogen een norm van gelijke arbeidsvoorwaarden voor deze categorie arbeidskrachten.

De Wtta introduceert daarnaast een toelatingsstelsel voor uitleners, waarmee wordt beoogd misstanden tegen te gaan en de naleving van onder meer de gelijke behandelingsnorm uit de Waadi te versterken (zie hierover ook paragraaf 4.8). Dit betekent dat alleen toegelaten uitleners arbeidskrachten ter beschikking mogen stellen en dat inleners – zoals gemeenten – een vergewisplicht hebben ten aanzien van die toelating.

Uit het voorgaande volgt dat voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten (voor zover sprake is van terbeschikkingstelling in de zin van de Waadi) op bepaalde onderdelen sprake is van gelijke toepassing van arbeidsvoorwaarden, zoals die gelden voor werknemers in een gelijkwaardige functie binnen (de sector van) de gemeente. Dit heeft tot gevolg dat bij de toepassing van bepaalde arbeidsvoorwaarden voor extern ingehuurde, ter beschikking

gestelde arbeidskrachten de Cao Gemeenten in zoverre maatgevend is. De aanspraak op deze arbeidsvoorwaarden bestaat in gelijke omvang, hetgeen leidt tot gelijke beloning. Dit geldt niet voor de rechtstreeks gecontracteerde zzp'er, voor zover geen sprake is van terbeschikkingstelling in de zin van de Waadi.

5.2 Ambtenaarschap, VOG en afleggen ambtseed of -belofte

In het eerste artikel van de Ambtenarenwet 2017 is bepaald wie ambtenaar is. Dit betreft diegene die op basis van een arbeidsovereenkomst met de overheidswerkgever werkzaam is. Voor ambtenaren zijn de bepalingen in de Ambtenarenwet van toepassing. Noemenswaardige bepalingen in het kader van deze handreiking zien op de aflegging van de ambtseed of -belofte, de verplichtingen ten aanzien van nevenwerkzaamheden, het goed ambtenaarschap, de geheimhouding en de beperking van bepaalde grondrechten. Omdat ambtenaren in loondienst van de gemeente onder de reikwijdte van de Ambtenarenwet vallen, zijn dergelijke bepalingen automatisch van toepassing. Dat is anders ten aanzien van extern ingehuurde arbeidskrachten.

Uitzendkrachten, gedetacheerde arbeidskrachten (al dan niet vanuit detacheringsbureaus), payrollwerknemers en zzp'ers sluiten geen arbeidsovereenkomst met de gemeente. Dat brengt mee dat zij niet voldoen aan de kwalificatie van ambtenaar als bedoeld in de Ambtenarenwet. Als gevolg daarvan zijn voornoemde verplichtingen niet op hen van toepassing. Tegelijkertijd legt de Ambtenarenwet de gemeente als werkgever verschillende verplichtingen op, onder meer in het kader van het goede functioneren van de gemeente. Zo is de gemeente gehouden een integriteitsbeleid te voeren dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en aandacht te besteden aan integriteitsbewustzijn. Het integriteitsbeleid behoort vast onderdeel uit te maken van het te voeren personeelsbeleid. Ook is de gemeente gehouden een gedragscode tot stand te brengen.

Het is vanzelfsprekend van belang dat een extern ingehuurde arbeidskracht zich ook gedraagt zoals een goed ambtenaar zich zou (behoren te) gedragen en zaken die hem of haar vanwege de rechtsbetrekking ter kennis zijn gekomen geheimhoudt. De gemeente doet er daarom goed aan ervoor te zorgen dat regelingen die zien op dergelijke aangelegenheden ook toepassing vinden op extern ingehuurde arbeidskrachten. Daarin kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de toepassing van de gedragscode en/of interne regelingen en richtlijnen, alsmede het overeenkomen van geheimhouding. In de praktijk kan dit worden uitgevoerd middels ondertekening van een integriteits- en geheimhoudingsverklaring. Het voorgaande vereist dat de toegepaste gedragscode en/of interne regelingen en richtlijnen daadwerkelijk worden uitgereikt aan de externe arbeidskrachten op wie die worden toegepast en dat nadien jegens hen ook de vereiste aandacht besteed blijft worden aan die regels.

Tot slot van dit onderdeel is het van belang hier te benoemen dat een inhuurkracht geen gegevens in kan en mag zien in het kader van de Wet Bibob. Om Bibob-bevoegdheden te kunnen uitoefenen dient een ambtenaar Bibob-gegevens te kunnen inzien. Uit de wetsgeschiedenis bij artikel 28, eerste lid, Wet Bibob, blijkt wie er kennis mogen nemen van Bibob-gegevens. Dat zijn medewerkers van het Bureau Bibob, het bestuur dat om advies heeft gevraagd en zijn ambtenaren, als voor de instanties die in aanmerking komen voor verstrekking van persoonsgegevens door Bureau Bibob buiten de adviesaanvraag om, zoals het openbaar ministerie en de Registratiekamer.

Het gemeentebestuur en zijn ambtenaren zijn zodoende bevoegd om kennis te nemen van Bibob-gegevens en om Bibob-bevoegdheden uit te oefenen. De zinsnede 'en zijn ambtenaren' heeft betrekking op ambtenaren zoals bedoeld in artikel 1 Ambtenarenwet 2017. Artikel 1, eerste lid Ambtenarenwet 2017 luidt:

“Ambtenaar in de zin van deze wet is degene die krachtens een arbeidsovereenkomst naar Nederlands recht met een overheidswerkgever werkzaam is.”

Wanneer een medewerker is ingehuurd is deze niet krachtens een arbeidsovereenkomst werkzaam voor de gemeenten. De inhuurkracht kwalificeert niet als een ambtenaar in de zin van artikel 1, eerste lid Ambtenarenwet 2017. Het zijn van ambtenaar van een gemeente zou nog geconstrueerd kunnen worden via het zijn van onbezoldigd ambtenaar van de gemeente. Artikel 1, tweede lid Ambtenarenwet 2017 betreft de onbezoldigd ambtenaar en luidt:

“Ambtenaar is tevens degene die met een overheidswerkgever is overeengekomen zonder afspraak op loon als bedoeld in artikel 610 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek een functie te vervullen die is aangewezen bij algemene maatregel van bestuur, waarvan de voordracht geschiedt door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.”

De inhuurkracht kan echter niet worden aangewezen als een onbezoldigd ambtenaar in de zin van artikel 1, tweede lid Ambtenarenwet 2017. Om te kunnen worden aangewezen als onbezoldigd ambtenaar dient de inhuurkracht een functie te vervullen die staat opgenomen in de lijst van artikel 2 Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017. De inhuurkracht die betrokken is bij Bibob-aanvragen en deze moet beoordelen en op grond daarvan Bibob-gegevens kan inzien, behoort niet tot de in artikel 2 Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017 genoemde functies. Hij kwalificeert zich niet als een onbezoldigd ambtenaar in de zin van artikel 1, tweede lid Ambtenarenwet 2017.

Nu er geen sprake is van ambtenaarschap kan op grond van de wetsgeschiedenis bij artikel 28, eerste lid Wet Bibob, vereiste ambtenarenrechtelijke relatie om kennis te kunnen nemen van Bibob-gegevens tussen een inhuurkracht en de gemeente ontbreekt. De gemeente kan in het kader van de geheimhouding van artikel 28, eerste lid Wet Bibob, geen Bibob-gegevens delen met een inhuurkracht. Het betreft een zeer strenge geheimhoudingsplicht, waarvan niet kan worden afgeweken.

5.3 Sociale zekerheid: WW, Wet WIA, ZW

De hoofdregel is dat verzekerd voor de Werkloosheidswet (WW), Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en de Ziektewet (ZW) zijn de arbeidskrachten die werknemer zijn in de zin van die wetten. Het werknemersbegrip veronderstelt een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking met een werkgever. Privaatrechtelijk betreft dat een arbeidsovereenkomst in de zin van het Burgerlijk Wetboek. Dat betreft ook de arbeidsovereenkomst met de overheidswerkgever. Met de publiekrechtelijke dienstbetrekking wordt de arbeidsverhouding van een overheidswerkgever met een ambtenaar op basis van een publiekrechtelijke aanstelling bedoeld. Op deze hoofdregel kennen de genoemde wetten voor bepaalde gevallen specifieke uitzonderingen.

De uitzendkracht, de payrollwerknemer of de werknemer die vanuit een detacheringsbureau wordt gedetacheerd, heeft een arbeidsovereenkomst met respectievelijk het uitzendbureau, de payrollwerkgever en het detacheringsbureau. Uit hoofde van die arbeidsovereenkomst zijn deze arbeidskrachten verzekerd voor de genoemde sociale zekerheidswetten. Die sociale verzekeringen vloeien in beginsel niet voort uit de rechtsbetrekking die vervolgens ontstaat met de gemeente, alwaar de extern ingehuurde arbeidskracht werkzaam is. Met het oog op het eigenrisicodragerschap is dit een belangrijk voordeel voor de overheidswerkgever.

De zzp'er is in beginsel niet verzekerd onder de genoemde sociale zekerheidswetten; deze voldoet niet aan het werknemersbegrip van artikel 3 ZW. Uitdrukkelijk wordt daarbij opgemerkt dat de rechtsbetrekking met de zzp'er feitelijk ook zal moeten voldoen aan de criteria van zelfstandige, zodat geen sprake is van schijnzelfstandigheid. Voor de

beschouwing daarvan wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van deze handreiking. In dat geval is vanuit de sociale zekerheidsoptiek sprake van een zogenoemde fictieve dienstbetrekking. Op dat moment kwalificeert de rechtsbetrekking als arbeidsovereenkomst tussen de zzp'er en de opdrachtgevende gemeente. Daarmee valt de zzp'er, die dan wordt gelijkgesteld met werknemers, onder het werknemersbegrip van artikel 3 ZW en zijn de genoemde sociale zekerheidswetten van toepassing en worden premies werknemersverzekeringen (met terugwerkende kracht) geheven.

5.4 Medezeggenschap

Wanneer een organisatie gebruikmaakt van een flexibele schil met arbeidskrachten die binnen die organisatie werkzaam zijn, dan kan dat inhouden dat de ondernemer aandacht moet besteden aan c.q. rekening moet houden met medezeggenschapsaspecten die daaraan verbonden zijn. Deze kunnen betrekking hebben op het adviesrecht en instemmingsrecht van de ondernemingsraad op grond van de Wet op de ondernemingsraden (WOR), maar ook op de mogelijkheid voor de ingehuurd arbeidskrachten om hun medezeggenschapsrechten te kunnen uitoefenen bij de organisatie waar zij als inhuurkracht daadwerkelijk hun arbeid verrichten. Dit laatste vloeit overigens ook voort uit de WOR.

5.4.1 Advies- en instemmingsrecht

Het groepsgewijze werven of inlenen van arbeidskrachten is op grond van de WOR een belangrijke beslissing van financieel-economische en bedrijfsorganisatorische aard en om die reden adviesplichtig op grond van artikel 25, lid 1, aanhef, onder g. van deze wet. Er wordt een verschil gemaakt tussen werven en inlenen. Het groepsgewijze werven heeft betrekking op, vaak incidentele, wervingscampagnes die erop gericht zijn om voor de onderneming bijzondere groepen personeelsleden aan te trekken, waarbij wordt afgeweken van het gebruikelijke aanstellingsbeleid in de onderneming, derhalve een voor de onderneming ongewone groepsgewijze aantrekking van werknemers.

Het groepsgewijze inlenen ziet op arbeidskrachten die in dienst zijn bij een andere werkgever en te werk worden gesteld in de onderneming. Dit wordt vaak aangeduid als detachering naar de inlenende organisatie, maar ook het inhuren van een groep van uitzendkrachten valt hieronder. Volgens de memorie van toelichting bij artikel 25, lid 1, aanhef, onder g. WOR heeft dit onderdeel niet alleen betrekking op het inlenen of werven van werknemers op zichzelf, maar ook op het afsluiten van overeenkomsten op dit gebied, op grond waarvan later werknemers worden geworven of ingeleend. Tot voor kort was de lijn in de jurisprudentie dat wanneer het een gebruikelijke gang van zaken was dat er bijvoorbeeld tweejaarlijks een raamovereenkomst wordt afgesloten met een uitzendbureau, het besluit tot aangaan van de raamovereenkomst dan niet adviesplichtig was. Met andere woorden: voor toepasselijkheid van het adviesrecht moest het gaan om een afwijking van het gebruikelijke aantrekkingsbeleid, dus een voor de onderneming ongewone groepsgewijze aantrekking van werknemers.

Door deze lijn heeft de Hoge Raad een streep gehaald met zijn uitspraak van 3 november 2023 waarin het volgende is bepaald:

“Krachtens art. 25 lid 1, aanhef en onder g, WOR wordt de ondernemingsraad door de ondernemer in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over elk door hem voorgenomen besluit tot het groepsgewijze inlenen van arbeidskrachten. Noch de tekst van deze bepaling, noch de wetsgeschiedenis, waarin slechts in algemene zin is gewezen op de bijzondere problemen die het groepsgewijze inlenen van arbeidskrachten voor de goede gang van zaken binnen de onderneming kan oproepen, biedt steun voor de door de ondernemingskamer gehuldigde rechtsopvatting (zie rov. 3.4 van de bestreden beschikking) dat het “voor toepasselijkheid van het adviesrecht moet (...) gaan om een afwijking van het gebruikelijke aantrekkingsbeleid, dus een voor de onderneming

ongewone groepsgewijze aantrekking van werknemers". Aangenomen moet worden dat de ondernemingsraad een adviesrecht toekomt ten aanzien van elk voorgenomen besluit tot het groepsgewijze inlenen van arbeidskrachten.³⁶

De conclusie naar aanleiding van deze uitspraak van de Hoge Raad is dat de OR een adviesrecht toekomt ten aanzien van elk voorgenomen besluit tot het groepsgewijze inlenen van arbeidskrachten.

In artikel 27, eerste lid, aanhef, onder e. WOR, wordt het aanstellingsbeleid genoemd. Onder het aanstellingsbeleid vallen regels die de ondernemer stelt ten aanzien van sollicitatieprocedures, aannemen van bepaalde categorieën werknemers, soort aanstellingen et cetera. Dit onderdeel heeft veel raakvlakken met het beleid met betrekking tot het groepsgewijze werven van arbeidskrachten als bedoeld in artikel 25, eerste lid, aanhef, onder g. WOR. Als de ondernemer bepaalt dat er groepsgewijs medewerkers worden geworven die in het Doelgroepenregister staan ingeschreven, dan kan dit aan de beide hiervoor genoemde artikelen raken. Het formele advies- en instemmingsrecht op grond van respectievelijk de artikelen 25 en 27 WOR echter wordt veelal doorkruist door het primaat van de politiek.

5.4.2 Primaat van de politiek

Artikel 46d WOR maakt dat de OR in veel gevallen geen gebruik kan maken van het advies- en instemmingsrecht zoals opgenomen in de artikelen 25 en 27 WOR. In onderdeel b. van artikel 46d WOR is bepaald dat de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan buiten het overlegrecht en daarmee advies- en instemmingsrecht van ondernemingsraden valt. Dit heeft ook betrekking op gemeenten en gemeentelijke organisaties. Ondernemingsraden hebben dit meer dan eens ter discussie gesteld bij de rechter, maar uit de jurisprudentie van de Hoge Raad wordt duidelijk dat wanneer aangelegenheden te maken hebben met de publiekrechtelijke taken (vaststellen van deze taken, beleid en uitvoering daarvan) aan de OR geen bevoegdheden hierover toekomen. De Hoge Raad oordeelt dat de wetgever blijkens de parlementaire behandeling van art. 46d WOR en de evaluatie van de werking van de WOR bij de overheid in 2001 uitdrukkelijk niet gewild heeft dat politieke besluiten van democratisch gecontroleerde organen door de Ondernemingskamer (de rechter) in het kader van de WOR worden getoetst.

De Ondernemingskamer is geruime tijd van oordeel geweest dat wanneer de ondernemer een voorgenomen besluit aan de OR had voorgelegd, aan de OR wel adviesrecht toekwam en de OR ontvankelijk was bij de Ondernemingskamer. In 2015 stelde de Ondernemingskamer de regel vast dat wanneer een ondernemer zonder voorbehoud advies heeft gevraagd, de voorschriften van het adviesrecht inclusief beroepsprocedure daarop van toepassing zijn ("eens gegeven blijft gegeven"). Maar de Ondernemingskamer bepaalde ook dat dit niet geldt voor zover het desbetreffende besluit van medezeggenschap is uitgesloten op de voet van artikel 46d aanhef en onder b WOR.

Op het moment dat een besluit mede aspecten bevat die betrekking hebben op de regeling van de personele gevolgen, dan komt de OR wel adviesrecht toe, maar strekken de bevoegdheden van de OR zich alleen uit tot deze personele aspecten. Mocht de OR in beroep gaan tegen het besluit bij de Ondernemingskamer, dan kan in beroep de rechter alleen voorzieningen opleggen die betrekking hebben op de regeling van de personele gevolgen. Wanneer er geen sprake is van verdringing van arbeid, en de arbeidsvoorwaarden van het zittend personeel geen wijzigingen ondergaan, zullen er niet snel personele gevolgen worden vastgesteld.

³⁶ Hoge Raad, 3 november 2023, ECLI:NL:HR:2023:1514 (r.o. 3.2).

Indien een besluit onder het primaat van de politiek valt is niet gezegd dat de ondernemer over het onderwerp geen overleg mag voeren met de OR. Een ondernemer doet er verstandig aan zijn OR te informeren over zijn voorgenomen besluit en luisteren naar hetgeen de OR opmerkt over het onderwerp, ondanks dat hiertoe geen verplichting is. Er dient vooraf wel aangegeven te worden wat de positie van de OR daarbij is. Dit om teleurstelling en mogelijk vertroebeling van de relatie te voorkomen.³⁷

5.4.3 In de onderneming werkzame personen

In de WOR is omschreven wie voor de toepassing van deze wet als in de onderneming werkzame personen beschouwd kunnen worden. Dit zijn personen die krachtens arbeidsovereenkomst dan wel krachtens publiekrechtelijke aanstelling in de onderneming arbeid verrichten (artikel 1, lid 2). In het derde lid onder a. van artikel 1 WOR, wordt de groep van in de onderneming werkzame personen uitgebreid met personen die in het kader van de werkzaamheden van de organisatie daarin tenminste 15 maanden werkzaam zijn krachtens een uitzendovereenkomst als bedoeld in artikel 7:690 van het BW. In hetzelfde artikel onder b. is bepaald dat werknemers die bij een andere onderneming werkzaam zijn dan in de onderneming waarmee zij een arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling hebben, ook als werknemer van deze onderneming worden gezien. Dit kan betekenen dat werknemers voor de toepassing van de WOR een dubbel werknemerschap kunnen hebben. Bij de organisatie waarmee ze een dienstverband hebben en bij de organisatie waaraan ze zijn uitgeleend.

Uitzendkrachten die korter dan 15 maanden in de onderneming van de inlener feitelijk arbeid verrichten, gedetacheerd personeel en zzp'ers worden in beginsel niet aangemerkt als 'in de onderneming werkzame personen' en hebben zodoende geen medezeggenschapsrechten.

Artikel 6, vierde lid, WOR geeft echter de mogelijkheid om de werkingssfeer van de WOR uit te breiden. Uit deze bepaling blijkt dat de ondernemer en OR gezamenlijk kunnen besluiten tot het aanmerken van één of meer groepen van personen, die anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst met de ondernemer dan wel een publiekrechtelijke aanstelling regelmatig arbeid in de onderneming verrichten, als 'in de onderneming werkzame personen'. De ondernemer en de OR dienen overeenstemming te bereiken over de vraag of het aanwijzen van een bepaalde groep personen als 'in de onderneming werkzame personen' bevorderlijk is voor een goede toepassing van de WOR in de onderneming.

Op het moment dat een werknemer op grond van artikel 1, derde lid, of artikel 6, vierde lid WOR tot in de onderneming werkzame personen wordt aangemerkt, betekent dit dat hij na drie maanden in de onderneming werkzaam te zijn, actief (mogen kiezen) en passief (gekozen kunnen worden) kiesrecht heeft.

Wanneer de gemeente personeel inhuurt is het aan te raden om hun positie met betrekking tot de medezeggenschap in ogenschouw te nemen en te bezien in hoeverre deze inhuurkrachten reeds medezeggenschapsrechten (zouden moeten) hebben. Daarnaast kan worden nagedacht over de vraag of de groep van ingehuurd medewerkers die thans niet over medezeggenschapsrechten beschikt, deze alsnog zou kunnen verwerven.

37 In 2025 heeft de SER een advies uitgebracht met als strekking dat overheidsbestuurders verplicht moeten worden om de OR tijdig te informeren, óók wanneer besluiten onder het politiek primaat vallen. Ten tijde van de publicatie van deze handreiking is niet bekend of de WOR zal worden aangepast naar aanleiding van het SER-advies. Zie voor het advies: <https://www.ser.nl/nl/adviezen/politiek-primaat-advies>.

5.5 Aanbesteden

Het arbeidsmarktvraagstuk dwingt gemeenten en gemeentelijke organisaties steeds creatiever te worden de personele bezetting rond te krijgen. Dit houdt in dat, naast het direct in dienst laten treden van medewerkers middels een arbeidsovereenkomst, deze organisaties op zoek gaan naar andere mogelijkheden om de 'gaten' in de bezetting voor kortere of langere duur met externe arbeidskrachten te vullen. Hierbij kan de situatie ontstaan dat het aanbestedingsrecht een rol gaat spelen. De gewijzigde Aanbestedingswet 2012 stelt dat de gemeente een aanbestedende dienst is en zij zich bij het verstrekken van opdrachten moet houden aan de aanbestedingsregels

In deze handreiking kunnen niet alle vormen van het flexibel inhuren van personeel even uitgebreid worden besproken in het kader van het aanbestedingsrecht. In de gesprekken met gemeenten voor de totstandkoming van deze handreiking werd duidelijk dat er een behoefte bestaat bij gemeenten en gemeentelijke organisaties om onderling meer samen te werken door het opzetten van samenwerkingsverbanden om personeel uit te wisselen. Om die reden is besloten daar de nadruk op te leggen. Eerst is er aandacht voor de aanbestedingsrechtelijke aspecten van het inzetten van arbeidskrachten. Daarna wordt ingegaan op wat die inzet op aanbestedingsrechtelijk gebied betekent voor de samenwerking tussen de gemeenten en gemeentelijke organisaties onderling.

5.5.1 Inhuren van arbeidskrachten

De vraag die vaak gesteld wordt, is 'wanneer moet de inhuur van arbeidskrachten worden aanbesteed?'. De plicht tot aanbesteden is aan de orde wanneer de organisatie een aanbestedende dienst is in de zin van de Aanbestedingswet 2012 en als de geraamde waarde van de opdracht het Europese drempelbedrag overschrijdt. Het inhuren van arbeidskrachten valt onder diensten en de drempelwaarde voor leveringen en diensten is voor 2026 en 2027 vastgesteld op € 216.000,- per opdracht.³⁸

Zodra de waarde van de opdracht boven dit bedrag uitstijgt, dient de betreffende organisatie de opdracht Europees aan te besteden. Voor overheidsopdrachten die betrekking hebben op sociale en andere specifieke diensten ligt de drempel op € 750.000,- per opdracht. In de praktijk zien we dat er ook Europese aanbestedingen in de markt worden gezet voor bijvoorbeeld raamcontracten voor de inhuur van uitzendkrachten of het verlenen van Brokerdienstverlening voor ondersteuning bij het inhuren van zzp'ers.

In toenemende mate wordt door overheidsorganisaties, zo ook gemeenten, gebruik gemaakt van een Dynamisch aankoop systeem (DAS). Soms doen gemeenten dit alleen, maar er zijn ook verschillende gemeenten die gezamenlijk een DAS hebben opgezet. Leveranciers van personeel en zzp-ers kunnen zich aanmelden bij een DAS en wanneer zij worden toegelaten, kunnen zij meedingen naar opdrachten die binnen de DAS worden uitgezet. Iedere opdracht is een aanbesteding op zich en het voordeel hiervan is dat er snel geworven kan worden.

Als er geen sprake is van de verplichting Europees aan te besteden, kan er nationaal worden aanbesteed. Wanneer een nationale aanbesteding aan de orde is, hoeft er alleen rekening gehouden te worden met hoofdstuk 1 van de Aanbestedingswet (Aw) 2012, de Gids Proportionaliteit en de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht.

Deze beginselen van het aanbestedingsrecht zijn non-discriminatie, gelijke behandeling, transparantie en proportionaliteit. Onder non-discriminatie wordt verstaan dat er geen onderscheid naar nationaliteit gemaakt mag worden en bij gelijke behandeling mogen er geen discriminerende factoren aanwezig zijn bij een aanbesteding waardoor de één meer kansen krijgt dan de ander. Iedereen moet objectief en op dezelfde wijze behandeld

³⁸ Het bedrag voor sociale en andere specifieke diensten blijft ongewijzigd op € 750.000,-.

worden en iedereen moet dezelfde informatie krijgen. Bij transparantie moet vooraf iedereen een leesbare beschrijving ontvangen met daarin wat er verwacht wordt. Daarnaast moeten beslissingen duidelijk worden gemotiveerd. Technische specificaties, uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, selectie- en gunningscriteria moeten relevant zijn en in verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht. Dit wordt verstaan onder proportionaliteit. Proportionaliteit is uitgewerkt in de Gids Proportionaliteit.

In het Aanbestedingsbesluit is de Gids Proportionaliteit als verplicht te volgen richtsnoer aangewezen. Het verplicht gebruik van de Gids Proportionaliteit geldt zowel voor Europese aanbestedingen, als voor nationale aanbestedingen en meervoudig onderhandse procedures. De Gids Proportionaliteit is voortgekomen uit de gedachte dat niet alle partijen gelijke kansen kregen bij aanbestedingen. Met name het midden- en kleinbedrijf (MKB) vond dat het te weinig kansen kreeg. Uitgangspunt van de Gids is dat de eisen in verhouding moeten staan tot de (waarde en omvang van de) opdracht en moeten worden afgestemd op de markt. Daarnaast moet de Gids aanbestedende diensten handvatten bieden bij het vaststellen van eisen en criteria op basis waarvan opdrachten zullen worden gegund. Alle fasen van het inkoopproces en de afwegingen die daarbij gemaakt kunnen worden, komen in de Gids aan de orde.

Wanneer nationaal wordt ingekocht, wordt veelal gekozen voor een meervoudig onderhandse aanbesteding die twee varianten kent. De eerste is de openbare procedure die uit één ronde bestaat en alle inschrijvers kunnen direct een offerte indienen. De tweede variant is een niet openbare procedure die veelal wordt gehanteerd op het moment dat men denkt dat er veel interesse is vanuit de markt voor een opdracht. De procedure bestaat dan uit twee verschillende rondes. De eerste ronde is een selectiefase waaruit meestal 5 partijen worden geselecteerd die voldoen aan de vooraf opgelegde geschiktheidseisen en het beste hebben gescoord op de selectiecriteria. Deze geselecteerden worden dan uitgenodigd voor het uitbrengen van een offerte. Deze meervoudige aanbesteding betekent dat er meerdere partijen, bijvoorbeeld 3 of 5, wordt gevraagd in te schrijven op een aanbesteding.

Verder wordt gebruik gemaakt van de enkelvoudig onderhandse aanbesteding. Deze aanbestedingsprocedure kan gebruikt worden voor kleine opdrachten. Hierbij wordt met één partij onderhandeld over de voorwaarden waaronder de opdracht wordt uitgevoerd en tegen welke prijs. In de Gids Proportionaliteit wordt gesteld dat voor de beantwoording van de vraag wat een 'kleine opdracht' is, in eerste instantie moet worden gekeken naar de zaken die hiervoor zijn genoemd.

In algemene zin kan voor de waarde van een 'kleine opdracht' voor leveringen en diensten gedacht worden aan opdrachten tot € 40.000,- á € 50.000,-. In dat geval kan enkelvoudig onderhands worden aanbesteed. De inhuur van een interim-functionaris kan al snel de grens van de € 50.000,- overschrijden en moet om die reden meervoudig onderhands worden aanbesteed, tenzij de werving onder een raamovereenkomst valt of deze interim-functionaris via een DAS is geworven.

Tot slot wordt ook de variant van de meervoudig onderhandse procedure gebruikt waarbij de aanbestedende dienst zelf op voorhand al bijvoorbeeld 3 partijen uitnodigt die een offerte mogen uitbrengen.

5.5.2 Samenwerken tussen gemeenten en gemeentelijke organisaties

Decentrale overheden hebben de mogelijkheid aan (gelieerde) publieke dan wel privaatrechtelijke organisaties opdrachten te gunnen, zonder dat de aanbestedingsrichtlijnen van toepassing zijn. Ook gunning van opdrachten aan onderdelen van de eigen organisatie, ook wel aangeduid als inbesteden, kan onder voorwaarden plaatsvinden met uitsluiting van de aanbestedingsrichtlijnen.

Op grond van wetgeving en jurisprudentie onderscheiden we drie vormen van samenwerking tussen de aanbestedende diensten waarmee de aanbestedingsplicht komt

te vervallen. De meest duidelijke vorm is inbesteden, in de literatuur ook wel aangeduid als 'zuivere inbesteding' omdat er nog een tweede vorm van inbesteden is, namelijk 'quasi-inbesteden'. Verder kennen we nog een derde vorm van samenwerking tussen aanbestedende diensten die onder voorwaarden de toepassing van de aanbestedingsrichtlijnen niet nodig maakt. De horizontale, of wel publiek-publieke samenwerking. De drie hiervoor genoemde varianten komen hierna aan de orde.

Zuiver inbesteden

Een aanbestedende dienst heeft de vrijheid een opdracht uit te voeren met eigen middelen en binnen de eigen organisatie. In dit geval is er geen sprake van een andere rechtspersoon die het werk gegund krijgt. De aanbestedende dienst kan de opdracht onderhands "gunnen" aan een dienst die onderdeel uitmaakt van de eigen organisatie. Als voorbeeld wordt vaak de eigen vuilophaaldienst genoemd. Als een opdracht aan de eigen vuilophaaldienst wordt gegund (zijnde onderdeel van de eigen organisatie), dan is er geen sprake van een aan te besteden overheidsopdracht.

Quasi-inbesteden

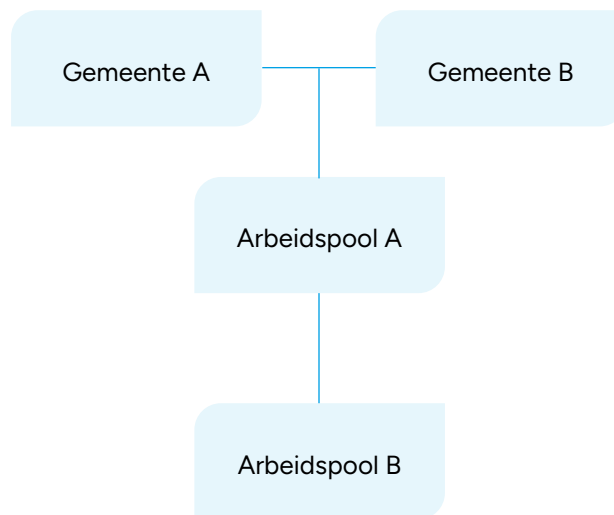
Over de verticale samenwerking tussen overheidsorganen is veel geschreven. Er is ook de nodige nationale jurisprudentie verschenen en het Europees Hof van Justitie (HvJ EU) heeft de nodige arresten gewezen waarmee de mogelijkheden voor (quasi-)inbesteden helder zijn geworden. In een situatie waarbij sprake is van quasi-inbesteden zijn de aanbestedende dienst en de rechtspersoon nauw verbonden. De rechtspersoon, die formeel losstaat van de aanbestedende dienst, maakt dan in feite toch onderdeel uit van de organisatie van de aanbestedende dienst. Er mag één-op-één gegund worden als aan drie voorwaarden wordt voldaan.

Ten eerste dient de aanbestedende dienst op de rechtspersoon toezicht te houden zoals hij dat uitoefent op zijn eigen diensten. Aan dit vereiste wordt voldaan als de aanbestedende dienst zowel op de strategische doelstellingen, als op de belangrijke beslissingen van de rechtspersoon een beslissende invloed kan uitoefenen. Het een en ander kan blijken uit de statuten of andere stukken.

Daarnaast dient 80% van de activiteiten van de rechtspersoon te bestaan uit taken die hem zijn opgedragen/toegewezen door de toezichthoudende aanbestedende dienst (het merendeel- of activiteiten criterium). Met name de omzet is van belang voor deze vaststelling. Voor deze 80% tellen ook taken mee die aan de rechtspersoon door "zusterrechtspersonen" en andere entiteiten binnen de groep worden toegewezen. Dat zijn rechtspersonen die onder toezicht staan van dezelfde aanbestedende dienst (toezichthouder). Bij het percentage van 80% dient slechts gekeken te worden door wie de uitvoering van de taken is opgedragen. Het is niet relevant of de toezichthouder betaalt voor de uitvoering van de taken. Daarnaast hoeft de toezichthouder ook niet zelf te profiteren van de uitvoering van de taken. Deze 80%-regel is om te voorkomen dat de gelieerde instelling meer marktgericht zou kunnen gaan werken en daarmee in concurrentie kan treden met andere ondernemingen.³⁹

Ten slotte mag er, in beginsel, geen directe participatie van privékapitaal in de rechtspersoon aanwezig zijn. Op deze regel kan slechts onder strenge voorwaarden een uitzondering gemaakt worden. Een uitzondering zou aan de orde kunnen zijn wanneer de inbreng van privékapitaal geen controlerende of blokkerende macht oplevert en aan de inbreng van privékapitaal geen beslissende invloed is verbonden.

39 Zie recente uitspraak: HvJ EU 15 januari 2026, C-692/23 (verwerking huishoudelijk afval door BAR-gemeenten).

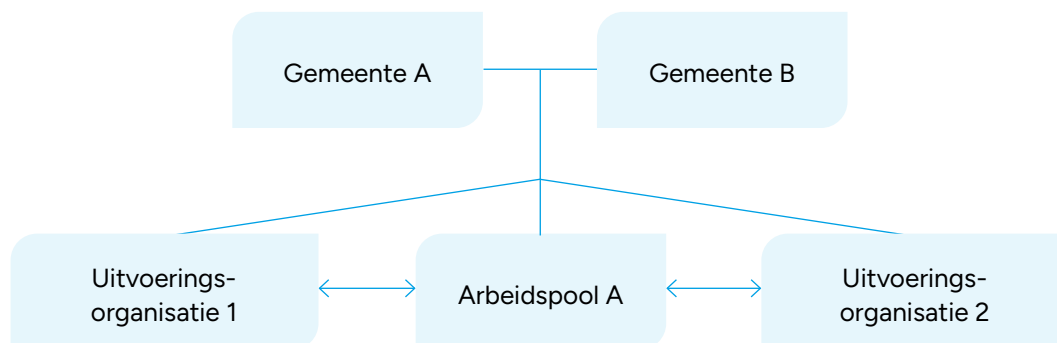


In het kader van de samenwerking kunnen gemeenten, eventueel met andere overheidsorganisaties gezamenlijk, een samenwerkingsverband oprichten, bijvoorbeeld door het treffen van een gemeenschappelijke regeling of het oprichten van een stichting, een coöperatie of een besloten vennootschap. In bovenstaand figuur richten gemeente A en B een rechtspersoon op. Deze rechtspersoon kan medewerkers in dienst hebben en hen detacheren bij partijen die aan de samenwerking deelnemen. Hiermee vormen de partijen gezamenlijk een arbeidspool waarvan men gebruik kan maken. Het inhuren van medewerkers door de samenwerkende partijen uit de arbeidspool is niet aanbestedingsplichtig. Dit werkt ook omgekeerd. Wanneer de arbeidspool bijvoorbeeld een medewerker van één van de samenwerkende partijen inleent en deze doorleent aan een andere gemeente uit het samenwerkingsverband, dan geldt hier geen aanbestedingsplicht. Ook in dit geval is er sprake van quasi-inbesteden.

Zelfs wanneer de deze rechtspersoon (arbeidspool a) nog een dochter zou oprichten en deze voldoet aan de drie voorwaarden als opgenomen in artikel 2:24a Aw 2012, valt ook deze (klein)dochter binnen het regime van quasi-inbesteden.

Quasi-inbesteden heeft door de ‘aanbestedingsjaren’ heen op grond van met name de jurisprudentie van het Europese Hof een steeds duidelijker vorm gekregen en is verankerd in artikel 12, eerste lid van Richtlijn 2014/24 en opgenomen in artikel 2:24a Aw 2012.

Om de mogelijkheid van quasi-aanbesteden nog verder uit te breiden, bestaat er ook de vorm van horizontale/zijwaartse quasi-inbesteding.



Dit is opgenomen in artikel 12, tweede lid van Richtlijn 2014/24 en in het Nederlands recht geïmplementeerd in artikel 2:24a, tweede lid Aw 2012. Wanneer de gecontroleerde rechtspersoon (uitvoeringsorganisatie 1) tevens aanbestedende dienst is, kan deze onder de in lid twee genoemde voorwaarden een opdracht rechtstreeks gunnen aan de aanbestedende dienst die hem controleert (bijvoorbeeld gemeente A) en tevens kan de gecontroleerde rechtspersoon een opdracht rechtstreeks gunnen aan een andere rechtspersoon die door dezelfde aanbestedende dienst wordt gecontroleerd (arbeidspool A of uitvoeringsorganisatie 2). Dit laatste is horizontaal/zijwaarts quasi-inbesteden. Voorwaarde is dat nog steeds wordt voldaan aan het bepaalde onder artikel 2.24a lid 1, sub c Aw 2012, namelijk dat er in beginsel geen directe participatie van privékapitaal aanwezig mag zijn in de rechtspersoon aan welke de overheidsopdracht wordt gegund. Zoals hiervoor al is aangegeven, kan op deze regel slechts onder strenge voorwaarden een uitzondering gemaakt worden. Eigenlijk is hier sprake van een variant die lijkt op de horizontale/publiek-publieke samenwerking die hierna wordt besproken.

Horizontale, publiek-publieke samenwerking

Dit is de derde variant waarbij het aan de orde kan zijn dat aan andere overheidsdiensten opdrachten gegund kunnen worden en waarbij geen sprake is van toepassing van een aanbestedingsplicht op grond van de Richtlijn 2014/24 en de Aw 2012. Onder deze variant wordt niet de hiervoor besproken horizontale quasi-inbesteding gerekend. Deze variant is nog minder 'ontwikkeld' dan de hierboven genoemde varianten van het inbesteden en het quasi-inbesteden. In rechtsoverweging 33 van de op de considerans van Richtlijn 2014/24 zijn de voorwaarden genoemd op grond waarvan horizontale samenwerking niet onder de genoemde Richtlijn 2014/24 valt. Deze komen hierna aan de orde.

Met minder 'ontwikkeld' wordt bedoeld dat er over het horizontaal samenwerken tussen entiteiten in de publieke sector nog steeds veel onduidelijkheid wordt ervaren door de aanbestedende diensten. Het horizontaal samenwerken tussen entiteiten in de publieke sector, ook wel aangeduid als publiek-publieke samenwerking, vindt steeds meer plaats als variant op de publiek-private samenwerking. Eén van de doelstellingen van samenwerken is immers het behalen van meer efficiency en wederzijdse synergiën, wat tot een betere besteding van overheidsmiddelen leidt.

Het Europese Hof van Justitie heeft in 2009 voor recht verklaard dat een beroep op interne entiteiten die onder gezamenlijke zeggenschap staan niet de enige wijze is waarop publiek-publieke samenwerking kan plaatsvinden en dat die samenwerking ook een louter contractuele aangelegenheid kan blijven (horizontale/niet-geïstitutionaliseerde samenwerking). Dit soort constructies valt buiten de toepassing van de EU-regels inzake overheidsopdrachten wanneer uitsluitend door openbare instanties gezamenlijk een taak van algemeen belang wordt verricht, met eigen middelen en een gemeenschappelijk doel, en waarbij wederzijdse rechten en verplichtingen gelden die verder gaan dan het tegen betaling uitvoeren van een taak bij het nastreven van doelstellingen van algemeen belang.

De horizontale publiek-publieke samenwerking is verankerd in artikel 2.24c Aw 2012. De twee belangrijkste voorwaarden om de horizontale samenwerking buiten het aanbestedingsrecht te houden is dat de overheidsopdracht voorziet in of uitvoering geeft aan samenwerking tussen de deelnemende aanbestedende diensten om te bewerkstelligen dat de openbare diensten die zij moeten uitvoeren, worden verleend met het oog op de verwezenlijking van hun gemeenschappelijke doelstellingen en dat de invulling van die samenwerking uitsluitend berust op overwegingen in verband met het openbaar belang. Wat onder 'openbaar belang' moet worden verstaan is voer voor discussie. Over het ophalen van afval bestaat veelal geen discussie, maar wel over het verrichten van bijv. ICT-diensten.

Om van publiek-publieke samenwerking te kunnen spreken geldt bovendien als voorwaarde dat er sprake moet zijn van echte samenwerking en wel dat beide partijen bij de uitvoering van die taken zijn betrokken. Het opdracht geven van de ene gemeente aan

de andere gemeente onder betaling voor de geleverde diensten wordt niet gezien als horizontale publiek-publieke samenwerking en is dus aanbestedingsplichtig.

In hoeverre de jurisprudentie meer ruimte zal bieden de horizontale publiek-publieke samenwerking als niet aanbestedingsplichtig te beschouwen zal de toekomst moeten uitwijzen. De stelling kan betrokken worden dat wanneer gemeenten samenwerken op basis van wederzijdse verplichtingen met als oogmerk het efficiënt inzetten van beperkte overheidsmiddelen, dit ook onder de noemer van horizontale publiek-publieke samenwerking buiten de aanbestedingsplicht kan blijven. Wil men als aanbestedende dienst deze discussie voorkomen en geen risico lopen, dan is het beter de verticale samenwerkingsvorm te onderzoeken in het kader van het quasi-inbesteden.

5.5.3 Incidentele detacheringen

De incidentele gevallen waarbij een medewerker vanuit een gemeente bij een andere gemeente of overheidsorgaan wordt geplaatst, bijvoorbeeld in het kader van re-integratie na ziekte, of na een niet geslaagd verbetertraject teneinde de medewerker een nieuwe kans te geven bij een andere organisatie, zijn niet aanbestedingsplichtig. Vaak vinden deze detacheringen om niet plaats of blijft het bedrag onder het bedrag van € 50.000,-.

5.6 Wet markt en overheid

De Wet Markt & Overheid (Wet M&O), die in 2012 in werking is getreden, is bepaald dat decentrale overheden die economische activiteiten verrichten, zich moeten houden aan de gedragsregels Markt en Overheid, die zijn opgenomen in de Mededingingswet. De Wet M&O is een tijdelijke wet die een definitieve verankering zou moeten krijgen in de Mededingingswet. Een wetsvoorstel daartoe heeft vertraging opgelopen en dat betekent dat de looptijd van de Wet M&O vooralsnog is verlengd tot 1 juli 2025.

Onder een economische activiteit wordt verstaan iedere activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen en diensten op een markt, dat wil zeggen in concurrentie met ondernemingen.

Als overheid worden aangemerkt: het rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en zelfstandige bestuursorganen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld.

De doelstelling van de Wet M&O is om concurrentievervalsing met het bedrijfsleven tegen te gaan wanneer zij economische activiteiten uitvoert. De Wet M&O bevat vier gedragsregels, die een gelijk speelveld tussen overheden en ondernemingen moeten creëren.

Integrale kosten doorberekening

Overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen.

Bevoordelingsverbod

Overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven.

Gegevensgebruik

Overheden mogen de gegevens die ze vanuit hun publieke taak verkrijgen, niet gebruiken voor economische activiteiten die niet dienen ter uitvoering van deze taak. Dit verbod geldt niet als andere overheidsorganisaties of bedrijven ook over de gegevens kunnen beschikken.

Functiescheiding

Als een overheid op een bepaald terrein een bestuurlijke (bijvoorbeeld toetsende) rol heeft voor bepaalde economische activiteiten en ook zelf die economische activiteiten uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de uitoefening van de bestuurlijke bevoegdheid en bij het verrichten van de economische activiteiten van de overheidsorganisatie.

Deze gedragsregels zijn enkel van toepassing als de overheden ervoor kiezen goederen of diensten zelf of via hun overheidsbedrijven op de markt aan te bieden. Daarnaast kunnen overheidsorganen een algemeen belang-besluit ex artikel 25h lid 5 Mededingingswet nemen waardoor deze gedragsregels niet gelden voor economische activiteiten die worden verricht in het algemeen belang. De terreinen waar de overheidsorganisatie aan zou kunnen denken waar economische activiteiten in een algemeen belang verricht kunnen worden, zijn volksgezondheid, maatschappelijke zorg en welzijn, culturele activiteiten, ruimtelijke ordening en veiligheid.

Het uitwisselen van medewerkers tussen overheden onderling kan eveneens geschieden ter uitvoering van een publiekrechtelijke taak. Er is sprake van een publiekrechtelijke taak als de taak in publiekrechtelijke basis heeft, dat wil zeggen de taak moet in wetgeving of in besluit van het bestuursorgaan zijn vastgelegd. Ingeval een overheidsorganisatie aan andere overheden of andere overheidsbedrijven goederen of diensten levert voor zover die bestemd zijn voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak, is de wet M&O niet van toepassing.

5.7 Wet normering topinkomens

De Wet normering topinkomens (WNT) geldt voor topfunctionarissen in de publieke en semi-publieke sector. De wet geeft specifiek aan wie bij het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen als topfunctionaris wordt aangemerkt en onder de WNT valt. In de WNT zijn bij de gemeente de secretaris en de griffier aangemerkt als topfunctionaris (artikel 1.1, aanhef onder b. 2°).

Uit de WNT wordt verder duidelijk dat ook verbonden partijen onder de WNT vallen, als ze tot de publieke of semi-publieke sector worden gerekend. Bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen die getroffen zijn door gemeenten zoals veiligheidsregio's en omgevingsdiensten, maar ook instellingen waar een overheidsorgaan invloed uitoefent op het beheer of beleid van die instelling, bijvoorbeeld door de benoeming van één of meer leden in het bestuur. Het overgrote deel van de WSGO-leden valt onder de werking van de WNT. Daarnaast kunnen instellingen die subsidie ontvangen, worden aangemerkt als een semi-publieke overheidsinstelling. De subsidie dan moet minstens € 500.000,- per jaar bedragen, ten minste voor 50% deel uitmaken van de opbrengsten van dat jaar en voor een periode van tenminste drie jaar achtereen worden verstrekt op grond van artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent dat ook de hoogste leidinggevende in dienst van een verbonden partij wordt aangemerkt als een topfunctionaris in de zin van de WNT.

De WNT regelt wat een topfunctionaris jaarlijks maximaal mag verdienen en wat hij mag meekrijgen als hij vertrekt. Jaarlijks worden deze bezoldigingsnormen vastgesteld. De algemene bezoldigingsnorm voor een topfunctionaris die in dienst is van een WNT-instelling bedraagt in 2026 € 262.000,-. De maximale vertrekpremie is al jaren ongewijzigd en bedraagt € 75.000,-. Het betreft bruto bedragen.

Topfunctionaris zonder dienstbetrekking en bezoldigingsmaximum

In het kader van deze handreiking is het van belang stil te staan bij het moment waarop een topfunctionaris bij een gemeente of gemeentelijke organisatie wordt vervangen door een persoon die tijdens die vervanging geen arbeidsovereenkomst heeft met de WNT-

instelling. Hiervoor zijn in de WNT regels opgenomen waarbinnen de beloning van zo'n topfunctionaris zonder dienstbetrekking dient te blijven.

Ook voor de topfunctionarissen zonder dienstbetrekking worden jaarlijks normbedragen vastgesteld. Voor het jaar 2026 zijn die bepaald op € 34.800,- per kalendermaand voor de eerste zes kalendermaanden van de functievervulling en op € 26.500,- per kalendermaand voor de zevende tot en met de twaalfde kalendermaand. Verder is het maximumuurtarief voor 2026 bepaald op € 250,- per uur. Deze genoemde bedragen zijn exclusief btw.

Bij de bepaling van de hoogte van de vergoeding is het van belang stil te staan bij artikel 2a van de Uitvoeringsregeling WNT. In dit artikel is bepaald welke vergoedingen daarbij in de berekening moeten worden meegenomen. Bijvoorbeeld kosten voor bemiddeling en bureaukosten tellen mee bij de bepaling van de hoogte van de te ontvangen vergoeding. Btw daarentegen wordt niet meegenomen bij de bepaling van de hoogte van de vergoeding.

Mocht de topfunctionaris zonder dienstbetrekking na twaalf maanden nog steeds werkzaamheden verrichten voor hetzelfde overheidsorgaan, dan geldt vanaf dan voor hem het bezoldigingsmaximum zoals dat ook voor een topfunctionaris in dienstbetrekking geldt.

Ingevolge de WNT wordt bij een deeltijd dienstverband het toepasselijke bezoldigingsmaximum gecorrigeerd met de deeltijdfactor. Dit geldt ook voor topfunctionarissen zonder dienstbetrekking maar dan vanaf de dertiende maand van de functievervulling. Op de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een rekentool te vinden waarmee berekend kan worden of de bezoldigingsnorm voor een topfunctionaris zonder dienstbetrekking niet wordt overschreden.

De topfunctionaris zonder dienstbetrekking en de Wet deregulering arbeidsrelaties (DBA) Op grond van de Wet DBA kan de belastinginspecteur achteraf vaststellen dat een arbeidsrelatie materieel als dienstbetrekking kwalificeert, met als mogelijk gevolg naheffingsaanslagen loonheffingen, vermeerderd met rente en boeten. Sinds de afbouw van het handhavingsmoratorium per 2024 is de handhaving op schijnzelfstandigheid geïntensiveerd. Het wetsvoorstel Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (Vbar) beoogt de beoordeling van arbeidsrelaties te verduidelijken en introduceert onder meer een rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst en aanvullende criteria, zoals organisatorische inbedding en gezagsuitoefening (zie hierover paragraaf 4.5.2). Daarnaast is het wetsvoorstel Zelfstandigenwet in ontwikkeling, dat beoogt de positie van zelfstandigen wettelijk te verankeren en meer duidelijkheid te bieden over wanneer sprake is van zelfstandig ondernemerschap (zie ook hierover paragraaf 4.5.2). Deze ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat de kwalificatie van arbeidsrelaties scherper wordt afgebakend en in voorkomende gevallen sneller sprake is van een dienstbetrekking.

Indien een topfunctionaris zonder dienstbetrekking achteraf als werknemer wordt aangemerkt, is met terugwerkende kracht het bezoldigingsmaximum voor dienstbetrekking van toepassing op grond van de WNT. Voor 2026 bedraagt dit maximum € 262.000 bruto per jaar. De overschrijding van het WNT-bezoldigingsmaximum leidt tot onverschuldigde betaling en de verplichting tot correctie en terugvordering.

Tot slot geldt voor de eerste twaalf maanden van functievervulling van een topfunctionaris zonder dienstbetrekking een afwijkende bezoldigingsmaximum onder de WNT.

5.8 Aansprakelijkheid

5.8.1 Schade derden

In het geval een inhuurkracht in de uitvoering van zijn werkzaamheden schade toebrengt aan een derde, wordt de inhuurkracht gekwalificeerd als een hulppersoon van de inlener. De inlener is aansprakelijk tegenover de derde, als ware het gedrag van deze hulppersoon zijn eigen gedrag (artikel 6:76 BW). De inlener is aansprakelijk voor fouten van ondergeschikten die een onrechtmatige daad opleveren (artikel 6:170 BW). Voor de inlener geldt hier de zogenoemde risicoaansprakelijkheid, waardoor hij de schade aan de derde dient te vergoeden. Hierbij is het niet van belang of de inlener een verwijt valt te maken. Het enkele feit dat de schade is veroorzaakt door de fout van een ondergeschikte is voldoende voor aansprakelijkheid.

De derde kan ook de uitlener aansprakelijk stellen op grond van een fout van hun ondergeschikte, namelijk de inhuurkracht (artikel 6:170 BW). Voor aansprakelijkheid geldt als vereiste dat de uitlener zeggenschap had over het gedrag waarmee of waarbij de fout werd gemaakt.

In de praktijk zal het vaak voor de inlener geen verschil maken of de derde het uitzendbureau of de inlener rechtstreeks aansprakelijk stelt. In de uitleenovereenkomst is doorgaans een bepaling opgenomen waarin de inlener het uitzendbureau vrijwaart van aansprakelijkheid. Dat betekent dus dat het uitzendbureau de schade op de inlener kan verhalen.

5.8.2 Verhaalsrecht op arbeidskracht

Als een inhuurkracht aan zijn werkgever of aan een derde schade toebrengt, is hij alleen aansprakelijk als hij de schade door opzet of bewuste roekeloosheid heeft veroorzaakt (artikel 7:661 BW). Opzet is het willens en wetens toebrengen van schade, een vooropgezet plan om schade te veroorzaken, dus wanneer werknemer het oogmerk had om schade te veroorzaken. Van bewuste roekeloosheid is sprake als de werknemer zich tijdens het verrichten van zijn onmiddellijk aan het schadeveroorzakend handelen voorafgaande gedraging van het roekeloze karakter daarvan daadwerkelijk bewust is geweest. Onvoorzichtigheid zal dus doorgaans onvoldoende zijn om bewuste roekeloosheid aan te nemen.

5.8.3 (Letsel)schade inhuurkracht

Zowel de uitlener als de inlener hebben een zorgplicht jegens de arbeidskracht om te voorkomen dat de arbeidskracht in de uitoefening van zijn werkzaamheden schade lijdt. De uitlener is de formele werkgever en dient in die hoedanigheid na te gaan of de inlener de nodige veiligheidsmaatregelen treft. In de Arbeidsomstandighedenwet is verankerd dat arbeidskrachten recht hebben op een veilige en gezonde werkplek. De inlener moet bijvoorbeeld zorgen voor veilige machines op de werkvloer en moet instructies geven aan het personeel en er op toezien dat deze worden nageleefd. Als de inlener en/of uitlener tekortschieten in hun zorgplicht, zijn zij doorgaans hoofdelijk aansprakelijk voor de schade van de arbeidskracht. Dat wil zeggen dat zij beiden individueel kunnen worden aangesproken om de hele vordering te betalen. In veel gevallen zal in de uitleenovereenkomst een bepaling zijn opgenomen waarin de inlener het uitzendbureau vrijwaart van de aansprakelijkheid bij een bedrijfsongeval. In het geval de arbeidskracht alleen de uitlener aansprakelijk stelt, kan de uitlener op zijn beurt met succes de inlener aanspreken.

5.8.4 Aansprakelijkheid voor achterstallige belastingen, premies en loon

Indien de verantwoordelijke uitlener de loonheffingen en btw niet afdraagt is de hele keten van opdrachtgevers of inleners jegens de Belastingdienst hoofdelijk aansprakelijk voor de achterstallige premies en belastingen, tenzij hen dit niet kan worden verweten. De inlener kan de financiële gevolgen van een aansprakelijkstelling beperken door het deel van het factuurbedrag dat is bestemd voor premies en belastingen te storten op een

derdengeldenrekening. Dit voorkomt dat de uitlener deze financiële middelen kan aanwenden voor andere zaken dan waar deze voor zijn bestemd.

De inlener kan ook door de arbeidskracht aangesproken worden op de betaling van achterstallig loon of het niet betalen van het juiste loon (artikel 7:616b BW). De inlener heeft vervolgens een verhaalsrecht op de uitlener.

5.9 Pensioen

Uitzend- en detacheringsbureaus zijn verplicht aangesloten bij De Stichting Pensioenfonds voor Personeelsdiensten (StiPP). Om onder het verplichtstellingsbesluit van StiPP te vallen dient een onderneming voor meer dan 50% van de loonsom arbeidskrachten ter beschikking te stellen aan een derde om onder diens toezicht en leiding vervolgens werkzaamheden te verrichten. In dat geval is een onderneming verplicht om zich aan te sluiten bij StiPP. Om vrijstelling van de verplichte afdracht van premies te verkrijgen, dienen de arbeidskrachten een pensioenregeling te ontvangen die minimaal dezelfde waarde vertegenwoordigt.

Voor intra-concern uitzenden, het uitlenen van arbeidskrachten binnen een concern, geldt een uitzonderingspositie. Werknemers in dienst van zogenoemde personeelsvennootschappen vallen niet onder de verplichtstelling van StiPP. Dit geldt eveneens voor een personeelsvennootschap waarvan de aandeelhouder en de opdrachtgever binnen de groep publiekrechtelijk zijn, zolang de personeelsvennootschap maar een privaatrechtelijke rechtspersoon is. Dergelijke juridische verhoudingen doen zich dikwijls voor bij gemeenschappelijke regelingen zoals SW-bedrijven. Vaak zal er wel een verplichtingstelling voor een pensioenfonds gelden. Bij SW-bedrijven is dat het Pensioenfonds Werk en (re)Integratie (PWRI).

Ook payrollwerknemers vallen niet onder het verplichtstellingsbesluit van StiPP. Payrollwerknemers hebben recht op pensioenopbouw als de inlener aan werknemers die, in vergelijkbare functies, rechtstreeks bij hem in dienst zijn, een pensioenregeling aanbiedt. Dit behoeft niet dezelfde pensioenregeling te zijn. De achtergrond hiervan is dat volledig gelijke pensioenopbouw zou betekenen dat de payrollonderneming zich moet aansluiten bij veel verschillende pensioenuitvoerders, hetgeen hoge administratieve lasten met zich mee zou brengen. De payrollonderneming dient een adequate pensioenregeling aan te bieden.

De inlener heeft niet zelfstandig pensioenverplichtingen jegens ingehuurd krachten, in die zin dat er voor hen een aanmelding bij een pensioenfonds dient te volgen. Deze verplichtingen liggen bij uitzend- en payrollondernemingen. Het ligt echter wel voor de hand dat zij de kosten van hun pensioenverplichtingen jegens inhuurkrachten aan de inlener doorberekenen.

6

Model detacheringsovereenkomst, versie 2026

Met behulp van het onderstaande model kan een detacheringsovereenkomst worden opgesteld. Het gaat om standaardteksten die in beginsel neutraal van aard zijn. Er is niet gekozen om een modelovereenkomst vanuit de belangen van één der partijen (inlener of uitlener) aan te reiken. Zowel uitlener als inlener kunnen gebruik maken van het model. Zowel uitlener als inlener kunnen aanpassingen voorstellen aan de andere partij.

Zoals uit artikel 6[a en b] volgt, zijn er in dit model twee varianten opgenomen. Variant 1: de detachering tegen vergoeding; en variant 2: detachering zonder of tegen beperkte vergoeding.

Er is gekozen voor een tripartiete overeenkomst, dat wil zeggen dat de detacheringsovereenkomst wordt ondertekend door de uitlener, de inlener en de gedetacheerde.

Geadviseerd wordt om altijd na te gaan of de teksten de feitelijke afspraken dekken. In sommige gevallen is sprake van een keuze uit meerdere mogelijkheden of dient de inhoud aan de afspraken te worden aangepast of aangevuld. Daarvoor geldt dat de juiste variant gekozen moet worden en wat niet van toepassing is moet worden verwijderd.

Bedenk dat de teksten bedoeld zijn als een checklist en dat niet over alle genoemde items afspraken gemaakt hoeven te worden. De toelichtende teksten in de blokken zijn uitsluitend bedoeld voor HR en moeten dus niet worden opgenomen in de definitieve tekst van de overeenkomst.

Een detacheringsovereenkomst blijft maatwerk. De inhoud van een overeenkomst wordt daarom vooraf ter toetsing voorgelegd aan één van de HR adviseurs.

Detacheringsovereenkomst

De ondergetekenden:

[naam organisatie volgens inschrijving KvK], gevestigd te **[postcode]** te **[plaats]** aan **[straatnaam, huisnummer]**, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door **[de heer/ mevrouw] [naam vertegenwoordiger, functie]**, hierna te noemen: de "uitlener",

en

[naam organisatie volgens inschrijving KvK], gevestigd te **[postcode]** te **[plaats]** aan **[straatnaam, huisnummer]**, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door **[de heer/**

mevrouw] [naam vertegenwoordiger, functie], hierna te noemen: de “inlener”,

en

[de heer/mevrouw] [naam en voornamen], geboren op **[geboortedatum]** te **[geboorteplaats],** wonende te **[postcode]** te **[plaats]** aan **[straatnaam, huisnummer],** hierna te noemen: de “gedetacheerde”, hierna gezamenlijk ook te noemen “partijen”;

Nemen het volgende in overweging:

Het kan soms van belang zijn om in een aantal overwegingen de redenen te schetsen die geleid hebben tot het overeenkomen van een detacheringsovereenkomst. De standaard overwegingen zijn:

1. De inlener wil de gedetacheerde inhuren van de uitlener en de uitlener is daartoe bereid;
2. De gedetacheerde heeft een arbeidsovereenkomst met de uitlener;
3. Zowel de uitlener, de inlener als de gedetacheerde hebben belang bij een detachering van de gedetacheerde bij de inlener;
4. Partijen zijn een detachering overeengekomen en hebben ter zake overeenstemming bereikt en leggen hun afspraken vast in de onderhavige overeenkomst;
5. De gedetacheerde op de hoogte is van de inhoud van de afspraken betreffende deze detachering en deze begrijpt en ten bewijze hiervan deze overeenkomst mede heeft ondertekend.

Verklaren te zijn overeengekomen als volgt:

Algemeen. Detacheringsovereenkomst: hierna volgen standaard afspraken tussen partijen, en standaard keuzemogelijkheden. Een detacheringsovereenkomst blijft maatwerk.

Artikel 1 De detachering kan worden aangegaan voor een (1) bepaalde duur, voor een (2) bepaald(e) project of gebeurtenis, of voor een (3) combinatie van een bepaalde duur en een bepaald(e) project of gebeurtenis. Bij variant (2) of (3) moet in de detacheringsovereenkomst aan de hand van objectiveerbare criteria duidelijk zijn wanneer een project af is en de detachering om die reden eindigt.

Artikel 1 Duur, omvang en plaats

1. De gedetacheerde wordt met ingang van **[datum]** voor de duur van **[tijdseenheid]** maanden tot uiterlijk **[datum]** voor **[aantal]** uur per week door de uitlener gedetacheerd bij de inlener.

of

De gedetacheerde wordt met ingang van **[datum]** tot **[invullen van een objectiveerbare eindtoestand]** voor **[aantal]** uur per week door de uitlener gedetacheerd bij de inlener.

of

De gedetacheerde wordt met ingang van **[datum]** tot **[invullen van een objectiveerbare eindtoestand]**, maar uiterlijk tot **[datum]** voor **[aantal]** uur per week door de uitlener gedetacheerd bij de inlener.

2. Verlenging van de detachering zal niet automatisch plaatsvinden, maar pas nadat partijen een verlenging daarvan schriftelijk zijn overeengekomen.
3. De standplaats van de gedetacheerde gedurende de detachering is **[standplaats]**.

Artikel 2 Taak- of functieomschrijving

1. Gedurende de detachering zal de gedetacheerde ten behoeve van de inlener werkzaamheden verrichten vanuit de functie van **[functie]**.
2. De door de gedetacheerde voor de inlener te verrichten werkzaamheden zijn vastgelegd in bijlage I (functie- en taakomschrijving) bij deze detacheringsovereenkomst.
3. Gedurende de detachering blijft de gedetacheerde in dienst van de uitlener, maar verricht [hij/zij] de werkzaamheden onder toezicht en begeleiding van de inlener.

Artikel 3 Verplichtingen van de inlener

1. De inlener verplicht zich voor of bij aanvang van de detachering de gedetacheerde te informeren over:
 - de werktijden en aanwezigheid;
 - eventuele bedrijfssluitingen en collectief verplichte vrije dagen;
 - de naam en functie van degene onder wiens leiding en verantwoordelijkheid de gedetacheerde de werkzaamheden bij de inlener uitvoert;
 - de ziekmeldingsprocedure;
 - de relevante richtlijnen, reglementen en voorschriften, aanwijzingen en overige informatie, voor zover naar het oordeel van de inlener van belang voor een goed functioneren van de gedetacheerde.
2. Problemen in het functioneren van de gedetacheerde en andere aandachtspunten in de personele sfeer worden zodra daar aanleiding toe is door de inlener met de uitlener besproken, opdat de uitlener daarop als werkgever direct en adequaat actie kan ondernemen.
3. *[OPTIONEEL:]* De inlener verplicht zich gedurende de overeengekomen periode van detachering minimaal **[aantal]** voortgang-/evaluatiegesprek(ken) met de gedetacheerde te voeren, na respectievelijk ca. **[invullen]** maanden. De inlener stelt de uitlener van de inhoud van het gesprek op de hoogte.

Artikel 4 Verplichtingen van de gedetacheerde

Door ondertekening van deze overeenkomst geeft de gedetacheerde te kennen zich te zullen houden aan redelijke aanwijzingen van de inlener en de geldende reglementen en voorschriften van de inlener en overigens alles te doen of na te laten wat onder de gegeven omstandigheden in redelijkheid van hem verwacht mag worden.

De opname van vakantie-uren en verlof van de gedetacheerde worden, wat betreft de werkzaamheden ten behoeve van de inlener, in overleg tussen de gedetacheerde en de

inlener geregeld. Verlof wordt genoten tijdens bedrijfssluitingen en op de door de inlener erkende feestdagen en vastgestelde collectief verplichte vrije dagen.

Artikel 5 De detacheringsovereenkomst heeft uitdrukkelijk niet tot doel om een arbeidsovereenkomst tussen de inlener en de gedetacheerde tot stand te brengen. Om het (formeel) werkgeverschap van de uitlener te benadrukken, inclusief diens verplichtingen als werkgever, is het volgende in de overeenkomst opgenomen.

Artikel 5 Verplichtingen van de uitlener

1. Gedurende de detachering blijft de gedetacheerde in dienst van de uitlener. Alle op de arbeidsverhouding tussen de uitlener en de gedetacheerde van toepassing zijnde arbeidsvoorwaarden blijven op de gedetacheerde en [zijn/haar] dienstbetrekking bij de uitlener van kracht.
2. Voor de gedetacheerde van toepassing zijnde tijdige betaling van loon en sociale verzekeringspremies, loonbelasting (en voor zover van toepassing omzetbelasting), werkgeverslasten en eventuele overige personeelskosten, indien en voor zover hierna niet anders bepaald, worden door de uitlener voldaan. De uitlener vrijwaart de inlener voor mogelijke aanspraken in dit verband en onderneemt daartoe de in wet en regelgeving voorgeschreven stappen.
3. Tot de in het tweede lid bedoelde lasten behoren tevens de financiële verplichtingen die de uitlener krachtens wet en cao tijdens ziekte en arbeidsongeschiktheid, re-integratie, vakantie en overige niet te werken dagen van de gedetacheerde heeft na te komen.

Artikel 6. Wel/geen vergoeding. Twee varianten:

- Art. 6[a] gaat uit van een verschuldigde detacheringsvergoeding. Hierbij zijn 2 opties opgenomen: (1) een vergoeding ter hoogte van de bruto-loonkosten (zonder winstopslag); en (2) een (all-in) uurtarief. Let op: als er een winstopslag is, is (in beginsel) de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs van toepassing (Waadi).
- Art. 6[b] betreft detachering die kosteloos/tegen (beperkte) onkostenvergoeding is.

Voor de vraag of er wel of geen btw-plicht geldt, wordt hier verwezen naar hoofdstuk 2, paragraaf 7 van de Handreiking. Bij de variant artikel 6[a] kunnen partijen bijvoorbeeld een beroep doen op een btw-vrijstelling.

De inlener en de uitlener zijn vrij om andere afspraken te maken en vast te leggen in de detacheringsovereenkomst.

Artikel 6[a] Detacheringsvergoeding (optie 1 – tegen vergoeding van loonkosten (loonkostencriterium))

1. De inlener verplicht zich aan de uitlener te vergoeden de bruto-loonkosten. De vergoeding is gebaseerd op de salariering volgens schaal **[schaal]**, periodiek **[periodiek]** van de **[cao noemen]**. Onder het begrip 'bruto-loonkosten' wordt verstaan het bruto loon, de vakantie-uitkering, eindejaarsuitkering (of andere arbeidsvoorwaardenbedrag), premies

werknemersverzekeringen en sociale- en pensioenpremies die ten laste komen van de uitlener *[OPTIONEEL:]*, alsmede eventuele reis- en overige onkostenvergoedingen. De vergoeding bedraagt maandelijks € **[bedrag]**. *[OPTIONEEL:]* Aanvullend wordt een redelijke kostenvergoeding voor de detachering door de uitlener aan de inlener in rekening gebracht van **[percentage tot maximaal 5% (om onder de btw-vrijstelling te blijven)]** % van de brutoloonkosten.

2. De vergoeding als bedoeld in het eerste lid van dit artikel zal na verloop van **[termijn (optie: een, twee, drie maand(en))]** door de uitlener achteraf worden gefactureerd bij de inlener, waarover **[het/geen]** verschuldigde btw in rekening wordt gebracht. De inlener verplicht zich de gefactureerde kosten binnen een maand na ontvangst van de declaratie aan de uitlener te zullen betalen. Facturen dienen via **[portaal]** ingediend te worden, onder vermelding van inkoopordernummer, de datum en andere door de inlener schriftelijk aan de uitlener kenbaar gemaakte gegevens.
3. *[OPTIONEEL:]* De inlener vergoedt gedetacheerde rechtstreeks de kosten van het woon-werkverkeer en de overige reis- en verblijfkosten volgens de regeling die voor zijn eigen werknemers geldt *[OPTIONEEL:]*, maar minimaal op het niveau van de regeling die voor de vergoeding van deze kosten geldt voor personeelsleden van de uitlener.
4. Incidentele kosten die op verzoek of met expliciete toestemming van de inlener door gedetacheerde gemaakt zijn en die niet gedekt worden door de in het eerste lid bedoelde vergoedingssom, worden door de inlener rechtstreeks aan de gedetacheerde vergoed. Hiertoe dient gedetacheerde de originele nota's en facturen te overleggen.
5. De inlener verstrekt, indien door de uitlener gewenst, de uitlener aan het einde van de detachingsperiode een overzicht van de gewerkte uren, de genoten vakantie-uren en de uren waarop de gedetacheerde wegens ziekte afwezig is geweest.

of (optie 2 – tegen (all-in) uurtarief)

1. De gedetacheerde verricht **[zijn/haar]** werkzaamheden tegen het tarief van € **[bedrag]** per uur, excl. btw. De uurtarieven zijn all-in, dat wil zeggen dat hierin in ieder geval (maar niet uitsluitend) de volgende kosten zijn begrepen: salariskosten, overheadkosten, kosten voor ondersteunend werk, kosten voor gebruik van apparatuur, kosten woon-werkverkeer, dienstreis- en verblijfkosten, parkeerkosten, *[NAVOLGENDE KOSTEN OPTIONEEL:]* opleidingskosten, werving- en selectiekosten, verzekeringspremies, winst.
2. Indien daartoe wettelijk verplichting bestaat, wordt btw in rekening gebracht.
3. De vergoeding als bedoeld in het eerste lid van dit artikel zal na verloop van **[termijn (optie: een, twee, drie maand(en))]** door de uitlener achteraf worden gefactureerd bij de inlener, waarover het verschuldigde btw in rekening wordt gebracht. De inlener verplicht zich de gefactureerde kosten binnen een maand na ontvangst van de declaratie aan de uitlener te zullen betalen. Facturen dienen via **[portaal]** ingediend te worden, onder vermelding van inkoopordernummer, de datum en andere door de inlener schriftelijk aan de uitlener kenbaar gemaakte gegevens.
4. De gedetacheerde laat maandelijks zijn uren door de inlener goedkeuren door de daartoe bevoegde persoon van de inlener. De vergoeding als bedoeld in het eerste lid van dit artikel vindt plaats op basis van het gewerkte aantal uren.
5. Gedurende de detachingsovereenkomst (en bij eventuele verlengingen) vindt geen indexering van het uurtarief plaats.

of

Bij verlenging van de detacheringsovereenkomst (**optie: of na afloop van een jaar**) kan de opdracht worden geïndexeerd op basis van de CBS-index zakelijke dienstverlening. Peildatum is de ingangsdatum van de overeenkomst. Verzoeken tot prijsaanpassing worden uiterlijk **[invullen tijdseenheid (optie: twee maanden)]** voor de ingangsdatum van de tariefverhoging door de uitlener aan de inlener kenbaar gemaakt.

6. De inlener verstrekt, indien door de uitlener gewenst, de uitlener aan het einde van de detacheringsperiode een gefiatteerd maandoverzicht van de gewerkte uren, de genoten vakantieuren en de uren waarop de gedetacheerde wegens ziekte afwezig is geweest.

Artikel 6[b] Detachering kosteloos/tegen onkostenvergoeding

1. Tegenover de werkzaamheden die de gedetacheerde voor de inlener verricht staat geen (financiële) vergoeding die de inlener verschuldigd is aan de uitlener. De gedetacheerde stemt op vrijwillige basis in met de detachering, zoals bedoeld in deze detacheringsovereenkomst.
2. In afwijking van lid 1 kan wel een onkostenvergoeding worden gevraagd voor de door te maken kosten voor de detachering. *[OPTIONEEL:]* Hiervoor kan een opslag voor administratiekosten in rekening worden gebracht. De vergoeding bedraagt maandelijks € **[bedrag]**, met een opslag van **[percentage van maximaal 10]** %.
3. Indien daartoe wettelijk verplichting bestaat, wordt btw in rekening gebracht.
4. De vergoeding als bedoeld in het tweede lid van dit artikel zal na verloop van **[termijn (optie: een, twee, drie maand(en))]** door de uitlener achteraf worden gefactureerd bij de inlener, waarover het verschuldigde btw in rekening wordt gebracht. De inlener verplicht zich de gefactureerde kosten binnen een maand na ontvangst van de declaratie aan de uitlener te zullen betalen. Facturen dienen via *[portaal]* ingediend te worden, onder vermelding van inkoopordernummer, de datum en andere door de inlener schriftelijk aan de uitlener kenbaar gemaakte gegevens.
5. *[OPTIONEEL:]* De inlener vergoedt gedetacheerde rechtstreeks de kosten van het woon-werkverkeer en de overige reis- en verblijfkosten volgens de regeling die voor zijn eigen werknemers geldt *[OPTIONEEL:]*, maar minimaal op het niveau van de regeling die voor de vergoeding van deze kosten geldt voor personeelsleden van de uitlener.
6. Incidentele kosten die op verzoek of met expliciete toestemming van de inlener door gedetacheerde gemaakt zijn, worden door de inlener rechtstreeks aan de gedetacheerde vergoed. Hiertoe dient de gedetacheerde de originele nota's en facturen te overleggen.
7. De inlener verstrekt, indien door de uitlener gewenst, de uitlener aan het einde van de detacheringsperiode een overzicht van de gewerkte uren, de genoten vakantie-uren en de uren waarop de gedetacheerde wegens ziekte afwezig is geweest.

Artikel 7 Dit artikel regelt de rechten en verplichtingen in geval van ziekte van de gedetacheerde. Daarbij kunnen bijvoorbeeld (lid 3) afspraken worden gemaakt voor wiens rekening ziekte of arbeidsongeschiktheid komt (voor de uitlener of (deels) voor de inlener).

Artikel 7 Ziekte of arbeidsongeschiktheid

1. In geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid en herstel dient de gedetacheerde dit - volgens de geldende regels van respectievelijk de uitlener en van de inlener - te melden bij de uitlener en bij de inlener.
2. De bedrijfsgeneeskundige begeleiding van de gedetacheerde blijft plaatsvinden door de Arbodienst van de uitlener. De kosten van bedrijfsgeneeskundige begeleiding en maatregelen ter bevordering van herstel en re-integratie komen voor rekening van de uitlener.
3. **[Bij detachering tegen vergoeding (art. 4[a], optie 1:)]** Ziekte of arbeidsongeschiktheid van de gedetacheerde is voor rekening en risico van de uitlener.

of

Bij ziekte of arbeidsongeschiktheid van de gedetacheerde komt de eerste **[termijn invullen (bijvoorbeeld een maand)]** voor rekening van de inlener. Indien de arbeidsongeschiktheid langer aanhoudt, zal de uitlener over die periode na de voornoemde periode geen, of in geval van gedeeltelijke werkhervatting gedeeltelijk, kosten declareren bij de inlener.

4. Bij afwezigheid van de gedetacheerde wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid heeft de uitlener ten opzichte van de inlener [een/geen] verplichting om voor vervanging zorg te dragen.

Artikel 8 Veiligheid/arbeidsomstandigheden

1. De inlener is tegenover de uitlener verplicht en tegenover de gedetacheerde gehouden, zorg te (blijven) dragen voor veilige werkomstandigheden voor de gedetacheerde.
2. De inlener is met betrekking tot de Arbeidsomstandighedenwet verplicht de gedetacheerde te behandelen als ware deze bij de inlener in dienst is.

Artikel 9 Het derde lid vloeit voort uit art. 7:658 BW (werkgeversaansprakelijkheid geldt ook voor de inlener jegens de gedetacheerde). Het is aan te bevelen om als inlener een aansprakelijkheidsverzekering voor de gedetacheerde af te sluiten. De andere artikelliden zijn gebruikelijke standaardteksten in detacheringsovereenkomsten.

Artikel 9 Aansprakelijkheid

1. De inlener is gedurende de detachering verantwoordelijk voor de door de gedetacheerde verrichte werkzaamheden. De inlener vrijwaart de uitlener van elke aansprakelijkheid die zou kunnen voortvloeien uit de werkzaamheden die de gedetacheerde verricht ten behoeve van de inlener.
2. De uitlener is niet aansprakelijk voor schade, op welke wijze dan ook door gedetacheerde aan de inlener toegebracht, disfunctioneren van de gedetacheerde daaronder begrepen.
3. De inlener draagt er zorg voor dat de gedetacheerde uit hoofde van zijn werkzaamheden voor de inlener verzekerd is tegen wettelijke aansprakelijkheid.

4. De gedetacheerde is niet aansprakelijk voor schade die [hij/zij] mocht veroorzaken aan de inlener of aan derden bij de uitoefening van de werkzaamheden voor de inlener, tenzij de schade een gevolg is van opzet of bewuste roekeloosheid.

Artikel 10 Geheimhoudingsplicht en vertrouwelijke gegevens

1. De gedetacheerde en de uitlener zijn verplicht geheimhouding te betrachten ten aanzien van alle informatie waarvan zij uit hoofde van de werkzaamheden van de gedetacheerde bij de inlener kennis hebben genomen, voor zover deze verplichting uit de aard der zaak volgt of uitdrukkelijk is opgelegd.
2. De verplichting als bedoeld in het eerste van dit artikel geldt ook na het einde van de detachering.
3. Alle documenten, gegevensdragers en overige producten of voortbrengselen die verband houden met en/of voortvloeien uit de door de gedetacheerde in het kader van de detachering verrichte werkzaamheden zullen eigendom zijn van de inlener en voor zover nodig bij het einde van de werkzaamheden aan de inlener worden overgedragen.

Artikel 11 Einde van de overeenkomst

1. Deze overeenkomst eindigt van rechtswege:
 - a. Aan het einde van de in artikel 1 genoemde periode;

of

 - b. Aan het einde van de in artikel 1 genoemde gebeurtenis of genoemde periode;
 - c. Vanaf het moment dat de arbeidsovereenkomst van de gedetacheerde bij de uitlener (of opvolgend werkgever) eindigt;
 - d. Bij overlijden van de gedetacheerde.

Artikel 12 Tussentijdse beëindiging van de overeenkomst

1. Deze overeenkomst kan tussentijds worden beëindigd:
 - a. met wederzijds goedvinden van de inlener en de uitlener. Daarbij bepalen de inlener en de uitlener de einddatum in gezamenlijk overleg;
 - b. door schriftelijke opzegging door de inlener of de uitlener met een opzegtermijn van **[invullen tijdseenheid (optie: een, twee, drie etc. maanden)]**. De opzegging geschiedt tegen het einde van de maand. De inlener en de uitlener kunnen in onderling overleg van de opzegtermijn afwijken;
 - c. door schriftelijke opzegging indien de gedetacheerde een dringende reden als bedoeld in artikel 7:678 van het Burgerlijk Wetboek voor opzegging geeft;
 - d. door schriftelijke opzegging als de gedetacheerde als gevolg van ziekte of arbeidsongeschiktheid, die tenminste [invullen tijdseenheid (optie: een, twee, drie etc. maanden)] heeft geduurd, niet langer geschikt is om de werkzaamheden zoals omschreven in artikel 2 te verrichten voor de inlener;
 - e. door schriftelijke opzegging indien de andere partij toerekenbaar niet of niet behoorlijk de uit deze overeenkomst voortvloeiende verbintenissen nakomt, in staat van faillissement verkeert, is ontbonden of indien surséance van betaling is aangevraagd.

Artikel 13 Wijzigingen

1. Voor zover deze detacheringsovereenkomst niet in een wijzigingsmogelijkheid voorziet, is wijziging van deze overeenkomst slechts mogelijk met schriftelijke instemming van alle partijen. Daarbij wordt bepaald het tijdstip van inwerkingtreding van de wijziging.

2. In alle gevallen waarin deze detacheringsovereenkomst niet of niet voldoende voorziet, zal tussen partijen overleg worden gepleegd.

Artikel 14 Geschillen

1. Partijen verbinden zich om geschillen ten aanzien van de onderhavige overeenkomst, of enige andere hieraan gerelateerde overeenkomst, niet eerder voor te leggen aan de bevoegde rechter te **[plaatsnaam bevoegde rechter]**, nadat is getracht in onderling overleg tot overeenstemming te komen. Op de onderhavige overeenkomst, alsmede op elke andere hieraan gerelateerde overeenkomst, is uitsluitend Nederlands recht van toepassing.

Aldus overeengekomen op **[datum]** en in drievoud ondertekend en op elke bladzijde geparafeerd door:

Namens uitlener:

Namens inlener:

Handtekening: _____
[naam]
[functietitel]

Handtekening: _____
[naam]
[functietitel]

Gedetacheerde:

Handtekening: _____
[naam]

Addendum I

Detacheringsovereenkomst in het kader van re-integratie in het tweede spoor

Een bijzonder vorm van detachering en collegiale uitlening is het detacheren van een werknemer in het kader van re-integratie bij ziekte. Het gaat dan om re-integratie in het tweede spoor (buiten de eigen werkgever).

Detachering kan in deze situaties voordelen hebben voor alle partijen.

- De zieke werknemer kan bij een andere werkgever eerst proberen hoe het werken daar gaat, zonder meteen een beslissing te hoeven nemen om daar in dienst te treden;
- De uitlenende werkgever voldoet aan de verplichtingen tot re-integratie;
- De inlenende werkgever biedt niet alleen hulp aan de uitlenende werkgever, maar hij kan de ingeleende werknemer inzetten zonder risico's;
- Als de inlenende werkgever na een periode van detachering besluit om de gedeeltelijke arbeidsongeschikte werknemer in dienst te nemen, kan de werkgever in aanmerking komen voor de no-riskpolis.

Met behulp van het model en onderstaande afwijkende en aanvullende bepalingen kan een detacheringsovereenkomst in het kader van re-integratie tweede spoor worden opgesteld. Geadviseerd wordt om altijd na te gaan of de teksten de feitelijke afspraken dekken.

Afwijkende en aanvullende bepalingen op de model detacheringsovereenkomst:

Nemen het volgende in overweging:

Het kan soms van belang zijn om in een aantal overwegingen de redenen te schetsen die geleid hebben tot het overeenkomen van een detacheringsovereenkomst in het kader van re-integratie in het tweede spoor:

1. De inlener wil de gedetacheerde inhuren van de uitlener en de uitlener is daartoe bereid;
2. De gedetacheerde heeft een arbeidsovereenkomst met de uitlener;
3. Zowel de uitlener, de inlener als de gedetacheerde hebben belang bij een detachering van de gedetacheerde bij de inlener;
4. De gedetacheerde is met ingang van **[datum]** arbeidsongeschikt;
5. Er zijn binnen de organisatie van de uitlener geen passende re-integratiemogelijkheden voor de gedetacheerde;
6. In het kader van re-integratie tweede spoor is voor de gedetacheerde een passende functie gevonden bij de inlener;
7. De gedetacheerde zal op detacheringbasis werkzaam zijn bij de inlener in het kader van re-integratie met het vooruitzicht op een vast dienstverband bij goed functioneren en organisatorische mogelijkheden, met inachtneming van de uitkomst van de WIA-beslissing;
8. Partijen zijn een detachering overeengekomen en hebben ter zake overeenstemming bereikt en leggen hun afspraken vast in de onderhavige overeenkomst;
De gedetacheerde op de hoogte is van de inhoud van de afspraken betreffende deze detachering en deze begrijpt en ten bewijze hiervan deze overeenkomst mede heeft ondertekend.

Artikel 1 Duur, omvang en plaats

De gedetacheerde wordt in het kader van re-integratie tweede spoor met ingang van **[datum]** voor de duur van **[tijdseenheid]** maanden tot uiterlijk **[datum einde wachttijd]** voor **[aantal]** uur per week door de uitlener gedetacheerd bij de inlener.

Artikel 6 Vergoeding

1. Tegenover de werkzaamheden die de gedetacheerde in het kader van re-integratie voor de inlener verricht staat geen (financiële) vergoeding die de inlener verschuldigd is aan de uitlener. De gedetacheerde stemt op vrijwillige basis in met de detachering, zoals bedoeld in deze detacheringsovereenkomst.
2. De uitlener vergoedt reiskosten, opleidingskosten en andere noodzakelijke kosten die de gedetacheerde in het kader van de detachering heeft gemaakt aan de gedetacheerde op basis van de bij de uitlener geldende voorschriften.
3. Incidentele kosten die op verzoek of met expliciete toestemming van de inlener door gedetacheerde gemaakt zijn, worden door de inlener rechtstreeks aan de gedetacheerde vergoed. Hiertoe dient de gedetacheerde de originele nota's en facturen te overleggen.

Artikel 7 Ziekte of arbeidsongeschiktheid

1. In geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid en herstel dient de gedetacheerde dit - volgens de geldende regels van respectievelijk de uitlener en van de inlener - te melden bij de uitlener en bij de inlener.
2. De bedrijfsgeneeskundige begeleiding van de gedetacheerde blijft plaatsvinden door de Arbodienst van de uitlener. De kosten van bedrijfsgeneeskundige begeleiding en maatregelen ter bevordering van herstel en re-integratie komen voor rekening van de uitlener.
3. Door ondertekening van deze overeenkomst geeft de gedetacheerde te kennen dat [hij/zij] ermee instemt dat rapportages van de bedrijfsarts en/of het UWV worden gedeeld met de inlener, behoudens zover het medische gegevens betreffen.

Artikel 12 Tussentijdse beëindiging van de overeenkomst

1. Deze overeenkomst kan tussentijds worden beëindigd:
 - a. met wederzijds goedvinden van de inlener en de uitlener. Daarbij bepalen de inlener en de uitlener de einddatum in gezamenlijk overleg;
 - b. door schriftelijke opzegging door de inlener of de uitlener met een opzegtermijn van **[invullen tijdseenheid (optie: een, twee, drie etc. maanden)]**. De opzegging geschiedt tegen het einde van de maand. De inlener en de uitlener kunnen in onderling overleg van de opzegtermijn afwijken;
 - c. door schriftelijke opzegging indien de gedetacheerde een dringende reden als bedoeld in artikel 7:678 van het Burgerlijk Wetboek voor opzegging geeft;
 - d. door schriftelijke opzegging indien de andere partij toerekenbaar niet of niet behoorlijk de uit deze overeenkomst voortvloeiende verbintenissen nakomt, in staat van faillissement verkeert, is ontbonden of indien surséance van betaling is aangevraagd.

Artikel X Bijzondere afspraken over (de situatie na periode van) detachering

1. Indien de detachering eindigt, keert de gedetacheerde terug naar **[zijn/haar]** eigen functie / naar de organisatie van de uitlener.
2. Deze overeenkomst kan ook tussentijds door de inlener of de uitlener worden beëindigd indien de gedetacheerde volledig hersteld wordt verklaard voor **[zijn/haar]** eigen functie met als gevolg dat de gedetacheerde terugkeert naar **[zijn/haar]** eigen functie / naar de organisatie van de uitlener.
3. Deze overeenkomst kan ook tussentijds door de inlener of de uitlener worden beëindigd indien sprake is van toename of afname van de arbeidsongeschiktheid met als gevolg dat re-integratie bij de inlener niet langer mogelijk is en/of zinvol wordt geacht, of bij de uitlener weer passende re-integratiemogelijkheden voor de gedetacheerde aanwezig zijn.
4. Indien het UWV de gedetacheerde geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt verklaart voor **[zijn/haar]** eigen functie en er overigens geen passende functies bij de uitlener zijn, zal de uitlener met de gedetacheerde afspraken maken over beëindiging van **[zijn/haar]** arbeidsovereenkomst.
5. Bij goed functioneren en met inachtneming van de uitkomst van de WIA-beslissing kan de inlener de gedetacheerde het aanbod doen van een vast dienstverband.

Addendum II

Detacheringsovereenkomst in het kader van loopbaanontwikkeling / Van werk naar werk-traject

Een bijzonder vorm van detachering en collegiale uitlening is het detacheren van een werknemer in het kader van loopbaanontwikkeling (hoofdstuk 8 Cao) of een Van werk naar werk-traject (hoofdstuk 9 Cao). Het gaat dan om detachering bij een andere werkgever (buiten de eigen werkgever).

Detachering kan in deze situaties voordelen hebben voor alle partijen.

- De werknemer die niet meer bij zijn/haar huidige werkgever op zijn/haar plek zit of boventallig is, kan bij een andere werkgever eerst proberen hoe het werken daar gaat, zonder meteen een beslissing te hoeven nemen om daar in dienst te treden;
- De uitlenende werkgever voldoet aan de verplichtingen tot duurzame inzetbaarheid of boventalligheid;
- De inlenende werkgever biedt niet alleen hulp aan de uitlenende werkgever, maar hij kan de ingeleende werknemer inzetten zonder risico's en hij heeft de tijd om zich een oordeel te vormen over het functioneren van de werknemer.

Specifieke afspraken over rechten en verplichtingen, faciliteiten, loopbaanadvies, begeleiding, etc. tussen de uitlener en de gedetacheerde worden schriftelijk vastgelegd. Indien sprake is van boventalligheid worden die afspraken vastgelegd in het Van werk naar werk-contract.

Met behulp van het model en onderstaande afwijkende en aanvullende bepalingen kan een detacheringsovereenkomst in het kader van re-integratie tweede spoor worden opgesteld. Geadviseerd wordt om altijd na te gaan of de teksten de feitelijke afspraken dekken.

Afwijkende en aanvullende bepalingen op de model detacheringsovereenkomst:

Nemen het volgende in overweging:

Het kan soms van belang zijn om in een aantal overwegingen de redenen te schetsen die geleid hebben tot het overeenkomen van een detacheringsovereenkomst in het kader van loopbaanontwikkeling of een Van werk naar werk-traject:

1. De inlener wil de gedetacheerde inhuren van de uitlener en de uitlener is daartoe bereid;
2. De gedetacheerde heeft een arbeidsovereenkomst met de uitlener;
3. Zowel de uitlener, de inlener als de gedetacheerde hebben belang bij een detachering van de gedetacheerde bij de inlener;
4. **[Alleen bij een VWNW-traject:]** De gedetacheerde is met ingang van **[datum]** boventallig;
5. In het kader van [keuze: loopbaanoriëntatie / een Van werk naar werk-traject] is voor de gedetacheerde een passende functie gevonden bij de inlener;
6. De gedetacheerde zal op detacheringsbasis werkzaam zijn bij de inlener met het vooruitzicht op een vast dienstverband bij goed functioneren en organisatorische mogelijkheden;
7. Partijen zijn een detachering overeengekomen en hebben ter zake overeenstemming

bereikt en leggen hun afspraken vast in de onderhavige overeenkomst;
De gedetacheerde op de hoogte is van de inhoud van de afspraken betreffende deze detachering en deze begrijpt en ten bewijze hiervan deze overeenkomst mede heeft ondertekend.

[OPTIONEEL:] Artikel X Bijzondere afspraken over (de situatie na periode van) detachering

1. Indien de detachering eindigt, keert de gedetacheerde terug naar [zijn/haar] eigen functie / naar de organisatie van de uitlener.
2. Bij goed functioneren kan de inlener de gedetacheerde het aanbod doen van een vast dienstverband.

Bijlage 1: Artikel Flexpool MBC voor handreiking VNG

Welkom bij de Flexpool van Mobiliteitscentrum West-Brabant! We vertellen je graag meer over wat onze organisatie doet, hoe de flexpool is ontstaan, in welke vorm deze flexpool zich door onze regio beweegt en wat wij daarvan hebben geleerd.

Over het Mobiliteitscentrum

Het Mobiliteitscentrum staat voor het bewegen van talent. Dit doen we op basis van vier pijlers:

Coaching We begeleiden medewerkers in loopbaan-, mobiliteits- of stresstrajecten

- Leren & ontwikkelen
- Via onze regionale academie bieden we medewerkers de kans om zich zowel vakinhoudelijk als persoonlijk te ontwikkelen
- Regionale HR-thema's
- Samen met de HR-professionals uit de regio bepalen we jaarlijks op welke thema's we gezamenlijk willen organiseren. Hier vloeien gezamenlijke projecten uit voort waar alle aangesloten organisaties de vruchten van plukken.
- Flexibele arbeid
- Onder de pijler 'flexibele arbeid' valt o.a. een wervingsplatform, wervingsadvies, onze Flexpool met eigen consultants en Flex West-Brabant waarmee we de externe inhuur op een rechtmatige manier regionaal faciliteren.

Waarom een regionale flexpool?

Dankzij de regionale inzet op flexibele arbeid krijgt talent de kans zich optimaal te ontwikkelen binnen de regio. Met onze flexpool helpen we organisaties aan intern talent (consultants in dienst van de regio) om de ambities van de toekomst waar te maken. Door de ambtenaren de mogelijkheid te bieden flexibel en projectmatig te werken, behouden we kennis in de regio voor de lokale overheid en trekken we talenten aan (zowel vanuit gemeenten als vanuit het bedrijfsleven) die zich graag breed inzetten. Daarnaast bieden we hiermee de kans af te tasten welk domein of organisatieprofiel het beste past bij de consultant en stimuleren we duurzame instroom bij de overheid. In totaal zijn er 37 partijen aangesloten bij onze organisatie, gevestigd in Zeeland en Noord-Brabant.



Het ontstaan van de flexpool

In 2014 richtten we onze eerste flexpool op: Publiek Maatwerk (PuMa). We zagen dat de arbeidsmarkt ruim was en dat vooral jongeren moeilijk de kans kregen om aan de slag te gaan binnen gemeenten. Om dit mogelijk te maken heb je een regio nodig die lef durft te tonen. En dat hebben we in West-Brabant wel! We zagen deze lacunes en maakten een start met PuMa. Zo ontstond er ruimte voor nieuw talent binnen de overheid. Met PuMa bieden we jonge talenten de kans veel te zien en te leren binnen ambtelijke organisaties terwijl ze daar een vernieuwende blik brengen. De PuMa's werken doorgaans als projectleider, adviseur of onderzoeker en we zien dat een deel van de PuMa's zich later specialiseert. Er zijn op dit moment 13 PuMa's actief in onze regio. Van de PuMa's die niet

doorstromen binnen de flexpool stroomt 90% uit binnen ambtelijke organisaties in de regio.

In de jaren daarna zagen we dat organisaties steeds meer externe medewerkers tijdelijk inhuurden om wettelijke taken en bestuurlijke ambities te kunnen realiseren. Deze externe inhuur gaat gepaard met hoge kosten en we zagen dat de ingehuurde medewerkers vrijwel altijd de regio weer verlieten na afloop van een opdracht. Dat terwijl andere organisaties uit de regio vaak met een vergelijkbaar vraagstuk zaten. We wilden de kruisbestuiving en kennisbehoud nog meer bevorderen. Zo ontstond in 2021 een tweede deel in onze flexpool: Brabant Consultant. Deze senior pool ontstond omdat er een grote vraag is naar flexibele inzet van collega's met ruime ervaring. Ook merkten we dat zowel ambtenaren uit de regio als onze PuMa's behoefte hadden aan doorstroommogelijkheden in een flexibele rol. Inmiddels is dit team gegroeid naar 11 consultants. De PuMa's en Brabant Consultants vormen samen onze flexpool, die vanaf het begin omarmt wordt door onze ambassadeurs: Cor Smits (Gemeentesecretaris Gemeente Etten-Leur), Caroline Jacobs (Gemeentesecretaris Gemeente Halderberge) en Dré Martens (Gemeentesecretaris Gemeente Drimmelen). Gemeentesecretaris Cor Smits vertelt:

"De flexpool is op meerdere niveaus van meerwaarde. Het is een mooie broedplaats voor jonge talenten die zich willen ontwikkelen binnen de lokale overheid. Voor gemeenten biedt de flexpool flexibele regionale projectleiders die bekend zijn met de regio. Ze brengen kennis mee uit vorige opdrachten waardoor kruisbestuiving ontstaat. Daarnaast biedt de flexpool doorgroeimogelijkheden binnen de flexpool en bij de aangesloten organisaties waardoor (jong) talent behouden blijft."



Missie

De flexpool is een team van breed inzetbare professionals met verschillende kwaliteiten, vaardigheden en achtergronden. Onze professionals kennen de overheid, weten wat er speelt in de regio, geven een inspirerende, vernieuwende blik op vraagstukken, brengen nieuwe energie en weten van aanpakken. Ze werken flexibel aan verschillende, tijdelijke klussen bij diverse gemeenten en partnerorganisaties van het Mobiliteitscentrum West-Brabant, houden zo kennis in de regio en delen die met elkaar. Deze flexibele schil maakt het voor gemeenten en andere organisaties mogelijk op korte termijn professionals in te zetten met ervaring binnen de regio. De flexpool heeft geen winstoogmerk, wat betekent dat ze worden gedetacheerd tegen een kostendekkend tarief en met garantie van kwaliteit. Met een mix van professionals met gemeentelijke ervaring maar zeker ook talent van buiten de overheidssector bevorderen we de instroom van vakkundige professionals binnen de regio. Coördinator Priscilla de Vos vertelt hierover:

"De medewerkers van onze flexpool bieden we een interessante baan waarmee we professionals die graag flexibel en projectmatig werken kunnen aantrekken en behouden voor de regio. De consultants zijn oprecht betrokken bij de regio. Die betrokkenheid vormt samen met de maatschappelijke bijdrage die zij vanuit deze rol kunnen leveren een belangrijke drijfveer om voor de functie te kiezen. We bieden flexibele professionals aan op complexe vraagstukken. Zo helpen we West-Brabant verder. Dat is de overtuiging waarmee we werken, dat is een ontzettend fijne basis. Ik ben dan ook ontzettend trots en gemotiveerd om sturing te geven aan een team met zoveel dimensies. Vanuit onze relatie met én betrokkenheid bij de aangesloten organisaties zijn we altijd goed op de hoogte

van wat er speelt. Door kennis, mensen en organisaties met elkaar te verbinden werken we aan de toekomst van de regio. De flexpool is een mooi voorbeeld van de kracht van samenwerken en verbinden.”

Jord Koetje, Manager van het Mobiliteitscentrum, vult aan:

“Het mooie aan onze flexpool is de bevologenheid van de collega’s. Ze zetten als interne flexibele schil van de regio stevig in op kruisbestuiving tussen de verschillende gemeenten. Dat is dé grote meerwaarde van onze regionale aanpak. De consultants blijven actief in de regio en zijn van en voor de overheid. Ik ben vooral ook trots op het lef wat onze regio heeft getoond om dit initiatief mogelijk te maken. Samen dragen we de risico’s en plukken we er de vruchten van. Het is een mooi voorbeeld van een sterke wil om samen te werken.”

Werkwijze

PuMa is het team met junior/medior professionals. Dit team is zelf organiserend. Ze regelen een aantal zaken grotendeels zelf zoals de acquisitie en communicatie. De Brabant Consultants worden hierin meer ontzorgd. De flexpool heeft een coördinator ten behoeve van verbinding met de organisatie, sturing in dagelijkse werkzaamheden, loopbaanontwikkeling en om de kruisbestuiving tussen de teams te bevorderen. In de selectiecommissie nemen altijd gemeentesecretarissen vanuit de regio deel. We zijn continue met aangesloten organisaties in verbinding om goed aan te sluiten op hun vraag. We werken samen vanuit de relatie en hebben dat hoog in het vaandel staan. Ook gebruiken we data voor het aannamebeleid. We hebben vanuit onze regionale vacaturesite en extern inhuurplatform data beschikbaar waaruit blijkt waar de gemeenten naar zoeken. Natuurlijk anticiperen we tijdig op de toekomstige behoefte.

Vorm

De flexpool valt onder het Mobiliteitscentrum West-Brabant, wat onderdeel is van de Gemeenschappelijke Regeling: Regio West-Brabant (RWB). Deze GR houdt zich o.a. op bestuurlijk niveau bezig met onder andere economie, arbeidsmarkt, mobiliteit en ruimte. Het Mobiliteitscentrum zet zich in voor de ambtenaren en de verschillende ambtelijke organisaties en legt verantwoording af aan de stuurgroep: een afvaardiging van gemeentesecretarissen en directeuren bedrijfsvoering uit de regio. De gemeenten van de Regio West-Brabant zijn de eigenaar-gemeenten en zijn risicodragers op het concept. Gezamenlijk staan zij garant voor de financiële risico’s die de flexpool met zich meebrengt, alhoewel daar in al de jaren nog geen beroep op is gedaan. De flexpool draait zelfstandig en is kostenneutraal. Het startkapitaal voor risicodekking is verkregen door middel van een subsidie. Middels detachering worden de PuMa’s en Brabant Consultants uitgeleend door de GR RWB. Doordat alle op het Mobiliteitscentrum aangesloten (lokale) overheidsorganisaties samenwerken op het gebied van arbeid en het bewegen van talent, bestaat er draagvlak voor het concept en worden de Flexpool medewerkers gezien als collega’s. Gezamenlijk brengen we vraag en aanbod op de arbeidsmarkt bij elkaar. De flexpool kan onafhankelijk van de partijen opereren en is daarom objectief.

Conclusie

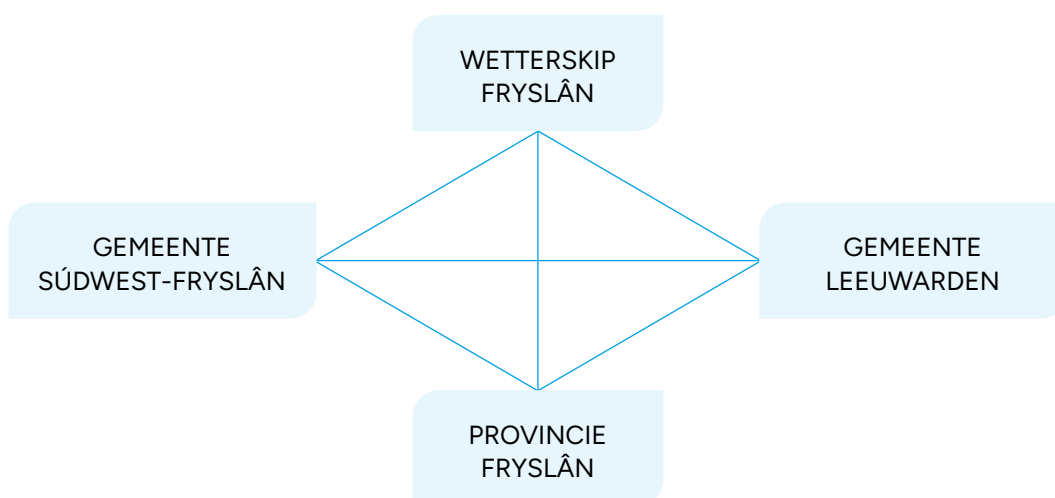
Door de jaren heen is bewezen dat de flexpool werkt als oplossing op tijdelijke vraagstukken, maar ook als instrument om duurzame instroom bij de overheid te bevorderen. Bovenal voorziet het in de behoefte van (toekomstige) ambtenaren om flexibel te werken in de regio vanuit een dienstverband bij de overheid. In onze regio werpt het zijn vruchten af en we zijn ervan overtuigd dat dit concept ook werkt in andere regio’s. Vanuit het besef dat we een gezamenlijk belang hebben als overheid dragen we inmiddels ook in andere regio’s actief bij aan de realisatie van flexpools. Er valt nog veel winst te behalen!

Bijlage 2: Fryske Flekspool

Wat is de Fryske Flekspool?

De Fryske Flekspool is een samenwerking van de gemeente Leeuwarden, gemeente Súdwest-Fryslân, Wetterskip Fryslân en provincie Fryslân op het gebied van personele inzet. Het is een samenwerking op basis van afspraken die tussen de deelnemende partners in de samenwerking zijn gemaakt. De samenwerking is niet vorm gegeven in een eigen juridische entiteit.

Samenwerkingsmodel de Fryske Flekspool



Doelstelling

Doelstelling is het versterken van de onderlinge samenwerking tussen Friese overheden. Sinds 1 maart 2022 is deze samenwerking operationeel. De Fryske Flekspool werkt namens én voor de vier deelnemende organisaties. In de rol van 'makelaar' legt de Fryske Flekspool de verbinding tussen gekwalificeerde medewerkers en opdrachten. De medewerkers die namens de Fryske Flekspool werkzaam zijn, worden ingezet als project- of programmamanager, omgevingsmanager of procesleider in opdrachten van de deelnemende organisaties. Denk hierbij aan opgaven die de overheden gemeen hebben, zoals de invoering van de Omgevingswet, de energietransitie, het begeleiden van participatieprocessen in de leefomgeving en de woonopgave. De Fryske Flekspool kent op dit moment 12 medewerkers en groeit gestaag. De Fryske Flekspool zet in op het optimaal benutten van talenten ten dienste van een zo goed mogelijk resultaat voor de vier deelnemende organisaties.

Faciliteren van samenwerking

De kracht van de FFP is dat ze snel en flexibel kan inspelen op actuele vraagstukken bij de deelnemende organisaties. De medewerkers doen op deze wijze veel ervaring op met én binnen de diverse overheden en dragen bij aan een brede integrale aanpak. Van binnenuit leren ze de belangen van alle partijen beter te begrijpen en kunnen daarbij ook weer aanspreekpunt zijn voor andere medewerkers. Op deze wijze ontstaat een intensief netwerk dat bijdraagt aan een betere samenwerking tussen overheden.

Aantrekkelijk werkgeverschap

De samenwerking betekent dat medewerkers wisselende opdrachten hebben per organisatie. Medewerkers ervaren deze afwisseling als zeer inspirerend. Nieuwe collega's en een andere werkomgeving worden daarbij als voorbeeld genoemd. Een externe werving vorig jaar zorgde voor een onverwachts grote aanloop van belangstellenden. Kandidaten zien de afwisseling als een sterk pluspunt van de nieuwe werkvorm. Het teamgevoel wordt vormgegeven door gemeenschappelijke bijeenkomsten, opleidingsprogramma's en het samen werken aan opdrachten. Kortom, de samenwerking zorgt voor zowel werving als behoud van talenten.

Ontwikkeling

In de doorontwikkeling van de Fryske Flekspool wordt onderzocht op welke wijze uitbreiding met de andere Friese gemeenten mogelijk is. Ook wordt de komende tijd onderzocht of vergelijkbare samenwerking mogelijk is op specifieke opgaven. Met name daar waar door personeelskrapte ambities onder druk komen te staan. Voorbeeld is de energie transitie.

Contactpersonen

- Oeds Bijlsma, ambtelijk opdrachtgever, directeur Wetterskip Fryslan
- Hotze Wiersma, manager Fryske Flekspool

Bijlage 3: Hand-out Juridisch kader Waadi

Toepassingsbereik

In de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) staan regels voor arbeidsbemiddeling en het ter beschikking stellen van personeel.

De Waadi is van toepassing op:

- a. Uitzendkrachten;
- b. Payrollers;
- c. Elke andere arbeidsrechtelijke driehoeksverhouding, waarbij de arbeidskracht onder toezicht en leiding van een inlener arbeid verricht.

De Waadi is verder alleen van toepassing als:

1. Het ter beschikking stellen van arbeidskrachten gebeurt tegen vergoeding.
2. Het gaat om terbeschikkingstelling aan een ander.
3. De ter beschikking gestelde arbeidskracht onder toezicht en leiding van de inlener arbeid verricht.
4. Er sprake is van arbeidsbemiddeling. Hieronder wordt verstaan dienstverlening in de uitoefening van beroep of bedrijf.

De Waadi zondert een viertal situaties uit van ter beschikking stellen van arbeid. De Waadi is niet van toepassing bij beschikkingstelling in het kader van:

- a. een overeenkomst van aanneming van werk;
- b. collegiale in- en uitlening ("het bij wijze van hulpbetoon zonder winstoogmerk ter beschikking stellen van arbeidskrachten");
- c. intra-concern-detachering;
- d. incidentele detachering of 'gelegenheidsdetachering'.

Intra-concern-uitlening valt niet onder de reikwijdte van de Waadi, met uitzondering van artikel 8a lid 8 Waadi dat ziet op de gelijke behandeling van arbeidskrachten die in het kader van payrolling ter beschikking zijn gesteld.

Belangrijkste regels Waadi:

De belangrijkste regels in de Waadi zijn:

1. De registratieplicht

Voor *uitleners* (uitzendbureaus en alle andere bedrijven en personen) die arbeidskrachten ter beschikking stellen, geldt een registratieplicht in het KvK-handelsregister, ook als dit niet bedrijfsmatig is.

Voor *inleners* geldt een verbod, op straffe van een forse boete, om arbeidskrachten arbeid te laten verrichten die ter beschikking zijn gesteld door een niet-geregistreerde uitlener.

Wat betreft de definitiebepaling moet onder inlener ook worden verstaan: *de doorlener en degene aan wie de doorlener doorleent*.

2. Gelijke arbeidsvoorwaarden

Voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten gelden gelijke arbeidsvoorwaarden als de arbeidsvoorwaarden voor werknemers in loondienst van de inlener met een gelijke of gelijkwaardige functie.

- Voor payrollers geldt volledig gelijke arbeidsvoorwaarden.
- Voor niet-payrollers gelden gelijke loonvoorwaarden (de zogeheten ‘inlenersbeloning’ of ‘loonverhoudingsnorm’) en gelijke voorwaarden met betrekking tot (i) arbeidstijden en (ii) voorschriften ter bescherming van zwangere werknemers, van werknemers die een borstkind voeden, kinderen en jeugdige werknemers en ter bevordering van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en (iii) de maatregelen ter bestrijding van discriminatie.

Afwijking van de loonverhoudingsnorm uit de Waadi is per cao mogelijk. De ABU-cao en de NBBU-cao hebben van de afwijkmogelijkheid gebruikt gemaakt.

De inlener moet de uitlener informeren over (wijzigingen in) de componenten van de inlenersbeloning. De uitlener zal op zijn beurt op verzoek van de inlener moeten kunnen aantonen dat hij voldoet aan zijn verplichtingen. Evenwel kan toch onder omstandigheden de inlener aansprakelijk worden gesteld door ter beschikking gesteld personeel voor te weinig betaald loon. Daarnaast kan ook de Belastingdienst de inlener hoofdelijk aansprakelijk stellen als de uitlener voor de ingeleende krachten niet aan zijn afdrachtverplichtingen rond de loonheffingen en btw voldoet. Dat geldt ook als de inlener de ingeleende kracht doorleent aan een andere partij.

Tips voor de inlener om aansprakelijkheid te voorkomen voor niet-naleving van de inlenersbeloning:

- Zorg dat de administratie ten aanzien van ingeleend personeel op orde is;
- Vraag de uitlener/het uitzendbureau om een garantie dat het ingeleend personeel ten minste overeenkomstig de toepasselijke cao wordt beloond (voor fiscale zekerheid: vraag bijvoorbeeld een verklaring betalingsgedrag);
- Verifieer zelf ook of artikel 8 Waadi niet wordt geschonden;
- Schakel uitsluitend gecertificeerde bureaus in (NEN-4400 certificaat/SNA-keurmerk).

3. Vacaturemeldingsplicht

De inlener is verplicht om ter beschikking gestelde arbeidskrachten op de hoogte te brengen van alle binnen de inlener ontstane vacatures (vacaturemelding). Tevens is de inlener verplicht om deze arbeidskrachten op die vacatures op basis van gelijkheid te kunnen laten solliciteren met de al bij de inlener in dienst zijnde werknemers en externe sollicitanten (selectie). De vacaturemeldingsverplichting strekt er niet toe dat de inlener ook verplicht is de arbeidskracht die bij hem solliciteert in dienst te nemen. Uit de wetsgeschiedenis volgt overigens dat de vacaturemeldingsplicht alleen geldt voor vacatures waarbij een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt aangeboden.

Er geldt een uitzondering voor werknemers met een voorrangspositie. De werknemer van inlener met een zogeheten ‘voorrangspositie’ geniet bij selectie voorrang. Dit zijn mobiliteitskandidaten, herplaatsingskandidaten of langdurig arbeidsongeschikte werknemers. De vacaturevermeldingsplicht verhindert niet om deze werknemers voorrang te geven bij het vervullen van vrijkomende vacatures. Sterker nog: de regels van artikel 9 [Ontslagregeling](#) verplichten daartoe. Ontslag kan niet als herplaatsing als bedoeld in artikel 7:669 lid 1 BW, al dan niet met scholing, mogelijk is of in de rede ligt.

Ter illustratie:

Reorganisatieontslag kan niet als herplaatsing binnen de organisatie mogelijk is en verder geldt als (in beginsel) in acht te nemen uitgangspunt dat een werkgever eerst de arbeidsrelatie met uitzendkrachten dient te beëindigen voordat aan het ontslag van de eigen werknemers kan worden toegekomen (Kamerstukken II 2010/11, 32 895, 3, p. 7). De zieke medewerker heeft voorrang bij vacatures. Op grond van artikel 7:658a BW is de werkgever verplicht passende arbeid aan te bieden als hervatting in het eigen werk niet meer lukt.

4. Het verbod van een tegenprestatie

Het is verboden om een vergoeding te vragen van de werkzoekende of de ter beschikking gestelde arbeidskracht, zoals uitzendkrachten en gedetacheerden.

5. Het belemmeringsverbod

Het is de uitlener verboden om een ter beschikking gestelde arbeidskracht te belemmeren om na de uitleenperiode bij inlener in dienst te treden. Elk beding in strijd hiermee is nietig, met uitzondering van een beding op grond waarvan de inlener een redelijke vergoeding is verschuldigd aan de uitlener voor de door deze verleende diensten in verband met ter beschikkingstelling, werving of opleiding van de betreffende arbeidskracht.

Het belemmeringsverbod geldt ook voor werknemers die besluiten na de inleenperiode bij inlener na hun arbeidsovereenkomst met werkgever als zelfstandige voor de inlener te gaan werken. Als criterium geldt dat de arbeidskracht onder leiding en toezicht van de opdrachtgever betaalde werkzaamheden moet gaan verrichten (HR 14 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:689, Focus on Human beschikking).

6. Het verbod van stakingsbreking

Het is verboden om een ter beschikking gestelde arbeidskracht ter vervanging te laten werken bij een staking.

Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten

De Wtta, die per 1 januari 2027 in werking treedt, introduceert een toelatingsstelsel voor uitzendbureaus, maar ook voor andere organisaties die arbeidskrachten ter beschikking stellen, ook als dat niet hun belangrijkste activiteit is. Deze wet verplicht uitzendbureaus en detacheerders tot een toelatingsstelsel om malafide praktijken tegen te gaan. Vanaf 1 januari 2028 mogen alleen toegelaten uitleners nog personeel ter beschikking stellen. Ook start per die datum de handhaving door de Nederlandse Arbeidsinspectie. Uitleners moeten toegelaten zijn door de nieuwe toezichthouder (de Nederlandse Autoriteit Uitleenmarkt (NAU)). Uitleners die in beperkte mate arbeidskrachten ter beschikking stellen kunnen de Minister van SZW verzoeken om ontheffing. Uitleners die slechts in zeer beperkte mate aan terbeschikkingstelling doen – op jaarbasis minder dan 10% van hun omzet en voor ten hoogste € 5 miljoen – worden op aanvraag ontheven van de toelatingsplicht. Het toelatingsstelsel geldt niet voor intra-concern-detachering en collegiale uitlening.

Met de invoering van het toelatingsstelsel komt de registratieplicht voor uitleners uit de Waadi te vervallen.

Voor toelating is een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) van betreffende onderneming vereist en betaling van een waarborgsom van € 100.000,00. Voor startende uitleners geldt een waarborgsom van € 50.000,00. Uitzendbureaus die in 2025 al meer dan 4 jaar arbeidskrachten uitzenden kunnen voor de borgsom een vrijstelling ontvangen. Verder geldt als vereiste voor toelating een positief inspectierapport, waarbij gecontroleerd is op het juist betalen van loon en het doen van belastingaangifte. Ook dient aangetoond te worden dat er sprake is van een juiste pensioenaansluiting.

Een belangrijk gevolg van de Wtta is dat risico's verschuiven naar de inlenende organisatie. Er geldt een inleenverbod: inleners mogen uitsluitend zaken doen met uitleners die zijn toegelaten tot de markt. Dit kunnen zij controleren via het openbare register van toegelaten uitleners. Met andere woorden: zij mogen alleen zaken doen met partijen die in dit register zijn opgenomen (inlenersaansprakelijkheid). Doen zij dit niet, dan lopen zij het risico op boetes. Overtredingen kunnen leiden tot een boete van maximaal € 90.000 per overtreding of zelfs tot het stilleggen van de werkzaamheden. Waar onder de Waadi misstanden vooral worden gezien als een probleem van de uitlener, kan onder de Wtta ook de inlener worden aangesproken als blijkt dat arbeidskrachten zijn ingehuurd via een niet-toegelaten organisatie.

Onderdeel van de Wtta is ook het vervangen van de definitie van collegiale uitleen, waarbij het hulptooncriterium komt te vervallen. Het voorstel van de definitie van collegiale uitleen is:

“het tegen vergoeding van ten hoogste de loonkosten ter beschikking stellen van arbeidskrachten, die bij degene, die hen ter beschikking stelt, ten behoeve van arbeid in diens onderneming in dienst zijn”.

De uitzondering geldt alleen als er geen winstoogmerk is bij de uitleen. Dit criterium is herijkt naar “tegen vergoeding van ten hoogste de loonkosten” in plaats van het oude criterium “zonder winstoogmerk”

Collegiale uitleen, waarin – kort gezegd – arbeidskrachten incidenteel tegen maximaal de loonkosten ter beschikking worden gesteld, valt niet onder de Waadi en daarmee niet onder de toelatingsplicht. Collegiale uitleen mag alleen plaatsvinden als het incidenteel is. Dit betekent dat het niet gaat om structurele of grootschalige uitlening, maar om tijdelijke, op samenwerking gebaseerde uitwisseling tussen werkgevers. Het doel hiervan is om praktische oplossingen te bieden bij bijvoorbeeld tijdelijke personeelstekorten, zonder dat dit een structureel bedrijfsmodel wordt.

Voor de berekening van de loonkosten worden bij of krachtens AMvB nadere regels gesteld. Die nadere regels maken het mogelijk om objectief na te gaan of er sprake is van collegiale uitleen. Om te bepalen of aan het loonkostencriterium wordt voldaan, wordt aangesloten bij de gegevens die werkgevers reeds aanleveren bij de Belastingdienst in het kader van de aangifte loonheffingen. Dit waarborgt een objectieve en praktisch uitvoerbare toets. De loonkosten bestaan in ieder geval uit de volgende componenten:

- Het brutoloon, waarop de arbeidskracht recht heeft voor de werkzaamheden verricht tijdens de ter beschikkingstelling.
- Het brutoloon wordt vermeerderd met de opbouw van vakantiebijslag en arbeidsvoorwaardenbedrag.
- Het brutoloon wordt vervolgens vermeerderd met de premies werknemersverzekeringen, inkomensafhankelijke bijdragen Zvw en pensioenpremies.
- Het totale bedrag mag worden vermeerderd met een nader vast te stellen opslag voor indirecte kosten voor bijvoorbeeld personeelszaken. Hierbij wordt gedacht aan een percentage van 5 tot 10.

Voor samenwerkingsverbanden zonder winstoogmerk, zoals arbeidspools, geldt een bijzondere regeling. Hier mag tegen een gemiddeld kostendekkend loonkostenniveau worden uitgeleend. Als aan deze voorwaarde wordt voldaan, geldt de uitzondering ook als de vergoeding in een individueel geval hoger is dan de loonkosten. Indien het samenwerkingsverband buiten deze voorwaarden arbeidskrachten ter beschikking stelt, is alsnog een toelating vereist.

Slotopmerking

De Waadi kent andere (ruimere) definities dan artikel 7:690 BW (uitzendovereenkomst) en artikel 7:692 BW (payrollovenkomst). Relevant is dat de Waadi uitgaat van het begrip ‘arbeidskracht’ waaronder ook een zzp’er kan worden verstaan en de Waadi is (in beginsel) van toepassing op iedere terbeschikkingstelling tegen vergoeding. Voorbeeld: De bescherming van het belemmeringsverbod voor de zzp’er (zie 1.2 onder 5).



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

juli 2026