

Scriptie

De Provincie Limburg als 'normale' opvolgende werkgever

provincie limburg



Auteur: Maxime van Hooren

Zuyd Hogeschool
Faculteit Management en Recht
Opleiding People and Business Management

Datum: 12 juni 2015

provincie limburg



**Zuyd
Hogeschool** **ZU
YD**

Auteur: Maxime van Hooren

Zuyd Hogeschool
Faculteit Management en Recht
Opleiding People and Business Management
Uitstroomprofiel Human Resources Management
1^e examiner: Jenny Wijnen-Amannchar
2^e examiner: Theo Grootjans

Datum: 12 juni 2015

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie die ik tijdens mijn afstudeerstage vanuit de opleiding People and Business Management van Zuyd Hogeschool, bij de Provincie Limburg heb geschreven. De scriptie bevat een juridisch onderzoek naar de verschillen tussen de huidige situatie bij de Provincie Limburg waarbij de Provinciale rechtspositie geldt en de toekomstige situatie, na de invoering van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren, waarbij de burgerlijke rechtspositie gaat gelden. Het onderwerp is in samenspraak met de Provincie Limburg tot stand gekomen. Dit juridische vraagstuk lag bij de Provincie Limburg door de aankomende wetswijziging en ik wilde graag een juridisch onderwerp, omdat ik na het afronden van de opleiding People and Business Management de eenjarige master Recht en Arbeid (specialisatie Arbeid en Gezondheid) ga volgen aan de Universiteit van Maastricht. Op deze manier kan ik me alvast verdiepen in het zoeken en lezen van wetteksten, parlementaire stukken en jurisprudentie.

Door het schrijven van de scriptie ben ik bekend geraakt met goede juridische bronnen, zoals boeken van toonaangevende schrijvers en juridische tijdschriften. Ook weet ik nu waar ik parlementaire stukken en jurisprudentie kan vinden en hoe ik deze informatie het beste kan analyseren. Dit zal me zeker goed van pas komen bij de master.

Bij het schrijven van de scriptie ben ik vanuit de Provincie Limburg begeleid door de heer Kees Jan Schuurman, Senior Jurist. Hij heeft geholpen bij een goede formulering van de probleemstelling en deelvragen en bij de opzet van de scriptie. Verder heeft hij me tips gegeven voor het gebruik van de juiste juridische bronnen. Tijdens het wekelijkse feedbackmoment heb ik voldoende feedback gekregen op de inhoud van de scriptie en mijn schrijfstijl. Deze begeleiding heeft sterk bijgedragen aan de kwaliteit van de scriptie. Ik wil de heer Kees Jan Schuurman dan ook hartelijk bedanken voor deze begeleiding.

Naast het schrijven van de scriptie heb ik bij de Provincie Limburg meegewerkt bij het cluster Personeel en Organisatie. Wat de P&O werkzaamheden betreft ben ik begeleid geworden door Mevrouw Nadine van den Berg – Depondt. Zij heeft voor mij de afstudeerplek bij het cluster Personeel en Organisatie van de Provincie Limburg mogelijk gemaakt, waarvoor mijn grote dank.

Ten slotte wil ik alle andere mensen van het cluster Personeel en Organisatie van de Provincie Limburg hartelijk danken voor de leuke leerzame tijd die ik daar heb gehad.

Maastricht, 12 juni 2015

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Managementsamenvatting	5
Management summary	6
Inleiding	7
1 Probleemcontext	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleemstelling	9
1.2.1 Relevantie probleemstelling	10
1.3 Doelstelling en doelgroep	10
2 Organisatiecontext	12
2.1 Strategy	12
2.2 Structure	14
2.3 Systems	17
2.4 Staff	18
2.5 Style	20
2.6 Shared values	21
2.7 Skills	22
3 Onderzoeksmethodiek	24
3.1 Deskresearch	24
3.2 Kwalitatief onderzoek	24
3.3 Verantwoording onderzoek	25
4 Theoretisch kader	27
4.1 Burgerlijke Rechtspositie	27
4.2 Ambtelijke rechtspositie	29
4.2.1 Provinciale rechtspositie	31
4.3 Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren	32
4.4 Ketenbepaling	34
4.4.1 Opvolgend werkgeverschap	36
4.5 Wet Werk en Zekerheid	37
5 Onderzoeksresultaten	41
5.1 Deelvraag 1	41

5.2 Deelvraag 2	46
5.3 Deelvraag 3	49
5.4 Deelvraag 4	53
5.5 Deelvraag 5	55
5.6 Deelvraag 6	57
6 Conclusie en aanbevelingen	60
6.1 Conclusie.....	60
6.2 Aanbevelingen.....	62
6.3 Kritische terugblik	69
Bibliografie	71

Managementsamenvatting

In 2010 is er een wetsvoorstel ingediend voor normalisering van de rechtspositie van de ambtenaren. Deze Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA) wordt nog behandeld door de Eerste Kamer en de verwachting is dat de WNRA vooralsnog per 1 januari 2017 in werking treedt. Het gevolg hiervan is dat de ambtenaren onder de werking van het Burgerlijk Wetboek (BW) gaan vallen. Een andere nieuwe wet, de Wet Werk en Zekerheid (WWZ) die sinds 1 januari 2015 gefaseerd in werking treedt, voert een aantal wijzigingen door in het BW. Zo wordt de ketenbepaling (artikel 7:668a BW), die regelt dat elkaar opvolgende tijdelijke contracten op een zeker moment overgaan in een vast contract, ook gewijzigd. Om de Provincie Limburg voor te bereiden, luidt de centrale vraag; *Wat gaat de wijziging in de bepaling van artikel 7:668a lid 2 BW, als gevolg van de Wet Werk en Zekerheid, betekenen voor het inhuren van personeel bij de Provincie Limburg na invoering van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren?*

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van deskresearch. Zo zijn wetteksten, parlementaire stukken, jurisprudentie, arbeidsrechtelijke studieboeken, juridische tijdschriften en websites van grote advocatenkantoren gebruikt. Daarnaast zijn er enkele interviews afgenomen. Twee met een P&O-adviseur van de Provincie Limburg, ten behoeve van de organisatieanalyse en het huidige beleid omtrent het inhuren van personeel en één met advocaat mr. W. Gerlag, ten behoeve van zijn reactie op de nieuwe wetgeving.

Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat de WNRA een aantal aandachtspunten met zich meebrengt, ondanks dat bij het inwerking treden ervan de aanstellingen van de ambtenaren van rechtswege worden omgezet in een arbeidsovereenkomst. Zo moeten er cao's opgesteld worden waaraan alle medewerkers middels een incorporatiebeding in een nieuw op te stellen arbeidsovereenkomst gebonden moeten worden. Dit en de andere aandachtspunten zijn opgenomen in de aanbevelingen, om de Provincie Limburg hier alert op te maken. Op het gebied van de ketenbepaling brengt de WWZ redelijk wat wijzigingen aan. Naast het reduceren van de maximale termijn voor tijdelijke contracten, wordt in het lid betreffende opvolgend werkgeverschap een zinsnede toegevoegd, namelijk *ongeacht of inzicht bestaat in de hoedanigheid en geschiktheid van de werknemer*. De regering heeft met deze zinsnede bedoeld om in situaties van overgang van werkzaamheden, waarbij er bij de opvolgende werkgever geen inzicht bestaat in de hoedanigheid en geschiktheid van de werknemer, ook sprake te laten zijn van opvolgend werkgeverschap. Voorbeelden van zulke situaties zijn doorstart na faillissement, concessie en aanbesteding. Buiten deze situaties komt opvolgend werkgeverschap vaak voor als een voormalige inhuurkracht een tijdelijk contract bij de voormalige inlener krijgt. Vandaar dat de centrale vraag ook gericht is op het inhuren van personeel bij de Provincie Limburg. De toevoeging in lid 2 van artikel 7:668a BW brengt in deze situatie echter niet veel gevolgen met zich mee voor de praktijk, omdat in deze situaties al niet gediscussieerd kon worden of er wel of niet inzicht in de hoedanigheid en geschiktheid van de werknemer aan de opvolgende werkgever kan worden toegerekend. In inhuursituaties bestaat dat inzicht namelijk daadwerkelijk. De twee praktijksituaties die spelen bij de Provincie Limburg hebben geïllustreerd dat er weinig gevolgen zijn voor de praktijk. Daarvoor was al geconstateerd dat er geen verschillen zijn in de uitwerking van de praktijksituaties met de huidige provinciale rechtspositieregeling en het huidige artikel 7:668a BW. Deze artikelen sluiten precies op elkaar aan.

Ondanks dat er weinig verschillen zijn voor de praktijk naar aanleiding van de toevoeging in het lid betreffend opvolgend werkgeverschap, bestaat er, door de aanscherping van de ketenbepaling, voor de werkgever eerder risico op een vast contract. Daarom wordt aanbevolen dat vooral bij de doorstroom van ingehuurd medewerkers naar een tijdelijk contract bij de Provincie Limburg, altijd een P&O-adviseur en een arbeidsjurist betrokken zijn. Dit beleidsvoorstel is in schemavorm uitgewerkt als opbouw voor een procesbeschrijving. De aanbeveling brengt extra werk met zich mee voor de P&O-adviseurs en de arbeidsjuristen, echter dit weegt volgens de onderzoeker niet op tegen de financiële consequenties voor de Provincie Limburg indien er onbedoeld een vast contract ontstaat.

Management summary

In 2010 a bill has been introduced to normalize the legal status of the civil servants. This Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA) has yet to be treated in the Senate and the prospects are that the WNRA comes into force from January 1, 2017. The result is that the civil servants are going to fall under the scope of the Dutch Civil Code. Another new law, the Wet Werk en Zekerheid (WWZ), changes a few sections of the Dutch Civil Code, including article 7:668a. Due to this article there will be at some point a conversion to a permanent contract after a period of temporary contracts. In this research the main question is; *What will be the change in the article 7:668a cause 2 of the Dutch Civil Code, as a result of the WWZ, mean for hiring staff at the Provincie Limburg, after the WNRA comes into force?*

This study is based on deskresearch, by analysing legislation, parliamentary files, jurisprudence, labour law books, legal journals and websites of major law offices. Besides the deskresearch, the study is based on a few interviews. One of those was with a human resources advisor of the Provincie Limburg, for the use of the organizational analysis and the current policy regarding the hiring of staff. Another was with lawyer W. Gerlag for his response to the new legislation.

By answering the sub-questions it has been indicated that the WNRA involves a few subjects to which attention should be paid, even though the commission of the civil servants will be converted to a labour contract by law. Among other things collective labour agreements have to be made, to which all the civil servants are to be bound by means of an incorporation clause. The above and also other subjects to which attention should be paid, are included in the recommendations to point this out to the Provincie Limburg. In the area of the chain provision (article 7:668a) the WWZ brings quite some changes. Besides the reduction of the maximum time period for temporary contracts, the WWZ adds a phrase to the second cause about successive employership. The phrase sounds; *whether there is insight in to the capacity and the capability of the employee.*

The government's intention for this phrase is that there is also a matter of successive employership in situations of transition of activities, in which the successive employer has no insight in the capacity and capability of the employee. Examples of these situations are a restart after bankruptcy, concession and public tender. Except for these situations successive employership frequently occurs if a temporary worker gets temporary employed direct by the organisation. Therefore the main question is focused on hiring staff at the Provincie Limburg. The phrase in article 7:668a cause 2 of the Dutch Civil Code does not cause a lot of consequences in actual practice, for the situation of the temporary worker. The reason is that in this situation there is no discussion if the successive employer can be blamed for the insight in the capacity and capability, because in that situation it is a matter of actual insight. The two practical cases of the Provincie Limburg showed that there are very little consequences. Before that the study already observed there are no differences in the current provincial legal status and the current civil legal status in article 7:668a of the Dutch Civil Code. The two articles fit in with each other.

As a result of the phrase in the cause concerning successive employership, there is sooner a risk for the employer of a permanent contract, despite there are little differences in actual practice. It is recommended that there is always a human resources advisor and a labour jurist involved, if hired employees flow to a temporary contract with the Provincie Limburg. This policy suggestion is schematically represented as a plan for a process description. De recommendation means more work for the human resources advisors and the labour jurists, but according to the researcher this does not outweigh to the financial consequences for the Provincie Limburg if an unintentional permanent contract is created.

Inleiding

De Provincie Limburg heeft als overheidsinstantie ambtenaren in dienst. Deze ambtenaren vallen niet onder het private arbeidsrecht, maar onder het ambtenarenrecht. In 2010 is een wetsvoorstel ingediend voor de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren, een wet waardoor de ambtenaren onder de burgerlijke rechtspositie gaan vallen. De verwachting is dat deze wet per 1 januari 2017 in werking treedt.

Deze scriptie bevat een onderzoek naar het verschil tussen de provinciale rechtspositie en de burgerlijke rechtspositie. Het onderzoek is toegespitst op het begrip opvolgend werkgeverschap van de ketenbepaling. Hierin gaat ook een wijziging plaatsvinden, per 1 juli 2015, door de Wet Werk en Zekerheid. De vraag is wat deze wijziging voor gevolgen gaat hebben voor de Provincie Limburg na invoering van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren. De analyse van de huidige en de toekomstige situatie zal betrekking hebben op het beleid voor het inhuren van personeel, omdat de Provincie Limburg bij het eventueel tijdelijk aanstellen van voormalige ingehuurd medewerkers als opvolgend werkgever gezien kan worden. De centrale vraagstelling luidt: *Wat gaat de wijziging in de bepaling van artikel 7:668a lid 2 BW, als gevolg van de Wet Werk en Zekerheid, betekenen voor het inhuren van personeel bij de Provincie Limburg na invoering van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren?*

Dit onderzoek moet de medewerkers bij de Provincie Limburg alert maken op de aankomende wijziging in de wetgeving. Het doel is om inzicht te geven in wat er gaat veranderen naar aanleiding van de nieuwe wetgeving en welke stappen de Provincie Limburg moet zetten om voorbereid te zijn op 1 januari 2017 als de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren in werking treedt.

Bij dit onderzoek wordt voornamelijk gebruik gemaakt van deskresearch, waarbij bronnen als wetteksten, parlementaire stukken, jurisprudentie en juridische literatuur geraadpleegd worden. Daarnaast zijn er nog diepte-interviews afgenomen met een P&O-adviseur van de Provincie Limburg en een arbeidsrecht advocaat.

Het betreft een praktisch onderzoek. De theoretische analyse van de wetgeving wordt namelijk toegespitst op de uitvoeringspraktijk bij de Provincie Limburg. Het vraagstuk is voldoende relevant voor de Provincie Limburg, omdat er veel gaat veranderen qua wet- en regelgeving naar aanleiding van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode februari 2015 tot en met juni 2015 en heeft betrekking op de huidige situatie bij de Provincie Limburg en de toekomstige situatie vanaf januari 2017. Gezien de onderzoeksperiode dient er opgemerkt te worden dat een deel van de Wet Werk en Zekerheid per 1 januari 2015 al is ingevoerd en een deel nog ingevoerd moet worden, (onder andere) per 1 juli 2015.

De scriptie is als volgt opgebouwd;

In hoofdstuk 1 Probleemcontext wordt de aanleiding uitvoerig beschreven en de daaruit volgende probleemstelling met de doelstelling. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 Organisatiecontext de organisatie beschreven aan de hand van het 7s-model. Hoofdstuk 3 Onderzoeksmethodiek geeft de onderzoeksmethoden aan inclusief de verantwoording van het onderzoek. In hoofdstuk 4 Theoretisch kader worden de bevindingen van het literatuuronderzoek verwerkt. Hoofdstuk 5 Onderzoeksresultaten geeft antwoord op de deelvragen. Ten slotte wordt in hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen een antwoord gegeven op de probleemstelling. Daarbij worden aanbevelingen gedaan voor het beleid voor het inhuren van personeel bij de Provincie Limburg.

1 Probleemcontext

In het hoofdstuk Probleemcontext wordt in paragraaf 1.1 de aanleiding van het onderzoek aangegeven. Vanuit de aanleiding volgt de probleemstelling die centraal staat binnen het onderzoek. Deze probleemstelling wordt in paragraaf 1.2 onderverdeeld in een aantal deelvragen. Ten slotte komt in paragraaf 1.3 de doelstelling van het onderzoek aan bod.

1.1 Aanleiding

De Provincie Limburg als organisatie is een overheidsinstantie. Een persoon die een arbeidsverhouding heeft met een overheidsinstantie wordt een ambtenaar genoemd. De Provincie Limburg kent dus geen werknemers, maar ambtenaren. De ambtenaren vallen niet onder het private arbeidsrecht, maar onder een apart rechtssysteem, bekend onder het verzamelbegrip het ambtenarenrecht (HR Juristen, 2011). De aparte rechtspositie voor ambtenaren is ontstaan in de negentiende eeuw, met de reden om ambtenaren te vrijwaren van de dagelijkse zorgen van het bestaan en om hen te beschermen tegen de gevolgen van politieke willekeur (Kamerstukken II, 2010/11, 32550, nr. 3).

De laatste jaren zijn er veel wijzigingen in de ambtelijke rechtspositie aangebracht, waarbij geleidelijk een aantal verschillen met het private arbeidsrecht is verdwenen. In 2010 is er een wetsvoorstel ingediend voor de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA). Dit wetsvoorstel is in 2014 aangenomen door de tweede kamer en de verwachting is dat vooralsnog per 1 januari 2017 de ambtenaren onder het 'gewone' private arbeidsrecht gaan vallen. Dit heeft uiteraard gevolgen voor de uitvoeringspraktijk bij de Provincie Limburg.

In het private arbeidsrecht wordt ook een aantal wijzigingen doorgevoerd, in het licht van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt de afgelopen jaren. Sinds de invoering van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Wfz) in 1999 heeft de grotere behoefte van werkgevers aan flexibiliteit zich vertaald in een groeiend aantal mensen dat langdurig werkzaam is op basis van een flexibel contract. Een deel van deze mensen dreigt de aansluiting op de arbeidsmarkt te verliezen. Bijvoorbeeld doordat zij minder perspectief op een duurzame arbeidsrelatie hebben en er minder wordt geïnvesteerd in hun scholing en daarmee hun toekomstperspectieven. Het stelsel van flexrecht, ontslagrecht en de Werkloosheidswet (WW) dient daarom aangepast te worden (Kamerstukken II, 2013/14, 33818 nr. 3). Vandaar dat de Wet Werk en Zekerheid (WWZ) in 2014 is aangenomen.

Deze wet gaat onder andere een wijziging aanbrengen, per 1 juli 2015, in de ketenbepaling van artikel 7:668a BW. De ketenbepaling regelt dat elkaar opvolgende tijdelijke contracten op een zeker moment overgaan in een vast contract. Lid 2 van dat artikel heeft betrekking op de term opvolgend werkgeverschap. De wijziging van dit lid luidt als volgt;

De ketenbepaling is ook van toepassing op elkaar opvolgende arbeidsovereenkomsten tussen een werknemer en verschillende werkgevers, die, ongeacht of inzicht bestaat in de hoedanigheid en geschiktheid van de werknemer, ten aanzien van de verrichte arbeid redelijkerwijze geacht moeten worden elkaars opvolger te zijn (Staatsblad, 2014).

De Provincie Limburg maakt regelmatig gebruik van extern personeel. Deze krachten zouden op den duur rechtstreeks in dienst kunnen treden bij de Provincie Limburg, waarbij de Provincie, volgens de bepaling van artikel 7:668a lid 2 BW, als opvolgend werkgever zou kunnen gelden. Artikel B.2 lid 5 van de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (CAP) bepaalt dat voor toepassing van de ketenbepaling mede in aanmerking worden genomen dienstverbanden met een werkgever waarvan de Provincie ten aanzien van de verrichte arbeid redelijkerwijze geacht moet worden de opvolger te zijn. De zinsnede "ten aanzien van de verrichte arbeid" impliceert dat er bij de Provincie een beeld dient te

bestaan van de hoedanigheid en geschiktheid van de werknemer voordat er eventueel sprake kan zijn van opvolgend werkgeverschap. Het probleem voor de Provincie Limburg is dus de vraag wat de hiervoor gesignaleerde nieuwe zinsnede in de bepaling in het BW gaat betekenen voor het beleid omtrent het inhuren van personeel bij de Provincie, op het moment dat de WNRA in werking is getreden. De Provincie Limburg wil zulke vraagstukken graag nu onderzocht hebben, zodat ze voorbereid zijn op het moment dat de wetgeving in werking treedt. Het motief voor dit onderzoek is dus de nieuwe wetgeving.

1.2 Probleemstelling

Vanuit de hierboven beschreven aanleiding volgt het volgende probleem.

Door de WNRA gaat het burgerlijk wetboek gelden voor de provinciale medewerkers. De wijziging in de ketenbepaling door de WWZ gaat hierdoor gevolgen hebben voor het personeelsbeleid van de Provincie Limburg, vooral voor het inhuren van personeel. Het probleem is dat er binnen de Provincie Limburg nog geen inzicht bestaat in deze gevolgen. Vanuit dit probleem is de volgende concrete probleemstelling geformuleerd:

Wat gaat de wijziging in de bepaling van artikel 7:668a lid 2 BW, als gevolg van de Wet Werk en Zekerheid, betekenen voor het inhuren van personeel bij de Provincie Limburg na invoering van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren?

Door middel van onderzoek wordt er een antwoord op de probleemstelling gegeven. Het onderzoek richt zich op het huidige beleid omtrent het inhuren van personeel en de toekomstige situatie met de nieuwe wetgeving. De wetgeving wordt geanalyseerd aan de hand van de wetshistorie, wetteksten, literatuur over de wetgeving en jurisprudentie. De aanpak van het onderzoek wordt uitgebreid behandeld in hoofdstuk 3 Onderzoeksmethodiek.

Om een goed antwoord op de probleemstelling te kunnen geven, is de probleemstelling opgedeeld in de volgende deelvragen:

- Deelvraag 1 Hoe ziet het huidige beleid van de Provincie Limburg voor het inhuren van personeel er uit?*
- Deelvraag 2 Wat houdt de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren in?*
- Deelvraag 3 Waarom is de Wet Werk en Zekerheid in het leven geroepen en wat betekent deze wet voor de ketenbepaling?*
- Deelvraag 4 Wat staat er in de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies ten aanzien van de ketenregeling?*
- Deelvraag 5 Wat zijn de verschillen tussen de provinciale rechtspositie en de burgerlijke rechtspositie met betrekking tot de huidige ketenbepaling?*
- Deelvraag 6 Wat zijn de verschillen tussen de provinciale rechtspositie en de burgerlijke rechtspositie met betrekking tot de nieuwe ketenbepaling per 1 juli 2015?*

Deze deelvragen worden beantwoord in hoofdstuk 5 Onderzoeksresultaten.

1.2.1 Relevantie probleemstelling

Zoals hierboven uit de aanleiding en de probleemstelling al naar voren is gekomen, bestaat de scriptie uit een juridisch onderzoek. Dit juridische onderzoek is toegespitst op het personeelsbeleid van de Provincie Limburg. De juridische ontwikkelingen hebben namelijk personele consequenties en deze personele consequenties kunnen ook financiële consequenties met zich meebrengen. Hier wordt op teruggekomen in hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen.

Er wordt met dit onderzoek dus een aantal vakgebieden geraakt die allemaal in relatie staan tot de opleiding People and Business Management. Op die manier kan gewerkt worden aan de beroeps- en domeincompetenties. De beroepscompetenties Adviseur en Veranderaar worden vanzelfsprekend ontwikkeld, omdat het doel van de scriptie is om een advies te geven aan de Provincie Limburg omtrent de veranderingen die de nieuwe wetgeving met zich meebrengt. Er wordt inzicht verwacht in de onderlinge verbanden tussen de juridische ontwikkelingen en de gevolgen hiervan voor de organisatie. Naar aanleiding van de gevolgen wordt een plan opgesteld met de benodigde acties, tijd, mensen en middelen om voorbereid te zijn op de ontwikkelingen. Hiervoor is het van belang om inzicht te hebben in de huidige en de gewenste situatie voor de organisatie. Door het analyseren van de wetgeving komt de competentie Recht aan bod. Vanuit de juridische ontwikkelingen wordt namelijk belangrijke wet- en regelgeving en jurisprudentie benoemd die van belang zijn voor de organisatie. Van hieruit worden juridische consequenties bepaald, waarop een P&O beleidsvoorstel wordt ontwikkeld in het kader van de competentie Personeel en organisatie. Er wordt gezocht naar een integrale oplossing die rekening houdt met de juridische, personele, financiële en andere relevante aspecten, waarmee de competentie Integraal management wordt ontwikkeld.¹

1.3 Doelstelling en doelgroep

Het doel van het onderzoek is om ten aanzien van de ketenbepaling de actuele verschillen in kaart te brengen tussen de burgerlijke rechtspositie en de provinciale rechtspositie, de wijziging die de WWZ per 1 juli 2015 teweegbrengt voor de civiele werknemer alsmede de consequentie op dit specifieke punt na de introductie van het Burgerlijk Wetboek (BW) in de provinciale organisatie.

Naar aanleiding van de aankomende WNRA moet er een gedegen analyse worden gemaakt van de huidige situatie bij de Provincie Limburg en de toekomstige situatie met de nieuwe wetgeving. De analyse van het verschil tussen de burgerlijke en de ambtelijke rechtspositie zal toegespitst worden op het begrip opvolgend werkgeverschap van de ketenbepaling (artikel 7:668a lid 2 BW), die ook gaat wijzigen (per 1 juli 2015) door de invoering van de WWZ. Er zal een vertaalslag gemaakt moeten worden van de verschillende bewoordingen bij de beide rechtsposities van de betreffende bepaling. Omdat het onderzoek toegespitst wordt op het begrip opvolgend werkgeverschap zal de analyse van de huidige en de toekomstige situatie gericht worden op het inhuren van personeel. Voor de ingehuurd medewerkers kan de Provincie Limburg namelijk mogelijk later als opvolgend werkgever gaan gelden. Dit is de afbakening van het onderwerp.

Zoals uit de aanleiding naar voren is gekomen, beoogt de wetgever met de invoering van de WWZ minder flexibiliteit te creëren voor werkgevers, respectievelijk werknemers eerder

¹ Competentiematrix People and Business Management, Zuyd Hogeschool.

zicht te geven op een dienstverband voor onbepaalde tijd. De Provincie Limburg als organisatie heeft, net als andere werkgevers, behoefte aan arbeidskrachten waarmee niet in alle gevallen een bestendige arbeidsrelatie zal worden aangegaan. Het is dus de bedoeling om een advies te formuleren hoe de Provincie Limburg onder de gelding van de nieuwe wetgeving zich zal kunnen blijven bedienen van flexibele arbeidskrachten in de fase voordat deze met een beroep op de regelgeving aanspraak kunnen maken op een dienstverband voor onbepaalde tijd. Er wordt dus een terreinverkenning gedaan naar de maximale rek in de nieuwe wetgeving.

De doelstelling van het onderzoek is om de Provincie Limburg inzicht te geven in wat er gaat veranderen naar aanleiding van de nieuwe wetgeving en welke stappen de Provincie Limburg (met name de clusters Personeel en Organisatie en Juridische Zaken en Inkoop) moet zetten om voorbereid te zijn op 1 januari 2017 als de WNRA in werking treedt. Het onderzoek moet de medewerkers van de Provincie Limburg alert maken op de aankomende veranderingen.

De wens van de opdrachtgever luidt om een kwalitatief advies te ontvangen over hoe in de praktijk om te gaan met de nieuwe regelgeving. Het betreft dus een praktijkgericht onderzoek dat vanwege de aankomende wetwijzigingen, en met name de voor de Provincie Limburg aangrijpende wijziging door de invoering van de WNRA, voldoende relevant is.

De doelgroep van het onderzoek is de interne organisatie van de Provincie Limburg en dan met name de werkgeverskant. Het onderzoek wordt voornamelijk gedaan voor de clusters Personeel en Organisatie en Juridische Zaken en Inkoop. Op deze clusters is het advies voornamelijk van toepassing omdat deze clusters besluiten moeten nemen op het gebied van het inhuren van personeel. De doelgroep is tevens opdrachtgever.

Nu de aanleiding, de centrale vraag en de doelgroep voor het onderzoek bekend zijn, zal in het volgende hoofdstuk de organisatie geanalyseerd worden. Op die manier kan de centrale vraag beter in de context geplaatst worden.

2 Organisatiecontext

Een organisatieanalyse is noodzakelijk voor het onderzoek om het probleem, zoals hierboven in het hoofdstuk Probleemcontext is beschreven, beter te kunnen plaatsen en om uiteindelijk aanbevelingen te doen die maatwerk zijn voor de organisatie. De organisatieanalyse is gericht op de totale organisatie en zoomt niet in op het 'probleemgebied' van de probleemstelling. Dit komt aan bod bij deelvraag 1.

Om een duidelijk beeld te schetsen van de Provincie Limburg als organisatie, wordt de organisatie geanalyseerd aan de hand van het 7s-model van McKinsey (Doelen, 2010). Dit model is bewust gekozen, omdat het een gedegen handvat biedt om een organisatie volledig te beschrijven en te analyseren. Het uitgangspunt van het 7s-model zijn de zeven samenhangende aspecten die hieronder worden uitgewerkt. De samenhang wil zeggen dat het resultaat van één S van invloed kan zijn op de andere S'en. In Bijlage I is een afbeelding te vinden van de zeven aspecten van het 7s-model. Deze afbeelding illustreert de samenhang tussen de S'en. De S'en Strategy, Structure en Systems zijn harde S'en, deze zijn tastbaar en te beschrijven. De overige S'en zijn zacht en laten de menselijke kant van de organisatie zien (Doelen, 2010).

Ten behoeve van de organisatieanalyse is een diepte-interview afgenomen met een P&O-adviseur van de Provincie Limburg. Omdat het een diepte-interview betreft en er dus een ongestructureerd gesprek heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal vragen, zijn slechts de interviewvragen te vinden in Bijlage II.

2.1 Strategy

Bij de S van Strategy gaat het om de doelen en de manier waarop de organisatie die doelen kan bereiken. Bij het bepalen van de strategie is van belang de vraag in welke richting de organisatie zich wil begeven. Het antwoord ligt voor een deel in de organisatie en voor een deel in de omgeving van de organisatie. Een organisatie staat namelijk niet op zichzelf, maar midden in de huidige samenleving.

In 2010 is er bij de Provincie Limburg een organisatieverandering geïnitieerd, genaamd 'Toekomstvast Limburg' (TVL). Deze organisatieverandering kent de volgende aanleidingen:

1. Het realiseren van de doelen van de overheid is een complexere zaak geworden, omdat externe (maatschappelijke en commerciële) partijen steeds meer betrokken zijn bij de totstandkoming van beleid en de uitvoering van taken. Ook verwacht de tegenwoordig kritischere burger meer van de overheid. Er is dus meer behoefte aan concrete resultaten.
2. De bezuinigingen in de overheidsfinanciën. Deze bezuinigingen stellen hoge eisen aan het opereren van de Provincie Limburg als organisatie.
3. De verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van de Provincie. Er worden namelijk taken van het Rijk overgeheveld naar de provincies en gemeenten.²

Uit deze aanleidingen voor TVL blijkt dat de Provincie Limburg als overheidsinstantie midden in de maatschappij staat. Politiek juridische ontwikkelingen hebben veel invloed op een politieke organisatie als de Provincie Limburg. De richting die de organisatie inslaat is

² Intern document Provincie Limburg. *Een procesgerichte organisatie voor een Toekomstvast Limburg* (juli 2011).

dus afhankelijk van de omgeving van de organisatie. Vanuit TVL wil de Provincie Limburg zich meer extern oriënteren en samen met alle partijen kijken naar wat nodig is en doelen stellen. Hiervoor is een andere werkwijze noodzakelijk, een andere cultuur. Zo wordt er een slag gemaakt naar een resultaatgerichte en planmatig opererende organisatie die flexibel kan inspelen op ambities en plannen van het bestuur. Dit betekent een werkwijze met meer uniformiteit, minder vrijblijvendheid in de werkwijzen, het breed inbedden van projectmatig en programmatisch werken en vooral een integrale benadering van maatschappelijke vraagstukken.³

Missie

De missie van de Provincie Limburg luidt:

“De Provincie Limburg zal zich ontwikkelen tot een modern middenbestuur dat staat voor het Limburgs belang. De ambitie hierbij is continu te beschikken over een organisatie die in staat is om de huidige en toekomstige doelstellingen van het bestuur te realiseren. In deze periode gaat het om de transformatie van Limburg naar een duurzame, concurrerende en innovatieve kennis- en diensteneconomie als onderdeel van een excellent grensoverschrijdend vestigingsklimaat.”⁴

Visie

De visie van de Provincie Limburg is als volgt geformuleerd:

“Om deze ambitie waar te maken is behoefte aan een slagvaardige Provincie, die in de aansturing het verschil kan maken. Het streven is gericht op het optimaliseren van de interne en externe procesketens leidend tot een effectiever openbaar bestuur in geheel Limburg. Van belang is hierbij nauw samen te werken met de Limburgse gemeenten. Deze samenwerking dient te leiden tot een verhoging van de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven, het verminderen van de bestuurlijke drukte en het besparen van menskracht en middelen.”⁵

Strategie

De strategie van de Provincie Limburg is beschreven aan de hand van de volgende vier waarden; flexibiliteit, daadkracht, transparantie en samenwerking:

- *“Flexibiliteit is nodig om continue aansluiting te houden op de omgeving waarin de Provincie opereert en de huidige en toekomstige doelstellingen van het coalitieakkoord te realiseren. Dit vraagt om het vermogen om snel op nieuwe (politieke) ontwikkelingen te kunnen inspelen en hier op een effectieve manier mee om te gaan. Daarnaast is behoefte aan het faciliteren van snelle, doortastende en hoogwaardige besluitvorming.*
- *Daadkracht is van belang, omdat van de Provincie steeds meer concrete resultaten gevraagd worden, die samen met publieke en private partners in het veld te realiseren zijn. Dit vraagt om professionaliteit en kwaliteit in het handelen vanuit een resultaatgerichte insteek.*
- *Transparantie is nodig om als één entiteit naar buiten te treden en effectief te kunnen samenwerken met Limburgse partners. Hiervoor is behoefte aan een eenduidige*

³ Intern document Provincie Limburg. *Programmaplan Toekomstvast Limburg* (oktober 2011).

⁴ Intern document Provincie Limburg. *Een procesgerichte organisatie voor een Toekomstvast Limburg* (juli 2011).

⁵ Intern document Provincie Limburg. *Een procesgerichte organisatie voor een Toekomstvast Limburg* (juli 2011).

bestuurlijke en ambtelijke sturing op inhoud en middelen, waarbij de kaders centraal gesteld worden en daarbinnen decentrale uitvoering kan plaatsvinden.

- *Samenwerking is van belang vanuit de toekomstige invulling van kerntaken en is daarnaast inherent aan het uitvoeren van programma's en projecten. Het gaat hierbij zowel om samenwerking binnen de organisatie als met externe partners in het veld.”⁶*

Bij het beschrijven van de strategie kan niet alleen uitgegaan worden van de documenten waarin de missie, visie en de strategie is beschreven. Ook van belang is de praktijk, hoe functioneert de organisatie in werkelijkheid? Om hier een goed inzicht in te verkrijgen, is het van belang dat er onderzoek gedaan wordt naar de sterktes en zwaktes van de organisatie. Hiervoor zal het Medewerkersonderzoek gebruikt worden. Dit onderzoek wordt niet alleen bij de S van Strategy gebruikt, maar bij meerdere aspecten van het 7s-model.

In het Medewerkersonderzoek wordt de vraag gesteld of er snel en slagvaardig gehandeld wordt bij de Provincie Limburg. Deze vraag sluit aan bij de visie, waarin staat dat de Provincie slagvaardiger moet worden. De medewerkers geven in het onderzoek aan dat dit in hun beleving niet het geval is. Er wordt erg laag gescoord op deze vraag en op de andere vragen omtrent resultaatgerichtheid. Ook wordt laag gescoord op vraag of de besluitvorming binnen de Provincie Limburg transparant is. Op de vragen met betrekking tot samenwerken wordt over het algemeen wel prima gescoord.⁷

Conclusie

De missie, visie en strategie hebben een goede samenhang. De doelen van de organisatie zijn sterk gericht op de ontwikkelingen in de omgeving van de organisatie. Dit wordt ook verwacht van een overheidsinstantie als de Provincie. In de beleving van de medewerkers worden de visie en de strategie echter niet volledig gevolgd, omdat ze in het Medewerkersonderzoek aangeven dat er niet slagvaardig en sterk resultaatgericht gehandeld wordt bij de Provincie Limburg.

De organisatieverandering TVL, zoals bij Strategy beschreven, heeft ook gezorgd voor een wijziging in de structuur van de Provincie Limburg. Dit komt hieronder bij Structure aan bod.

2.2 Structure

De S van Structure beschrijft de wijze waarop de organisatie in elkaar zit. Hiermee wordt bedoeld de opbouw van de organisatie qua taakverdeling, afdelingen, hiërarchie en communicatiestromen. De structuur is het eenvoudigst voor te stellen in een organigram (Doelen, 2010).

Vóór de reorganisatie

Vóór de reorganisatie Toekomstvast Limburg (TVL) per 1 juli 2013 was de Provincie Limburg onder de directie ingedeeld in afdelingen met afdelingshoofden. De afdelingen waren weer onderverdeeld in bureaus met bureauhoofden. De hoofden samen vormden het managementteam. Binnen de bureaus waren er ook nog teams met senioren. Bijlage III geeft het organigram weer van de structuur vóór de reorganisatie.

⁶ Intern document Provincie Limburg. *Een procesgerichte organisatie voor een Toekomstvast Limburg* (juli 2011).

⁷ Medewerkersonderzoek Provincie Limburg (oktober 2014).

De huidige structuur

De huidige structuur kent een indeling van 21 clusters die onder leiding staan van clustermanagers. Enkele clusters hebben naast de clustermanager een adjunct-clustermanager of een teamindeling met een operationeel manager. Dit is afhankelijk van de grootte van het cluster.

Het aantal hiërarchische niveaus is door de reorganisatie afgenomen. Voorheen waren er vier niveaus, namelijk de driehoofdige directie, de afdelingshoofden, de bureauhoofden en de medewerkers. In de huidige structuur is er een managementlaag minder. De clustermanagers vallen namelijk direct onder de lijn van de driehoofdige directie en de medewerkers vallen direct onder de clustermanagers. Daarnaast kent de organisatie aparte eenheden, te weten Kabinet, Concernstaf en de Griffie.

Bijlage IV geeft het huidige organigram van de Provincie Limburg weer.

Door de reorganisatie zijn veel functies veranderd. Per nieuw cluster werd een Bouw en Ontwikkelplan (B&O plan) geschreven, waarin de taken van het cluster en de bijbehorende functies met het aantal fte vermeld werden. Als bleek dat 60% van de functie overeenkwam met de 'oude' functie, dan bleef de oude functie bestaan. De overige functies in het B&O plan werden nieuwe functies. Meer dan 400 functies zijn nieuw na de reorganisatie. Mensen waarvan de functie in de reorganisatie kwam te vervallen (de niet-functievolgers) konden solliciteren op maximaal drie nieuwe functies. De nieuwe functies waren enkel voor interne sollicitanten beschikbaar, waarbij de niet-functievolgers een voorkeurspositie hadden, omdat er een formatiereductie was opgelegd. Slechts voor enkele niet intern in te vullen functies is uiteindelijk een externe sollicitatieprocedure gestart.⁸ De niet-functievolgers die geen nieuwe functie hebben gekregen zijn herplaatsingskandidaten geworden. Er zijn drie soorten herplaatsingskandidaten; mensen waarbij in samenspraak tot een plan van aanpak is gekomen met als doel het verwerven van een nieuwe functie op de externe arbeidsmarkt, mensen die middels een tijdelijke belasting in stabiele projecten werkzaam zijn en mensen van wie wordt voorzien dat zij middels ondersteuning en ontwikkeling binnen twee jaar plaatsbaar zijn binnen de Provincie Limburg.⁹

Communicatiestromen

Bij de Provincie is Gedeputeerde Staten (GS) de opdrachtgever van alles. De ambtelijke organisatie staat in dienst van GS, de besluiten die GS neemt worden voorbereid door de clusters. Provinciale Staten (PS) controleert GS.

De mandaatregeling regelt de bevoegdheden van de clustermanagers. Mandaat is de bevoegdheid om in naam van een ander een besluit te nemen, zonder de daarbij behorende verantwoordelijkheid. Bij mandateren worden dus geen bevoegdheden overgedragen. Alle mandaten van GS lopen via de directie. Dit betekent dat bevoegdheden waarvoor mandaten zijn verleend te allen tijde door de directie kunnen worden uitgeoefend. De directie heeft veel van haar gemandateerde bevoegdheden doorgemandateerd aan clustermanagers. Clustermanagers mogen alleen ondermandaat aan medewerkers verlenen indien zij hiervoor schriftelijke toestemming hebben van de directie. Medewerkers kunnen dus nooit eindverantwoordelijke zijn.¹⁰

⁸ Interview P&O-adviseur Provincie Limburg (25 februari 2015).

⁹ Interne nota Provincie Limburg.

¹⁰ Interne informatie van intranet Provincie Limburg. *Mandaat en Delegatie*.

Structuurvorm volgens Mintzberg

De Canadees Henry Mintzberg noemt in zijn boek *Structure in Fives* (1991) vijf structuurvormen, gebaseerd op vijf vaste organisatieonderdelen.

Deze vijf organisatieonderdelen zijn de strategische top, het middenkader, de uitvoerenden, de ondersteunende staf en de technische staf.

In termen van Mintzberg kan de structuur van de Provincie Limburg getypeerd worden als een combinatie van een machinebureaucratie en een professionele bureaucratie.

Kenmerkend voor de machinebureaucratie is een grote volwassen organisatie in een stabiele omgeving. De machinebureaucratie kent geformaliseerde communicatiekanalen en de besluitvorming vindt plaats via de geïnstitutionaliseerde kanalen. Dit is bij de Provincie Limburg het geval, zoals hierboven onder het kopje 'communicatiestromen' naar voren is gekomen. Kenmerken van de professionele bureaucratie zijn een beperkt middenkader en een grote uitvoerende kern die bestaat uit professionals. De professionals nemen de planning van zaken veelal voor hun eigen rekening, waardoor een uitgebreide technische staf overbodig is. De ondersteunende staf is daarentegen groot.

Bij de Provincie Limburg wordt de strategische top gevormd door de driehoofdige directie en het middenkader bestaat uit de clustermanagers. De uitvoerenden zijn de ambtenaren van de Provincie Limburg die hun kennis en ervaring inzetten om een zo goed mogelijke dienstverlening te leveren aan de klanten (burgers). Zoals in het organigram te zien is, zijn de taken en functies van de uitvoerenden bij elkaar gevoegd op basis van interne differentiatie. Er is gegroepeerd op basis van een functionele indeling (F-indeling). Clusters leveren namelijk een functionele bijdrage vanuit hun vakgebied. Bij de Provincie Limburg kunnen de zeven clusters in de rechterkolom van het organigram in Bijlage IV als ondersteunende staf gezien worden. De technische staf is belast met het de standaardisatie van werkzaamheden, zoals het ontwikkelen van procedures, werkinstructies en plannen. Het voordeel van een machinebureaucratie is dat deze organisatievorm rationeel, betrouwbaar en consistent is. Het nadeel van deze organisatievorm is het risico van 'beheersingsobsessie' waarbij men probeert alles in regels en procedures te vangen wat ten koste gaat van de efficiëntie en effectiviteit. Voordelen van de professionele bureaucratie zijn het leveren van hoogwaardige resultaten op decentraal niveau en een hoge arbeidstevredenheid van de professionals. Onderlinge afstemming is het instrument waarmee dagelijkse problemen worden opgelost. Een nadeel van de professionele bureaucratie is de bestuurbaarheid van de relatief grote organisatie. Als de top een koers uitzet en de medewerkers hun eigen accenten leggen, kan de organisatie namelijk als geheel uit de koers raken (Marcus, 2009) (Doelen, 2010).

De bovenstaande voor- en nadelen van de beide structuurvormen zijn allen te herkennen bij de Provincie Limburg.

Conclusie

Het doel van de organisatieverandering TVL is het ontwikkelen van een slagvaardigere Provincie met een effectiever openbaar bestuur door optimale interne en externe procesketens.

De reorganisatie met de nieuwe structuurindeling in clusters is een goede bijdrage aan deze doelstelling. Door het verdwijnen van een managementlaag kan er slagvaardiger gewerkt worden binnen de Provincie Limburg als organisatie. De structuurwijziging past dus goed bij de strategie van de Provincie Limburg. Echter de communicatiestromen remmen deze vooruitgang, omdat bij de communicatiestromen en besluitvorming te veel vastgehouden wordt aan regels, procedures en controle. Dit blijkt ook uit de nadelen van de machinebureaucratie en de professionele bureaucratie van Mintzberg.

2.3 Systems

De S van Systems beschrijft gestandaardiseerde manieren om dingen te doen in een organisatie. Dit kunnen zijn procedures, stappenplannen, procesbeschrijvingen en ICT-toepassingen. Systemen zorgen ervoor dat het werk beheersbaar is. In organisaties worden veel werkzaamheden systematisch uitgevoerd om tot optimale resultaten te komen. Zo ook bij de Provincie Limburg.

Overlegstructuren

In de overlegstructuren zit een duidelijk systeem. Wekelijks vindt er een GS vergadering plaats. Ook is er wekelijks een overleg met het directieteam (DT) en een managementteam overleg (MTO) waarin alle clustermanagers samenkomen. Verder is er wekelijks een routineoverleg tussen een gedeputeerde, een clustermanager met eventueel enkele medewerkers en het betreffende directielid. Verder is er nog per cluster regulier overleg. De frequentie en samenstelling hiervan is afhankelijk per cluster.

In de besluitvorming zit ook een duidelijk systeem. De procedure hiervoor (de mandaatregeling) is al aan bod gekomen onder het kopje 'communicatiestromen' bij Structure.

ICT-toepassingen

Op het gebied van ICT-toepassingen kent de Provincie Limburg veel systemen. Hieronder zullen slechts enkele belangrijke systemen genoemd worden. Er zijn een aantal financiële systemen binnen de Provincie die erg belangrijk zijn, bijvoorbeeld voor de facturering. Ook is er een systeem voor de digitale post, documentverkenner. Verder is er het verzuimregistratiesysteem. Toegespitst op Personeel en Organisatie kent de Provincie Limburg de volgende personeelssystemen. PIMS is het personeelsinformatiesysteem. Het verzuimregistratiesysteem is hier een onderdeel van. Verder is YouPP een belangrijk Employee Self Service personeelssysteem. Hiermee kunnen medewerkers zelf verlof aanvragen en kosten declareren. Dit wordt dan weer in PIMS verwerkt. De competentiewijzer is ook een personeelssysteem binnen de Provincie. Ten slotte wordt er momenteel nog een Arbo preventiesysteem ingevoerd voor een gezonde werkplek (ArboKompas).¹¹

Naast ICT personeelssystemen vallen bijvoorbeeld de jaargesprekscyclus en het wervings- en selectieproces ook onder personeelssystemen. Deze personeelssystemen worden hieronder bij de S van Staff aan uitgewerkt.

Conclusie

De Provincie Limburg maakt gebruik van veel ICT-toepassingen die over het algemeen als handig worden ervaren. Er zou zelfs nog meer geautomatiseerd en gedigitaliseerd kunnen worden binnen de Provincie, bijvoorbeeld op het gebied van Arbo-werkzaamheden en het personeelsdossier. Ondanks de uitgebreide procedures binnen de organisatie, vooral op het gebied van besluitvorming, is het toch mogelijk om meer te automatiseren. Het vraagt wel enig onderzoek naar de procedures en naar de technische mogelijkheden, voordat een systeem ingevoerd kan worden.

Op het gebied van overlegstructuren wordt in het Medewerkersonderzoek laag gescoord op de vraag of de communicatie tussen teams goed verloopt.¹² Hier zou dus aandacht aan besteed moeten worden in de overlegstructuren.

¹¹ Interview P&O-adviseur Provincie Limburg (25 februari 2015).

¹² Medewerkersonderzoek Provincie Limburg (oktober 2014).

2.4 Staff

De S van Staff heeft betrekking op kenmerken van het personeel en het personeelsbeleid van de organisatie. Zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie wordt geanalyseerd.

De Provincie Limburg telt op 1 maart 2015 981 medewerkers. Dit aantal is exclusief het ingehuurd personeel. Het aantal ingehuurde medewerkers is 247 op peildatum 23 februari 2015. Bijlage V geeft in een staafdiagram de personeelsopbouw weer van het vast personeel, naar geslacht en naar leeftijd. De gemiddelde leeftijd van de provinciale medewerker in 2014 was 48,5 jaar.¹³

Wervings- en selectieproces

Als er een vacature ontstaat, als er behoefte aan vervanging bij langdurige ziekte is of als de noodzaak zich voordoet externe capaciteit aan te trekken, moet de clustermanager dit melden bij de directie. Dit geldt ook voor het verlengen van tijdelijke aanstellingen en het verlengen van de inzet van ingehuurde medewerkers. Als op clusterniveau wordt beoordeeld dat het noodzakelijk is om (een deel van) de vrijgekomen functie/extra taken/projecten in te vullen, moet beoordeeld worden of andere werkzaamheden binnen het cluster (tijdelijk) kunnen worden geherprioriteerd. Indien herprioritering mogelijk is kan de clustermanager volstaan met het informeren van het directielid. Indien herprioritering niet mogelijk is, wordt een verzoek tot het inzetten van capaciteit van buiten, inclusief onderbouwing, gericht aan het directielid. Dit verzoek wordt voorzien van een advies van de toetsingscommissie (1 clustermanager, 2 business partners van het cluster Personeel en Organisatie, 1 functionaris van cluster Financiën en de eindverantwoordelijke projectmanager formatie). Het directielid neemt over het verzoek een besluit. Het voorstel tot benoeming of detachering van in- en externe kandidaten wordt door het cluster afgehandeld.¹⁴ Dit proces wordt centrale sturing genoemd.

Bij een vacature wordt altijd eerst gekeken of er een geschikte herplaatsingskandidaat is. Vervolgens wordt de vacature intern bekendgemaakt. Medewerkers van de samenwerkende gemeenten (gemeente Maastricht, Sittard-Geleen en Heerlen) en uitzendkrachten en gedetacheerden vallen ook onder de interne kandidaten. Bij gelijke geschiktheid gaat een vaste werknemer wel voor een ingehuurde werknemer. Indien hier geen geschikte kandidaten tussen zitten, wordt de vacature extern geplaatst. Voor de externe vacatures wordt samengewerkt met een marketing en communicatiebureau. De Provincie Limburg werkt meer met stageplekken en traineeships, om haar imago als werkgever te verbeteren. Dit vanuit de verantwoordelijkheid die de Provincie heeft in het bieden van arbeidsmarktkansen aan starters enerzijds en vanuit de wens en het besef dat de organisatie nu, maar vooral ook op termijn, behoefte heeft aan verrijking met startend talent anderzijds.

Arbeidsvoorwaarden

De Provincie Limburg biedt haar medewerkers een stevige rechtspositie. Dit heeft er mee te maken dat de Provincie een overheidsinstantie is en een voorbeeldfunctie in de maatschappij heeft. Zo heeft de Provincie bijvoorbeeld een goed sociaal plan. Daarnaast biedt de Provincie Limburg goede secundaire arbeidsvoorwaarden aan haar medewerkers. Zo is er een bedrijfsfitnessregeling, een fietsplan, collectieve verzekeringen et cetera. Provinciale medewerkers hebben veel verlofdagen en de mogelijkheid om te werken

¹³ Sociaal jaarverslag Provincie Limburg 2014.

¹⁴ Intern beleidsstuk *Proces centrale sturing vacature invulling Provincie Limburg*.

volgens flexibele arbeidstijden, in overleg met de manager. Ten slotte heeft de Provincie Limburg leren en ontwikkelen hoog in het vaandel staan. Leren en ontwikkelen zal hieronder verder uitgewerkt worden.

Functionerings- en beoordelingsgesprekken

Bij de Provincie Limburg worden er per jaar minimaal drie gesprekken gevoerd tussen de medewerkers en de clustermanager. In het begin van het jaar vindt er een planningsgesprek plaats waarin afspraken worden gemaakt over de ontwikkeling en de resultaten van de medewerker. Tijdens dit gesprek komen ook vragen op het gebied van flexibel werken en opleidingsvragen aan bod. De medewerker maakt een verslag van het planningsgesprek en beide partijen ondertekenen dit verslag.

Gedurende het jaar vindt er minimaal één voortgangsgesprek plaats. Tijdens dit gesprek worden de afspraken uit het planningsgesprek bijgesteld. De verslaglegging van dit gesprek gebeurt op dezelfde manier als bij het planningsgesprek.

Aan het einde van het jaar vindt er een evaluatie- en beoordelingsgesprek plaats. In het evaluatiegesprek wordt geëvalueerd of de afspraken zijn nagekomen en de resultaten zijn behaald. Hiervan maakt de medewerker ook weer een verslag dat door beide partijen ondertekend wordt. Het beoordelingsgesprek is daarentegen eenzijdig. De manager beoordeelt de medewerker op zijn/haar functioneren en koppelt hier een eventueel beloningsbesluit aan.

Leren en ontwikkelen

Er zijn drie soorten ontwikkeling bij de Provincie Limburg. De eerste is ontwikkeling voor de functie. De mogelijkheden hiervoor komen ter sprake tijdens het planningsgesprek, zoals hierboven beschreven. De kosten voor deze ontwikkelsoort worden betaald uit het clusterbudget. De tweede soort is de concernopleiding. Hieronder wordt verstaan ontwikkeling van medewerkers ten behoeve van de organisatie. Er is een programmamanager Leren en Ontwikkelen voor concernopleidingen. De derde soort is de persoonlijke ontwikkeling. Hiervoor heeft de Provincie budgetten beschikbaar. Medewerkers kunnen een opleiding of cursus volgen voor hun persoonlijke ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt.¹⁵

Conclusie

De Provincie Limburg telt veel medewerkers en heeft hiervoor een uitgebreid personeelsbeleid. Vooral de gesprekscyclus is goed opgebouwd, zodat er tevens een dossieropbouw is voor het geval er problemen zouden zijn met een medewerker. Dit hangt natuurlijk wel ervan af hoe waarheidsgetrouw de informatie wordt vastgelegd. Wat de medewerkers over het algemeen vinden van de hierboven beschreven personeelsinstrumenten blijkt uit het Medewerkersonderzoek.¹⁶ Op de modules loopbaanontwikkeling en beoordeling wordt redelijk tot goed gescoord. De scores op het gebied van belonen vallen tegen. De vraag die hierbij gesteld kan worden is of medewerkers ooit tevreden zullen zijn met hun beloning.

¹⁵ Interview P&O-adviseur Provincie Limburg (25 februari 2015).

¹⁶ Medewerkersonderzoek Provincie Limburg (oktober 2014).

2.5 Style

De S van Style beschrijft de stijl van het management. Onder managementstijl wordt verstaan de manier waarop de manager ondergeschikten beïnvloedt en zijn macht aanwendt om bepaalde doelen te bereiken.

Bij de Provincie Limburg is er sprake van een volwassen arbeidsrelatie tussen medewerkers en managers. Managers moeten sturen op resultaten en medewerkers zijn verantwoordelijk voor de afspraken die ze gemaakt hebben met hun manager. Ondanks dat medewerkers verantwoordelijk zijn voor hun eigen resultaten, hebben ze wel een beschermde positie binnen de Provincie Limburg. De manager is namelijk altijd eindverantwoordelijke, waardoor de manager altijd degene is die aangesproken wordt indien er fouten of problemen zijn. Natuurlijk wordt de medewerker wel door de manager aangesproken op fouten en problemen. Verder is de mate van delegeren, de reactie van managers op fouten van medewerkers, en de mate waarin managers interesse hebben in de privésituatie van de medewerker een manager afhankelijke kwestie.¹⁷ In het Medewerkersonderzoek wordt op de vraag over de mate van invloed van de medewerkers binnen de Provincie Limburg redelijk laag gescoord. Opmerkelijk is dat op de mate van zelfstandigheid wel hoog gescoord wordt. Met betrekking tot de managementstijl blijkt uit het Medewerkersonderzoek dat er in de hele organisatie gemiddeld goed gescoord wordt op de vraag of de manager respect toont voor de persoonlijke gevoelens. Verder komt naar voren dat, in de beleving van de medewerkers, de managers meer mogen inspireren en beter kunnen aangeven wat de vereiste taken zullen opleveren voor de medewerkers.¹⁸

Leiderschapsstijl

De leiderschapsstijl van de Provincie Limburg kan ondergebracht worden bij een leiderschapsindeling die gebaseerd is op basis van inspraak en beslissingsbevoegdheid van de medewerker. Hierbij kunnen drie basisstijlen worden onderscheiden: autoritair leiderschap, democratisch leiderschap en participierend leiderschap. De leiderschapsstijl die gehanteerd wordt bij de Provincie Limburg kan het beste getypeerd worden als de participerende leiderschapsstijl. Deze stijl zit tussen de autoritaire en democratische vorm in. Bij deze leiderschapsstijl behoudt de leidinggevende de verantwoordelijkheid voor de wijze waarop de taken in zijn cluster worden uitgevoerd. Er wordt wel een beroep gedaan op de medewerkers om te participeren in overlegorganen en de managers te informeren en te adviseren. De uiteindelijke beslissingen worden genomen door de managers (Marcus, 2009). Deze leiderschapsstijl sluit goed aan op de mandaatregeling die de besluitvorming regelt binnen de Provincie Limburg.

Conclusie

Omdat de clustermanagers altijd eindverantwoordelijke zijn voor de taken van de medewerkers is het de vraag in hoeverre managers daadwerkelijk durven te delegeren. Medewerkers hebben hun eigen taken en maken afspraken met de manager over de resultaten, maar er vindt veel controle plaats door de clustermanager. Dit is het logische gevolg van het feit dat de clustermanager altijd aangesproken wordt op eventueel gemaakte fouten in de taakuitvoering.

¹⁷ Interview P&O-adviseur Provincie Limburg (25 februari 2015).

¹⁸ Medewerkersonderzoek Provincie Limburg (oktober 2014).

2.6 Shared values

De S van Shared values heeft betrekking op de gemeenschappelijke waarden binnen de organisatie. De gemeenschappelijke waarden vormen de basis voor de cultuur binnen de organisatie. De bedrijfscultuur reguleert het gedrag binnen de organisatie, maar ook het gedrag van de organisatie naar buiten toe. Het belang van een bedrijfscultuur is als volgt aan te geven; zij verschaft zekerheid, fungeert als bindmiddel en kompas voor gedrag en stemt inspanningen van organisatieleden op elkaar af (Doelen, 2010).

Medewerkers van de Provincie Limburg zijn over het algemeen betrokken medewerkers. Medewerkers zijn er trots op dat ze deel uit maken van deze grote maatschappelijke organisatie.¹⁹ Dit blijkt ook uit het Medewerkersonderzoek. Er wordt vrij hoog gescoord op de vragen omtrent binding en bevoegenheid. Daarnaast geeft 86,1% van de ondervraagden aan dat ze de afgelopen drie maanden géén concrete acties hebben ondernomen om ander werk te krijgen en dit ook niet zullen gaan doen de komende drie maanden.²⁰ Dit heeft ook te maken met de goede arbeidsvoorwaarden waarmee mensen gebonden worden aan de organisatie. Dit is bij de S van Staff aangehaald.

Er is dan ook sprake van lage uitstroomcijfers bij de Provincie Limburg. In 2014 zijn 32 medewerkers uit dienst gegaan, waarvan slechts één niet op eigen verzoek en drie door het beëindigen van een tijdelijk dienstverband. De rest van de uitstroom was op eigen verzoek of had te maken met een regeling of pensioen.²¹

Cultuurmeting Provincie Limburg

In 2011 heeft de Provincie Limburg een cultuurmeting gedaan op basis van het Organizational Culture Assessment Instrument (OCAI) van Cameron en Quinn. Uit onderzoek van Cameron en Quinn kwam naar voren dat de meeste organisaties een dominante culturele stijl ontwikkelen, maar er zijn nauwelijks organisaties met maar één cultuurtype. Meestal is er sprake van een mix van vier organisatieculturen. Zo ook bij de Provincie Limburg.

De dominante cultuur bij de Provincie Limburg is de hiërarchiecultuur. Deze cultuurvorm past bij een geformaliseerde en gestructureerde omgeving. Hierbij bepalen procedures wat de mensen in de organisatie doen. Voor de lange termijn wordt er gezorgd voor stabiliteit en resultaten en een efficiënte en soepel verlopende uitvoering van taken. Succes wordt gedefinieerd in het kader van betrouwbare dienstverlening, soepele planning en lage kosten. Het personeelsmanagement moet zorgen voor zekerheid over de baan en voorspelbaarheid.

De hiërarchiecultuur wordt gevolgd door de familiecultuur: een vriendelijke werkomgeving waar mensen veel met elkaar gemeen hebben en waar een grote betrokkenheid heerst. Als derde scoort de marktcultuur hoog: resultaatgericht, productie, doelstellingen en onderlinge competitie. Ook de adhocratiecultuur is aanwezig: een dynamische omgeving met ruimte voor experimenten en vernieuwing. Er heerst dus een mix van culturen bij de Provincie Limburg, echter er ligt een accent op procedures en planning.²²

¹⁹ Interview P&O-adviseur Provincie Limburg (25 februari 2015).

²⁰ Medewerkersonderzoek Provincie Limburg (oktober 2014).

²¹ Sociaal jaarverslag Provincie Limburg 2014.

²² Intern document Provincie Limburg. *Organizational Culture Assessment Instrument Provincie Limburg* (november 2011).

Conclusie

De hiërarchische cultuur, zoals hierboven beschreven, sluit goed aan bij de structuurvormen van Mintzberg die van toepassing zijn op de Provincie Limburg, namelijk de machinebureaucratie en de professionele bureaucratie. Dat als tweede cultuurvorm de familiecultuur naar voren is gekomen is ook begrijpelijk, omdat er bij de Provincie Limburg een grote betrokkenheid heerst. Dit bleek uit het interview met de P&O-adviseur en uit het Medewerkersonderzoek.

2.7 Skills

De S van Skills gaat over de sleutelvaardigheden van een organisatie. Hierbij worden de kerncompetenties van de organisatie zelf, alsmede de competenties die van de individuele medewerkers gevraagd worden, geanalyseerd.

Organisatieniveau

De Provincie Limburg hanteert sinds de reorganisatie TVL de volgende vijf kernwaarden: Flexibel, Daadkracht, Transparant, Samenwerken en Gezond. Deze kernwaarden gelden voor de hele organisatie.²³ Zoals bij Strategy beschreven, is de strategie van de Provincie Limburg gericht op de kernwaarden.

Leidinggevend niveau

Voor de leidinggevendenden zijn naar aanleiding van de organisatieverandering TVL de volgende vier basiscompetenties beschreven:

- Charisma: De charismatische leider heeft een (inhoudelijke) visie en wekt trots, vertrouwen en respect bij zijn medewerkers op.
- Inspiratie: De inspirerende leider communiceert helder over de visie en vervult een voorbeeldfunctie bij het realiseren van deze visie.
- Intellectuele stimulatie: De intellectueel stimulerende leider geeft medewerkers nieuwe uitdagende ideeën en stimuleert kritisch denken over zichzelf en het werk.
- Individuele aandacht: Hierbij gaat het om het coachen en begeleiden van medewerkers, het geven van feedback en het onderkennen van behoeften.²⁴

Medewerkersniveau

Voor de competenties van de medewerkers bestaat er binnen de Provincie Limburg de competentiewijzer, een systeem dat al onder de S van systems is aangehaald. In dit systeem zijn alle competenties die voor provinciale medewerkers van belang zijn opgenomen in alfabetische volgorde. Naast het bekijken van de competenties biedt het systeem meer mogelijkheden. Zo kun je zelf een competentietest invullen en personen uitnodigen om een feedbacktest over jouw competenties in te vullen. Ook kun je ontwikkeltips krijgen, waardoor je je eigen functioneren kunt verbeteren. Daarnaast kan de leidinggevende ook coaching tips geven.²⁵

Competentiemanagement

Het gebruik van de competentiewijzer is een wijze van competentiemanagement bij de

²³ Intern document Provincie Limburg. *Een eerste evaluatie van een Toekomstvast Limburg* (december 2012).

²⁴ Intern document Provincie Limburg. *Een Toekomstvast Limburg* (April 2010).

²⁵ Competentiewijzer Provincie Limburg.

Provincie Limburg. Daarnaast wordt er met de gesprekscyclus invulling gegeven aan competentie management. Tijdens het planningsgesprek zijn de ontwikkelafspraken gericht op competenties. Op deze ontwikkelafspraken wordt de medewerker ook beoordeeld. Ten slotte is er een programmamanager Leren en Ontwikkelen die zich bezighoudt met competentie management op concernniveau.

In de selectieprocedure wordt er al geselecteerd op competenties. Tijdens het selectiegesprek met de P&O-adviseur en de betreffende manager wordt doorgevraagd naar de competenties die voor de betreffende functie van belang zijn. Deze competenties staan in het functieprofiel. De kandidaat wordt in het gesprek gevraagd om voorbeelden te noemen van situaties waaruit blijkt dat hij/zij de betreffende competenties beheerst. Bij zwaardere functies kan er zelfs een assessment in het selectieproces zitten, waarbij extra op de competenties wordt getest.²⁶

Conclusie

De Provincie Limburg werkt veel met competenties. De competentiewijzer is een innovatieve manier van competentie management. Daarnaast is het goed dat er basiscompetenties voor de leidinggevenden geformuleerd zijn. In de beleving van de medewerkers zijn deze competenties echter niet voldoende aanwezig bij de managers. Uit het Medewerkersonderzoek, zoals beschreven onder de S van Style, komt namelijk naar voren dat managers meer mogen inspireren. Wel wordt er goed gescoord op respect voor de persoonlijke gevoelens van medewerkers. Medewerkers vinden dus dat de competentie individuele aandacht beter bij de managers aanwezig is dan de competentie inspiratie. De competenties op medewerkers- en leidinggevend niveau zijn duidelijk geformuleerd. Echter op organisatieniveau zijn er wel kernwaarden, maar onduidelijk is of deze kernwaarden echte competenties op organisatieniveau zijn, de gemeenschappelijke waarden van de organisatie zijn of misschien wel allebei. De Provincie is daar niet geheel uniform in.

De organisatie is volledig in kaart gebracht met behulp van het 7s-model. In het volgende hoofdstuk wordt de onderzoeksmethodiek, die gebruikt wordt voor dit onderzoek, toegelicht.

²⁶ Interview P&O-adviseur Provincie Limburg (25 februari 2015).

3 Onderzoeksmethodiek

In het hoofdstuk Onderzoeksmethodiek wordt aangegeven op welke manier het onderzoek is verricht, maar bovenal ook waarom er voor deze onderzoeksmethodiek gekozen is. Dit laatste wordt behandeld in de paragraaf Verantwoording onderzoek. Antwoord op de vragen wat het onderzoek daadwerkelijk heeft opgeleverd en wat beter had gekund, komt in paragraaf 6.3 Kritische terugblik aan bod.

3.1 Deskresearch

De probleemstelling, zoals in paragraaf 1.2 vermeldt, valt onder het vraagtype voorspellen en ontwikkelingen volgen. Volgens het boek *Wat is onderzoek?* horen hier de onderzoeksmethoden monitor en inhoudsanalyse bij (Verhoeven, 2011). Monitoronderzoek wordt onder andere ingezet als men wil helpen bij het ontwikkelen van nieuw beleid en belangrijk hierbij is dat gegevens van verschillende onderzoeken op verschillende tijdstippen met elkaar worden vergeleken en dat op elk meetmoment dezelfde meetinstrumenten worden ingezet. Dit is van toepassing op het onderzoek bij de Provincie Limburg, omdat bij de Provincie de situatie met de huidige wetgeving onderzocht is en de toekomstige situatie met de nieuwe wetgeving. De beide onderzoeken zijn volgens hetzelfde stappenplan aangepakt. Dit stappenplan wordt onder 'Kwalitatief onderzoek' uitgewerkt. De verschillen tussen de huidige en de toekomstige situatie zijn in kaart gebracht om aanbevelingen te kunnen doen voor nieuw beleid.

Naast monitoronderzoek hoort de inhoudsanalyse bij het vraagtype voorspellen en ontwikkelingen volgen. Inhoudsanalyse is kwalitatief bureauonderzoek waarbij documenten intensief geanalyseerd worden.

Uit het voorgaande blijkt dat er tijdens dit onderzoek veel gebruik gemaakt is geworden van deskresearch. Daarnaast zijn er wel nog enkele diepte-interviews afgenomen. Diepte-interviews zijn interviews waarbij de onderzoeker slechts met onderwerpen werkt, waardoor de eigen inbreng van de respondent maximaal is. Dit wordt ook wel het ongestructureerde interview genoemd (Verhoeven, 2011). Zoals bij de organisatiecontext al is aangegeven, is dit de reden dat de uitgewerkte interviews niet zijn opgenomen in de bijlagen, maar slechts de interviewvragen.

De literatuur voor het bureauonderzoek is afkomstig van de bibliotheek van Zuyd Hogeschool en de databanken die beschikbaar zijn via de bibliotheek van Zuyd Hogeschool, zoals Kluwer Navigator en Legal Intelligence. Naast de bibliotheek en de databanken is het intranet van de Provincie Limburg gebruikt, waar veel interne documenten op te vinden zijn. Ten slotte is internet een veelgebruikte bron voor het opzoeken van literatuur.

De gebruikte literatuur is voornamelijk primaire en secundaire literatuur, zoals wetteksten en parlementaire geschiedenis, juridische tijdschriftartikelen, arbeidsrechtelijke boeken en jurisprudentie. Verder is er nog gebruik gemaakt van grijze literatuur²⁷, namelijk interne beleidsstukken van de Provincie Limburg.

3.2 Kwalitatief onderzoek

Bij kwalitatief onderzoek wordt er niet of nauwelijks met cijfermatige gegevens gewerkt. Dit is het geval bij het onderzoek voor de Provincie Limburg. Hierbij is namelijk alleen onderzoek gedaan naar de betekenis en de werking in de praktijk van de huidige en de nieuwe wetgeving rondom de rechtspositie van de ambtenaren en de ketenbepaling en de

²⁷ Boeken, rapporten en verslagen die niet in gangbare boekcollecties zijn opgenomen.

verschillen hiertussen. Er is geen kwantitatieve analyse gedaan, omdat dat niet relevant is voor dit vraagstuk. Er had namelijk wel onderzoek gedaan kunnen worden naar het aantal ingehuurd medewerkers, van wie de Provincie Limburg bij het eventueel aanbieden van een tijdelijke aanstelling als opvolgend werkgever zou kunnen gelden. Echter op het moment dat de WNRA in werking treedt, zijn er weer twee jaren verstreken. Tegen die tijd hebben er ook weer mutaties in het personeelsbestand plaatsgevonden. Het onderzoeken van cijfermatige gegevens had daarom geen toegevoegde waarde.

Het kwalitatief bureauonderzoek is planmatig aangepakt. Eerst is de oude/huidige wetgeving onderzocht en vervolgens de nieuwe wetgeving. Alle wetten zijn volgens hetzelfde stappenplan onderzocht: eerst de reden van totstandkoming van de wet door middel van de wetshistorie, vervolgens de inhoud van de wet aan de hand van de wettekst, literatuur en de interpretatie van de wettekst vanuit de jurisprudentie en ten slotte de reacties vanuit de praktijk op de wet. Voor het onderzoeken van de wetshistorie zijn kamerstukken geraadpleegd, voornamelijk de Memorie van Toelichting. Wat literatuur betreft zijn arbeidsrechtelijke studieboeken gebruikt. In de gebruikte literatuur zijn ook de verwijzingen geraadpleegd, bijvoorbeeld tijdschriftenartikelen. Tevens hebben artikelen van grote advocatenkantoren bijgedragen aan het bureauonderzoek. Ten slotte is jurisprudentie bestudeerd, om een goed inzicht te krijgen in de werking van de wetten in de praktijk. Hierbij zijn verschillende casussen behandeld.

In Bijlage VI zijn interpretatiemethoden beschreven die gebruikt kunnen worden voor het analyseren van rechtsregels.

Er zijn enkele diepte-interviews afgenomen. Voor het interview ten behoeve van de organisatieanalyse is één van de P&O-adviseurs van de Provincie Limburg gevraagd. Een P&O-adviseur weet namelijk veel van zowel het personeel van de organisatie als de organisatorische kant van de organisatie. Dezelfde P&O-adviseur van de Provincie Limburg is een tweede keer geïnterviewd ten behoeve van deelvraag 1, waarbij de vragen meer toegespitst waren op het beleid voor het inhuren van personeel. Verder zijn er omtrent de huidige juridische gang van zaken binnen de Provincie Limburg, gedurende het onderzoek, vragen gesteld aan een Senior Jurist van de Provincie. Ten slotte is er een interview afgenomen met advocaat en arbeidsrecht docent van Zuyd Hogeschool Mr. W.J.Th.B. Gerlag. Hem is gevraagd naar reacties op de WNRA en de WWZ met de bedoeling om te achterhalen hoe er in de praktijk (vanuit de ogen van zowel advocaat als docent) gedacht wordt over de nieuwe wetgeving, om zo een goed antwoord op de deelvragen te kunnen formuleren.

3.3 Verantwoording onderzoek

De organisatie is in hoofdstuk 2 geanalyseerd door middel van het 7s-model. Dit model is bewust gekozen, omdat het zich volledig richt op de interne organisatie. Voor het beantwoorden van de probleemstelling is een volledige externe analyse niet noodzakelijk. Vandaar dat er van modellen als het DESTEP-model en de SWOT-analyse geen gebruik gemaakt is. Er wordt slechts ingezoomd op politiek-juridische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen in de omgeving, zoals de nieuwe wetgeving en de flexibilisering. Dit is bij de aanleiding naar voren gekomen.

Het Klaver 6-model van Kouwenhoven en Van Hooft is ook een model voor interne analyse, echter hier wordt bij beleid ook naar de externe omgeving gekeken. Daarnaast is de indeling in aspecten minder overzichtelijk bij het Klaver 6-model. De aspecten van het Klaver 6-model zijn namelijk meeromvattend dan die van het 7s-model.

Met het 7s-model is de volledige interne organisatie geanalyseerd en hierbij zijn nog andere theorieën geïntegreerd. Zo is binnen het 7s-model de structuur van de Provincie Limburg gelinkt aan de structuurvormen van Mintzberg en de stijl van leidinggeven binnen de Provincie aan de leiderschapsstijlen op basis van inspraak en beslissingsbevoegdheid van de medewerkers. Mintzberg heeft namelijk op een duidelijke manier vijf structuren onderscheiden. Deze structuurvormen zijn goed te koppelen aan een bepaalde organisatie. De leiderschapsstijlen op basis van inspraak en beslissingsbevoegdheid sloten vervolgens het beste aan bij de structuurvormen van Mintzberg en bij de stijl van leidinggeven binnen de Provincie Limburg. De cultuur is toegelicht aan de hand van de theorie van Cameron en Quinn, omdat de Provincie Limburg een cultuurmeting heeft gedaan op basis van deze theorie.

Zoals in paragraaf 3.1 en 3.2 al naar voren is gekomen, is er bij het bureauonderzoek voor het beantwoorden van de deelvragen enkel gebruik gemaakt van betrouwbare bronnen, zoals wetteksten en kamerstukken, toonaangevende arbeidsrechtelijke boeken en tijdschriften en jurisprudentie. Verder is voor de organisatieanalyse gebruik gemaakt van studieboeken van de opleiding People and Business Management en van interne documenten van de Provincie Limburg.

Om het onderzoek praktijkgericht te maken worden er twee praktijksituaties, die momenteel spelen bij de Provincie Limburg, bij deelvraag 1 beschreven en bij de daaropvolgende deelvragen behandeld. Aan de hand van de praktijksituaties kunnen de verschillen in de artikelen van de verschillende rechtsposities beter weergegeven worden.

In Bijlage VII wordt voor de volledigheid de onderzoeksmethode per deelvraag weergegeven.

Nu de onderzoeksmethodiek helder is kunnen de belangrijkste begrippen van het onderzoek afgebakend worden in het Theoretisch kader. De onderzoeksresultaten, van het hierboven beschreven bureauonderzoek, zijn te vinden in hoofdstuk 5.

4 Theoretisch kader

In het theoretisch kader worden begrippen afgebakend door middel van literatuuronderzoek. Deze begripsafbakening is noodzakelijk voor het kunnen beantwoorden van de deelvragen in het volgende hoofdstuk.

4.1 Burgerlijke Rechtspositie

De meeste arbeidsverhoudingen in Nederland zijn juridisch gebaseerd op een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst (Heerma van Voss, 2013). De arbeidsovereenkomst is geregeld in boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, in titel 10 'Bijzondere overeenkomsten' (Loonstra, 2010). Een bron van de rechtspositie van werknemers is daarmee het Burgerlijk Wetboek (BW).

Arbeidsovereenkomst

In artikel 7:610 BW staat de definitie van de arbeidsovereenkomst:

De arbeidsovereenkomst is de overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt in dienst van de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten.

Indien er sprake is van een arbeidsovereenkomst zijn hierop de bepalingen van het arbeidsovereenkomstenrecht in titel 10 van boek 7 BW van toepassing. Uit de omschrijving van de arbeidsovereenkomst komen de volgende elementen naar voren: er moet sprake zijn van een overeenkomst die verbindt tot het verrichten van arbeid, die arbeid moet door de werknemer persoonlijk worden verricht, daartegenover moet loon verschuldigd zijn en er moet sprake zijn van een gezagsverhouding tussen de twee partijen (in dienst van de andere partij) (Bakels, 2013).

Flexibele arbeidsrelaties

De meest voorkomende verschijningsvorm van de arbeidsovereenkomst was lange tijd een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Tegenwoordig is er echter meer behoefte aan flexibiliteit in het arbeidsleven. Dit kan komen doordat de werkgever slechts behoefte heeft aan arbeid voor bepaalde tijd of op wisselende momenten, maar het kan ook de wens van de werknemer zijn om zich beperkt te verbinden. Er zijn verschillende soorten flexibele arbeidsrelaties. Hieronder wordt er een aantal genoemd dat relevant is voor het onderzoek bij de Provincie Limburg. Hieronder volgt dus louter een enuntiatieve opsomming.

Overeenkomst van opdracht

Met behulp van de elementen die uit de omschrijving van de arbeidsovereenkomst naar voren komen kan een onderscheid gemaakt worden tussen arbeidsovereenkomsten en andere overeenkomsten krachtens welke arbeid wordt verricht. De overeenkomst van opdracht is een voorbeeld van dat laatste (artikel 7:400 BW). Het onderscheid is van belang omdat, indien er sprake is van een arbeidsovereenkomst, er een grote hoeveelheid dwingend recht van toepassing is. Dit is bij de overeenkomst van opdracht niet het geval, waardoor deze overeenkomst misschien wel de meest flexibele is van alle flexibele arbeidsverhoudingen.

Het onderscheidende element is voornamelijk dat bij de overeenkomst van opdracht de gezagsverhouding ontbreekt. Bij de overeenkomst van opdracht verbindt de ene partij, de opdrachtnemer, zich voor de andere partij, de opdrachtgever, tegen een bepaalde prijs diensten te verrichten. Binnen de grenzen van hetgeen overeengekomen is, staat het de opdrachtnemer vrij om zelf te bepalen op welke wijze hij het beloofde resultaat wil verwezenlijken (Bakels, 2013). Zo hoeft hij anders dan de werknemer in de arbeidsovereenkomst de prestatie niet zelf te leveren. De opdrachtnemers zijn vaak

zelfstandig ondernemers, namelijk zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers).

Er is sprake van contractvrijheid, de opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen als gelijkwaardige partijen in alle vrijheid de inhoud van de overeenkomst bepalen. Een opdrachtgever mag zo vaak als hij wil met dezelfde opdrachtnemer in zee gaan. Let wel, als het werk telkens door dezelfde zzp'er wordt gedaan gedurende een langere tijd en de opdrachtgever bepaalt feitelijk steeds wat er gebeurt, dan kan deze verhouding alsnog gekwalificeerd worden als een arbeidsovereenkomst.

De overeenkomst van opdracht eindigt van rechtswege als beide partijen aan de verplichtingen van de overeenkomst hebben voldaan. Er moet dus telkens voor elke afzonderlijke opdracht een nieuwe overeenkomst afgesloten worden. In het geval van wanprestatie kan de overeenkomst ook eerder worden ontbonden door de rechter of door een buitengerechtelijke verklaring van één van beide partijen. De overeenkomst van opdracht is voor werkgevers (opdrachtgevers) interessant omdat er ingespeeld kan worden op pieken en dalen in de bedrijvigheid, er alleen betaald hoeft te worden als er werk is en omdat er geen rekening gehouden hoeft te worden met de loonheffingen en premies werknemersverzekeringen (Amelsfoort, 2009).

Arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd

Er is sprake van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd wanneer het moment van eindigen van de arbeidsovereenkomst van tevoren, bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst, is vastgesteld. Het einde kan worden bepaald door een exacte einddatum, maar ook door het voltooien van een bepaald project of het herstel van een zieke werknemer. Hoofdzaak is dat het einde van de arbeidsovereenkomst objectief bepaalbaar is. Dit is een verschil met de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, want hierbij is het tijdstip van eindigen juist afhankelijk van een eenzijdige opzegging van werkgever of werknemer. De arbeidsovereenkomst eindigt van rechtswege wanneer de tijd waarvoor zij is aangegaan is verstreken. Er hoeft, in tegenstelling tot de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, geen voorafgaande opzegging plaats te vinden in de vorm van toestemming van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) waarbij rekening moet worden gehouden met de ontslagverboden. Tussentijdse opzegging van de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is slechts mogelijk indien dit door beide partijen schriftelijk is overeengekomen. Op een tussentijdse opzegging van de overeenkomst zijn de aan opzegging verbonden voorschriften wel van toepassing. Doordat tussentijdse opzegging niet vanzelfsprekend is, is de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd misschien wel de minst flexibele arbeidsverhouding. Bepaalde tijd wil in principe ook echt zeggen voor die bepaalde tijd. Het ontbreken van de bescherming tegen opzegging maakt dat de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd een kwetsbare positie innemen. Vandaar dat er maxima zijn gesteld aan het aantal overeenkomsten voor bepaalde tijd. Hier wordt in paragraaf 4.4 Ketenbepaling verder op ingegaan. Het is mogelijk om een proeftijd op te nemen in de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, echter wel maar één keer. De proeftijd mag één maand duren indien de overeenkomst is aangegaan voor korter dan twee jaren en de proeftijd mag twee maanden duren indien de overeenkomst is aangegaan voor twee jaren of langer. Er kan geen proeftijd worden overeengekomen indien de arbeidsovereenkomst is aangegaan voor ten hoogste zes maanden (artikel 7:652 lid 4 BW). Ter verbetering van de positie van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is een verbod van onderscheid tussen vaste en tijdelijke werknemers ingevoerd. Een werkgever mag door dit verbod geen onderscheid maken in de behandeling van een vaste en een tijdelijke werknemer. De arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd kan interessant zijn voor bedrijven voor piek en dal momenten in de bedrijfsvoering, waarvan steeds meer sprake is vanwege de steeds

dynamischer wordende omgeving. Bedrijven hebben daardoor liever tijdelijke werknemers dan vaste werknemers (Amelsfoort, 2009) (Bakels, 2013).

Uitzendovereenkomst

De uitzendovereenkomst is volgens de wet een verschijningsvorm van de arbeidsovereenkomst (artikel 7:690 BW). Bij de uitzendverhouding zijn drie partijen betrokken: het uitzendbureau, de uitzendkracht en de inlener. De uitzendovereenkomst is de arbeidsovereenkomst waarbij de werknemer door de werkgever in het kader van de uitoefening van zijn beroep of bedrijf ter beschikking wordt gesteld aan een derde (de inlener) om krachtens een door deze aan de werkgever verstrekte opdracht arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van de derde. De relatie tussen de inlener en het uitzendbureau is gebaseerd op een overeenkomst van opdracht. Er is dus sprake van twee overeenkomsten bij de uitzendverhouding, namelijk de arbeidsovereenkomst tussen de uitzendkracht en het uitzendbureau en de overeenkomst van opdracht tussen het uitzendbureau en de inlener. Artikel 7:691 BW geeft bijzondere voorschriften voor de uitzendovereenkomst. Zo kan voor de eerste 26 weken dat de uitzendkracht arbeid verricht voor het uitzendbureau een uitzendbeding worden opgenomen. Kenmerkend voor zo een beding is dat de overeenkomst tussen uitzendbureau en uitzendkracht van rechtswege eindigt als de terbeschikkingstelling op verzoek van de inlener eindigt. Van deze termijn kan per cao, ten nadele van de werknemer, worden afgeweken. Dat is in de uitzend-cao's ook gebeurd. Verder is een bijzondere regel met betrekking tot de uitzendovereenkomst neergelegd in artikel 7:649 lid 6 BW, namelijk dat het verbod van onderscheid tussen werknemers voor bepaalde en onbepaalde tijd niet geldt met betrekking tot uitzendkrachten (Bakels, 2013). Het is aan te raden voor de inlener om bepaalde afspraken in een rechtstreekse overeenkomst met de uitzendkracht vast te leggen, zoals de geheimhoudingsplicht en het inleveren van aan de uitzendkracht in bruikleen gegeven zaken, zoals telefoon en kleding. De uitzendovereenkomst is interessant voor inleners omdat ze geen omkijken hebben naar het wervings- en selectieproces en omdat ze niet te maken krijgen met werkgeversrisico's zoals re-integratie bij ziekte, loondoorbetalingsverplichting bij ziekte en betaling van een ontslagvergoeding. Er hoeft tevens geen loonadministratie voor uitzendkrachten gevoerd te worden (Amelsfoort, 2009).

Detachering

De definitie van de uitzendovereenkomst, zoals hierboven beschreven, geldt tevens voor detachering. Ook bij detachering is er sprake van drie partijen en twee overeenkomsten, namelijk de werkgever (detacheerder) die met de werknemer (gedetacheerde) een arbeidsovereenkomst heeft en de opdrachtgever (inlener) die met de detacheerder een overeenkomst van opdracht afsluit. Waar een uitzendbureau beroepsmatig uitzendkrachten uitleent, gebeurt detachering ook wel niet-beroepsmatig. Dit doet zich voor als de ene ondernemer (werkgever) slechts tijdelijk een werknemer uitleent aan een andere ondernemer (inlener). Er zijn echter ook bedrijven, de zogeheten detacheringsbedrijven, die werknemers beroepsmatig uitleenen. Detachering is interessant voor bedrijven als ze tijdelijk een tekort aan arbeidskrachten hebben, maar omgekeerd ook als er tijdelijk sprake is van een overschot. Op financieel gebied zijn er vooral voordelen voor een inlener, omdat er goed onderhandeld kan worden over de prijs met de detacheerder als het de detacheerder goed uitkomt om een werknemer uit te lenen (Amelsfoort, 2009).

4.2 Ambtelijke rechtspositie

In de aanleiding is al beschreven dat personen die een arbeidsverhouding hebben met een overheidsinstantie, ambtenaren worden genoemd. De ambtenaren vallen niet onder het

private arbeidsrecht, maar onder een apart rechtssysteem, bekend onder het verzamelbegrip het ambtenarenrecht. De rechtspositie van de ambtenaren wordt geregeld in de Ambtenarenwet (AW) en de daaruit volgende sectorale algemeen verbindende voorschriften (zie paragraaf 4.2.1).

Ambtenarenwet

In de negentiende eeuw werd vanuit staatsrechtelijke overwegingen gewezen op het belang van een goede ambtelijke rechtspositie. Argumenten hiervoor waren om ambtenaren te vrijwaren van de dagelijkse zorgen van het bestaan en om hen te beschermen tegen de gevolgen van politieke willekeur. Vanuit de benadering dat een onafhankelijk ambtenarencorps van fundamenteel belang is voor een stabiele staat en een onpartijdige handhaving van de rechtsorde, kwam de gedachte dat de overheidswerknemer niet op voet van gelijkheid met de overheid kon contracteren. Om die reden was de arbeidsovereenkomst, met in beginsel twee gelijkwaardige partijen, niet passend voor ambtenaren (Kamerstukken II, 2010/11, 32550, nr. 3).

De AW is in 1929 in werking getreden en vindt zijn basis in de Grondwet (Gw). In artikel 109 van de Gw is namelijk vastgelegd dat de wet regels stelt met betrekking tot de rechtspositie van de ambtenaren. De status van de ambtenaar heeft een formeel en materieel aspect. De formele status van de ambtenaar is vastgelegd in de AW en betekent dat de ambtenaar door zijn aanstelling in een rechtstoestand is geraakt die hij zelf niet kan beïnvloeden. Het materiële aspect betreft de inhoud van de rechtspositie en dit wordt geregeld in algemeen verbindende voorschriften (Verhulp E. e., 2010).

Verschillen ambtelijke en burgerlijke rechtspositie

De ambtelijke arbeidsverhouding verschilt in een aantal opzichten van de civielrechtelijke arbeidsovereenkomst. Hieronder volgen de belangrijkste dogmatische verschillen:

- Bij de burgerlijke rechtspositie is de arbeidsverhouding gebaseerd op een tweezijdige overeenkomst. De arbeidsverhouding van de ambtenaar is daarentegen gebaseerd op een eenzijdige aanstelling door de overheid.
- Bij de burgerlijke rechtspositie wordt onderhandeld tussen de werkgevers en de werknemers over de arbeidsvoorwaarden en worden de arbeidsvoorwaarden uiteindelijk geregeld in collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's). Bij de ambtelijke rechtspositie worden de arbeidsvoorwaarden eenzijdig door de overheid vastgesteld en geregeld in rechtspositieregelingen na georganiseerd overleg (GO) tussen overheidswerkgevers en bonden.
- De rechtsbescherming van ambtenaren wordt ingevuld via de bestuursrechter. De ambtenaren kunnen bezwaar indienen bij de bestuursrechter, in beroep bij de rechtbank en in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB). De rechtsbescherming van werknemers in het bedrijfsleven is daarentegen opgedragen aan de kantonrechter, het gerechtshof en de Hoge Raad. De ontslagbescherming van ambtenaren is gedetailleerder geregeld dan het gewone ontslagrecht, onder andere door een uitputtende opsomming van de gronden voor ontslag. Het ambtenarenrecht biedt veel meer aangrijpingspunten voor rechtsbescherming dan de civiele arbeidsovereenkomst. Een ambtenaar kan bijvoorbeeld tegen alle besluiten en handelingen intern bezwaar aantekenen. Dit is bij werknemers onder het private arbeidsrecht niet het geval, omdat de werkgever zelf geen dienstverband kan eindigen. Hiervoor is de werkgever namelijk aangewezen op de rechter of het UWV. Voor de werknemer geldt dus een geheel

andere (civielrechtelijke) procedure (Verhulp E. e., 2010) (Kamerstukken II, 2010/11, 32550, nr. 3).

Ontwikkelingen ambtelijke rechtspositie

In 1958 was de meerderheid van de staatscommissie nog vóór het handhaven van de rechtspositie van de ambtenaren. De belangrijkste reden hiervoor was dat de overheid, in het kader van het behartigen van het algemeen belang, niet op voet van gelijkheid kon onderhandelen met zowel ambtenaren als ambtenarenorganisaties. Arbeidsvoorwaarden moesten dan ook blijvend eenzijdig en publiekrechtelijk worden vastgesteld en het dienstverband van een ambtenaar moest blijvend worden gebaseerd op een eenzijdige aanstelling. Een andere reden voor het behoud van de ambtelijke rechtspositie was dat als er geen gesloten stelsel van ontslaggronden en bovenal geen rechterlijke toetsing daarvan was, ambtenaren het slachtoffer konden worden van politiek gemotiveerde besluiten. Een minderheid van de staatscommissie was in 1958 al van mening dat voor werknemers en ambtenaren dezelfde regels moesten gelden.

Door de invoer van het Europees Sociaal Handvest (ESH) in Nederland hebben de opeenvolgende kabinetten vanaf 1980 stappen ondernomen gericht op het omvormen van de arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen bij de overheid. Het doel van dit normaliseringsproces was om de arbeidsverhoudingen bij de overheid meer in overeenstemming te brengen met de verhoudingen in de private sector. Sindsdien zijn wetten die al van toepassing waren op de private sector, ook voor de arbeidsrelaties bij de overheid gaan gelden en werden nieuwe wetten meteen al van toepassing op zowel de private arbeidsrelaties als de arbeidsrelaties bij de overheid (Kamerstukken II, 2010/11, 32550, nr. 3). Voorbeelden hiervan zijn het vervallen van het stakingsverbod voor ambtenaren in 1983, het van toepassing verklaren van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) op de overheid in 1995, privatisering van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) in 1996 en het vallen van het overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen tussen 1998 en 2001 (Bois, Oktober 2014).

4.2.1 Provinciale rechtspositie

Volgens artikel 125 lid 1 AW moeten arbeidsvoorwaarden die niet in de AW zijn geregeld, decentraal vastgesteld worden. De Nederlandse overheid is onderverdeeld in acht sectoren, namelijk; het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, politie, defensie, onderwijs en rechterlijke macht. De verschillende overheidswerkgevers hebben zich georganiseerd in werkgeversorganisaties. De werkgeversorganisatie van de sector provincies is het samenwerkingsverband Interprovinciaal Overleg (IPO). De werkgeversorganisatie overlegt met de vakbonden waarbij ambtenaren zich kunnen aansluiten. Binnen de Provincie Limburg zijn de volgende drie vakbonden actief: de AbvaKabo FNV, CNV Publieke Zaak en de CMHF. Als er door de werkgeversorganisatie en de vakbonden (het GO) overeenstemming is bereikt, moeten de afspraken omgezet worden in de rechtspositieregeling. Het provinciale algemeen verbindende voorschrift dat de rechtspositie van de provinciale ambtenaren regelt wordt de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (CAP) genoemd (Hoendermis & Van Loenhout juridisch advieskantoor) (Verhulp E. e., 2010). Doordat alle sectoren een eigen rechtspositieregeling hebben, zijn onderwerpen verschillend geregeld bij de verschillende sectoren. Zo is bijvoorbeeld de ketenbepaling anders geregeld bij gemeenten dan bij de provincies (Laar, 2014).

De CAP is echter voor alle Provincies hetzelfde. Regelingen in de CAP die om extra al dan niet lokale verdieping vragen, worden uitgewerkt in uitvoeringsregelingen. Ook de meeste uitvoeringsregelingen zijn voor alle Provincies hetzelfde, daar deze landelijk worden vastgesteld. Echter, er kunnen ook per Provincie verschillen in de uitvoeringsregelingen voorkomen, voornamelijk omdat Provincies ook uit eigen initiatief uitvoeringsregelingen kunnen opnemen in hun rechtspositiebundel, ten behoeve van zaken waar ze graag vaste afspraken over willen hebben.

4.3 Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren

In 2010 is een wetsvoorstel ingediend voor de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren, die als doel heeft het harmoniseren van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst. Dit wetsvoorstel is in 2014 aangenomen door de Tweede Kamer en de verwachting is vooralsnog dat de wet per 1 januari 2017 in werking zal treden.

Totstandkoming Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren

De totstandkoming van de WNRA kent een hele geschiedenis. In de ontwikkelingen van de ambtelijke rechtspositie, zoals in paragraaf 4.2 beschreven, is naar voren gekomen dat in 1958 al een minderheid van de staatscommissie van mening was dat voor werknemers en ambtenaren dezelfde regels moesten gelden. Vanaf 1980 zijn er dan ook stappen ondernomen om de verschillen tussen de beide rechtsposities te minimaliseren. Daarna hebben zich nog een aantal ontwikkelingen voorgedaan voordat het wetsvoorstel WNRA werd ingediend:

- 1994: Minister van Binnenlandse Zaken laat weten de ambtelijke status verder te willen normaliseren.
- 1997: Minister van Binnenlandse Zaken vindt het bij nader inzien toch niet wenselijk om de ambtelijke status overheidsbreed af te schaffen, omdat de overheid door de contractsvrijheid dan iedere vorm van coördinatie op het gebied van arbeidsvoorwaardenvorming uit handen moet geven aan de sociale partners.
- 1997: Motie-Zijlstra; de regering wordt verzocht om na te gaan onder welke voorwaarden de ambtelijke status afgeschaft kan worden.
- 1998: De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) brengt het volgende advies uit; het natuurlijke moment voor de afschaffing van de ambtelijke status is nog niet aangebroken, maar de ROP is wel voorstander van het proces van de geleidelijke normalisering.
- 2004: Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de voor- en nadelen van verdere normalisatie. Conclusie; de eenzijdige aanstelling kan voor het overgrote deel van de ambtenaren vervallen en worden vervangen door de tweezijdige privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst.
- 2006: Advies ROP naar aanleiding van IBO-rapport; onder overheidswerknemers bestaat veel weerstand tegen verdergaande normalisatie, maar aan de werkgeverskant wordt erop gewezen dat normalisatie noodzakelijk is, omdat het binnen gemoderniseerde arbeidsverhoudingen niet meer past dat beelden van een overheid als werkgever en wetgever door elkaar lopen. Het advies voor de uitgangspunten bij verdere normalisering luidt dat het goede van beide rechtssystemen verenigd moet worden.
- 2008: Regering neemt standpunt in dat de bijzondere status van de ambtenaar behouden dient te blijven.

- 2010: Als reactie op het standpunt van de regering is op 3 november 2010 het wetsvoorstel Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren ingediend. (Kamerstukken II, 2010/11, 32550, nr. 3)

Het wetsvoorstel Normalisering Rechtspositie Ambtenaren kan gezien worden als het sluitstuk van een langlopend proces van gelijkschakeling van de ambtelijke rechtspositie met die van de werknemers die onder het BW vallen.

Op 4 februari 2014 is het wetsvoorstel Normalisering Rechtspositie Ambtenaren aangenomen door de Tweede Kamer. Op dit moment vindt de schriftelijke behandeling plaats in de Eerste Kamer (Binnenlands Bestuur, 2015). Als ook de Eerste Kamer instemt, moeten eerst nog veel wetten en regels aangepast worden en moeten werkgevers veranderingen in hun organisaties doorvoeren voordat de wet in werking treedt (Rijksoverheid). De verwachte datum van inwerkingtreding van de wet is vooralsnog 1 januari 2017.

Inhoud Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren

Wat gaat er veranderen?

Het eenzijdige aanstellingsbesluit bij de ambtelijke rechtspositie zal plaatsmaken voor de tweezijdige arbeidsovereenkomst. De arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren worden ook niet meer eenzijdig vastgesteld in rechtspositieregelingen, maar net als bij werknemers volgens de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet op de cao). Het georganiseerd overleg (GO) wordt dan ook afgeschaft. Daarnaast wordt het private arbeidsrecht, geregeld in boek 7 van het BW, van toepassing op ambtenaren. Dit brengt met zich mee dat bij ontslag van een ambtenaar een preventieve toets moet plaatsvinden, door het UWV of de kantonrechter. Daarmee wordt ook de publiekrechtelijke rechtsbescherming beëindigd. De wettelijke mogelijkheid om intern bezwaar te maken tegen besluiten vervalt dus, evenals de mogelijkheid om in beroep te gaan bij de bestuursrechter. Hiervoor in de plaats kan de ambtenaar zich wenden tot de kantonrechter, het hof en de Hoge Raad (Advocaat JPR Advocaten, 2014).

Wat blijft hetzelfde?

De term 'ambtenaar' zal niet verdwijnen en de AW zal, hetzij aangepast, worden gehandhaafd. Er blijven namelijk een aantal speciale regels voor ambtenaren bestaan, zoals integriteit, het melden van nevenfuncties, geheimhoudingsplicht, het afleggen van de eed of belofte, beperking van grondrechten et cetera, die in de AW geregeld worden (Rijksoverheid). Deze regels vormen samen de kern van de ambtelijke status van werknemers bij de overheid.

De positie van de overheidswerkgever blijft een andere dan die van de werkgever in de particuliere sector. Dit omdat de overheid het algemeen belang moet dienen. Vandaar dat de overheidswerkgevers de beginselen van behoorlijk bestuur en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moeten blijven toepassen (Kamerstukken II, 2010/11, 32550, nr. 3). Zo is artikel 3:14 BW erop gericht dat indien de overheid zich van privaatrechtelijke bevoegdheden bedient, zij niet in strijd mag handelen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb).

Het wetsvoorstel heeft geen invloed op de huidige arbeidsvoorwaarden en pensioenregelingen van ambtenaren. Wel kunnen werkgevers en vakbonden in nieuwe cao's wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden afspreken. Wat ook onveranderd blijft is het eigenrisico dragerschap van overheidswerkgevers voor de WW (Advocaat JPR Advocaten, 2014).

Voor wie geldt de wet?

De WNRA geldt voor ambtenaren. Er komt een aantal nieuwe ambtenaren bij, onder andere werknemers van het UWV, de Sociale verzekeringsbank (Svb) en de Sociaal Economische Raad (SER). Dit omdat de kernactiviteit van deze organisaties bestaat uit de uitoefening van openbaar gezag (Binnenlands Bestuur, 2015).

Enkele groepen ambtenaren vallen echter buiten de WNRA en behouden dus hun publiekrechtelijke aanstelling, namelijk:

- Medewerkers van politie en defensie
- Rechters en officieren van justitie
- Politieke ambtsdragers, zoals Kamerleden, burgemeesters, wethouders en gedeputeerden (Rijksoverheid)

De reden om de arbeidsverhouding voor deze ambtenaren publiekrechtelijk te blijven regelen, is bij medewerkers van politie en defensie dat er dermate vergaande eisen aan hen gesteld worden, gepaard gaande met bijzondere beperkingen van hun grondrechten, bij rechters en officieren van justitie dat zij volledig onafhankelijk moeten zijn en bij politieke ambtsdragers dat hun arbeidsverhouding voornamelijk politiek-bestuurlijk wordt geregeld in plaats van arbeidsrechtelijk.

De artikelen in de AW die betrekking hebben op de bovenstaande ambtenaren moeten worden verplaatst naar de wet waarin de betreffende rechtspositie is geregeld. De AW wordt namelijk reserveerd voor de ambtenaren die naar aanleiding van het wetsvoorstel Normalisering Rechtspositie Ambtenaren in de toekomst werkzaam zullen zijn op basis van een arbeidsovereenkomst (Kamerstukken II, 2010/11, 32550, nr. 3).

4.4 Ketenbepaling

De ketenbepaling regelt dat elkaar opvolgende tijdelijke contracten op een zeker moment overgaan in een vast contract. De ketenbepaling is geregeld in boek 7 van het BW, titel 10, afdeling 9 (Einde van de arbeidsovereenkomst) in artikel 668a.

Wetshistorie artikel 7:668a BW

De ketenbepaling maakt deel uit van het arbeidsovereenkomstenrecht, geregeld in titel 10 van Boek 7 BW. In het arbeidsovereenkomstenrecht wordt de relatie tussen werkgever en werknemer gereguleerd. Bij het reguleren van deze relatie moet rekening gehouden worden met de afhankelijkheid van veel werknemers van hun werkgever, maar ook met de behoefte van werkgevers om hun personeelsbestand aan te kunnen passen aan de conjunctuur. Zo biedt het arbeidsovereenkomstenrecht de mogelijkheid om werknemers op tijdelijke basis aan te nemen, maar beperkt het de mogelijkheden om werknemers langdurig in te zetten op basis van flexibele contracten.

De ketenbepaling is per 1 januari 1999 in het BW opgenomen naar aanleiding van het inwerkingtreden van de Wet Flexibiliteit en zekerheid (Staatsblad, 1998) (Verhulp, 2014). Aanleiding voor de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Wfz) waren de nieuwe ontwikkelingen die de regering en sociale partners op de arbeidsmarkt signaleerden. De verscherpte (internationale) concurrentie, technologische ontwikkelingen en kortere productcyclussen waren redenen dat werkgevers andere arbeidsrelaties met hun werknemers wilden aangaan. Ook werknemers vroegen om andere arbeidsrelaties door de veranderende samenstelling van de beroepsbevolking en de toenemende wens om in afwijkende arbeidspatronen te werken. De regering en sociale partners beoogden met de Wfz nieuw evenwicht tussen werkgevers en werknemers te vinden door flexibiliteit voor werkgevers en

de benodigde zekerheid voor werknemers te bieden. Uit evaluaties van de Wfz is geconcludeerd dat de flexibiliteit van bedrijven vergroot is. De flexibele schil²⁸ is in Nederland sterk gegroeid, van 19,5% in 2001 tot 26,1% in 2012. Dit komt voornamelijk doordat werknemers langdurig in de flexibele schil verblijven (Kamerstukken II, 2013/14, 33818 nr. 3). In de tijd dat de Wfz in werking trad, is ook binnen de Europese Unie (destijds Europese Gemeenschap) flexibiliteit in arbeidsrelaties aan de orde gekomen. Medio 1999 is naar aanleiding van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd de Richtlijn 1999/70/EG opgenomen. Deze raamovereenkomst moet een bijdrage leveren aan de totstandbrenging van een beter evenwicht tussen flexibiliteit van de arbeidstijd en zekerheid voor de werknemers (Richtlijn 1999/70/EG, 1999). De lidstaten kregen twee jaar de tijd om de richtlijn om te zetten in nationale wetgeving. De Nederlandse regering was van mening dat in de Wfz al veel geregeld is wat de richtlijn ook beoogt te regelen. Artikel 7:668a BW voorziet bijvoorbeeld in de regels uit clause 5 van de richtlijn, waardoor implementatie daarvan niet nodig was (Hol, 2013).

Inhoud artikel 7:668a BW

De ketenbepaling regelt dat elkaar opvolgende tijdelijke contracten op zeker moment (door middel van conversie) overgaan in een vast contract. Dit is het geval bij meer dan drie elkaar opvolgende contracten of (bij een minder aantal contracten) als een periode van drie jaar wordt overschreden. Tijdelijke contracten worden als opeenvolgend gezien als zij elkaar met een tussenpoos van drie maanden of minder opvolgen. Deze tussenpoos wordt dan meegeteld bij het berekenen van de periode. Het maakt hierbij niet uit of de verschillende arbeidsovereenkomsten qua werkzaamheden of arbeidsvoorwaarden van elkaar verschillen of niet. Het doel van de ketenbepaling is dat na verloop van tijd voor werknemers zekerheid ontstaat in de vorm van een vast contract (Kamerstukken II, 2013/14, 33818 nr. 3) (Verhulp, 2014).

De volledige tekst van artikel 7:668a BW, inclusief een schematische uitleg van voorbeeldsituaties, is te vinden in Bijlage VIII.

De arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd eindigen van rechtswege wanneer de tijd waarvoor zij zijn aangegaan is verstreken. Het kan zijn dat de bepaalde tijd verstrijkt, maar dat de werknemer toch blijft doorwerken. In dit geval is er sprake van een stilzwijgende voortzetting van de arbeidsovereenkomst. Er ontstaat dan een nieuwe arbeidsovereenkomst voor dezelfde periode als de vorige overeenkomst, met een maximum van één jaar. Op deze arbeidsovereenkomst zijn dezelfde arbeidsvoorwaarden van toepassing als op de vorige overeenkomst. Er is geen sprake van stilzwijgende voortzetting als de werknemer gewoon doorwerkt terwijl werkgever en werknemer nog met elkaar in gesprek zijn over de voorwaarden van een volgend contract.

Bij dezelfde werkgever maakt het niet uit of de opvolgende contracten voor dezelfde functie zijn of niet. Het kan ook voorkomen dat het tweede tijdelijke contract voor bepaalde tijd wordt aangegaan door een andere werkgever. Hiervoor gelden andere regels volgens lid 2 van de ketenbepaling. Deze situatie wordt hieronder verder uitgewerkt.

Een langdurige arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd van drie jaar of meer, mag eenmalig verlengd worden voor maximaal drie maanden. Dit volgt uit lid 3 van artikel 7:668a

²⁸ Tot de zogenaamde flexibele schil behoren flexibele arbeidskrachten, zoals uitzendkrachten, gedetacheerden, zzp'ers, payrollkrachten en mensen met een contract voor bepaalde tijd (HR-Kiosk).

BW. Uit lid 5 blijkt dat per cao, ten nadele van de werknemer, van de gehele regeling kan worden afgeweken (Diebels, 2012).

4.4.1 Opvolgend werkgeverschap

De ketenbepaling, zoals hierboven beschreven, is ook van toepassing op elkaar opvolgende arbeidsovereenkomsten tussen een werknemer en verschillende werkgevers, die ten aanzien van de verrichte arbeid redelijkerwijze geacht moeten worden elkaars opvolger te zijn (artikel 7:668a lid 2 BW). Artikel 7:668a lid 2 BW keert zich tegen draaideurconstructies (Bootsma/Campina, 1991). Draaideurconstructies zijn constructies waarbij een werknemer in dezelfde functie afwisselend werkt op basis van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en via een uitzendbureau. Op deze wijze kan een werkgever proberen zonder onderbreking te beschikken over een bepaalde arbeidskracht en aan de toepassing van opzeggingsvereisten te ontkomen (Bakels, 2013).

Een voorbeeldsituatie van het opvolgend werkgeverschap is als een organisatie een uitzendkracht in dienst wil nemen. In de uitzend-cao is geregeld dat in de eerste 78 weken van de uitzendovereenkomst een onbeperkt aantal arbeidsovereenkomsten kan worden gesloten. Dit geldt echter alleen voor het uitzendbureau en niet voor de 'normale' werkgever. Als een uitzendkracht eerst via een uitzendbureau voor een organisatie heeft gewerkt en daarna dezelfde werkzaamheden gaat verrichten in dienst van de organisatie, is er sprake van opvolgend werkgeverschap. Het aantal arbeidsovereenkomsten en/of de tijdsduur van de elkaar opvolgende contracten die de werknemer bij het uitzendbureau heeft gehad, tellen dan mee voor de keten. Dit aantal kan al snel oplopen, vooral omdat de arbeidsovereenkomst tussen het uitzendbureau en de uitzendkracht al kan eindigen (op basis van een uitzendbeding) als de uitzendkracht ziek wordt (Amelsfoort, 2009).

Hoge Raad

In 2012 heeft de Hoge Raad in twee arresten (Van Tuinen/Wolters, 2012) (HR 25/5/2012, 2012) zich voor het eerst uitgelaten over het begrip opvolgend werkgeverschap in relatie tot de ketenbepaling (JPR Advocaten, 2012). De Hoge Raad heeft in deze twee arresten de vraag beantwoord wanneer er in relatie tot de ketenbepaling sprake is van opvolgend werkgeverschap, namelijk indien enerzijds de nieuwe overeenkomst dezelfde vaardigheden en verantwoordelijkheden eist als de vorige overeenkomst, en anderzijds tussen de nieuwe werkgever en de vorige werkgever zodanige banden bestaan dat het door de laatste op grond van zijn ervaringen met de werknemer verkregen inzicht in diens hoedanigheden en geschiktheid in redelijkheid ook moet kunnen worden toegerekend aan de nieuwe werkgever. Hierbij is niet daadwerkelijk inzicht vereist, maar moet het inzicht in redelijkheid aan de nieuwe werkgever kunnen worden toegerekend. De Hoge Raad heeft bij deze uitspraak aansluiting gezocht bij de rechtspraak over het proeftijdbeding, met name bij het arrest Slijkoord/Hekkema (Slijkoord/Hekkema, 1986) (Verhulp, 2014). Dit omdat de Hoge Raad de afweging van belangen identiek acht. Hier zijn de meningen echter over verdeeld, zoals later in dit onderzoek nog aan bod zal komen.

Doordat de kwalificatie van opvolgend werkgeverschap wordt gevonden in enerzijds de gelijkenissen tussen beide arbeidsovereenkomsten qua inhoud en anderzijds in de banden tussen de beide werkgevers, kan een vergelijking worden gemaakt met de 'identiteit van de arbeidsovereenkomst' van Mannoury. Mannoury maakt namelijk een onderscheid tussen de identiteit van de arbeidsovereenkomst met betrekking tot de daarbij betrokken personen en de identiteit van de arbeidsovereenkomst met betrekking tot hetgeen de overeenkomst inhoudt (Palm, 2014).

Interpretatie opvolgend werkgeverschap niet eenduidig

Opvolgend werkgeverschap betreft nooit een opzichzelfstaande regel, maar is altijd verbonden aan een andere, specifieke regel. Er zijn, buiten de ketenbepaling, meerdere specifieke regelingen waar opvolgend werkgeverschap deel van uit maakt. Dit zijn de regeling omtrent de proeftijd, transitievergoeding, ragetlieregel, Wet Aanpassing Arbeidsduur (WAA) en de Wet Arbeid en Zorg (WAZO), Beleidsregels Ontslagbesluit UWV, bij fusie en bij overgang van onderneming. De meeste regelingen kennen vergelijkbare bewoordingen op het gebied van opvolgend werkgeverschap, maar niet allemaal. Dit maakt het zo een complex leerstuk. Er wordt in dit onderzoek slechts ingezoomd op opvolgend werkgeverschap in relatie tot de ketenbepaling.

De rechters oordelen niet eenduidig over het begrip opvolgend werkgeverschap. In een aantal uitspraken (van zowel voor als na het arrest Van Tuinen/Wolters) wogen rechters, bij de beoordeling of sprake was van opvolgend werkgeverschap in relatie tot de ketenbepaling, eveneens een wijziging van het salaris en een verandering van de arbeidsvoorwaarden mee, zoals een wijziging van de werkplek met als gevolg andere collega's en leidinggevenden en een andere beloning (Ktr. Zwolle 14/3/2006, 2006) (Ktr. Amsterdam 13/5/2013, 2013).

Daarmee kunnen er volgens de onderzoeker globaal twee gedachtekaders onderscheiden worden voor de interpretatie van het opvolgend werkgeverschap van de ketenregeling, het proeftijd-gedachtekader en het UWV-gedachtekader. De Hoge Raad houdt vast aan het proeftijd-gedachtekader. In dit geval zijn het salaris en de arbeidsvoorwaarden niet van belang voor de beoordeling of sprake is van opvolgend werkgeverschap in relatie tot de ketenbepaling. Dit omdat de Hoge Raad uitdrukkelijk de proeftijdjurisprudentie toepast bij de ketenregeling. Voor het antwoord op de vraag of een nieuwe proeftijd gerechtvaardigd is, is onder meer van belang of de nieuwe overeenkomst dezelfde vaardigheden en verantwoordelijkheden eist als de vorige overeenkomst, doch niet of de arbeidsvoorwaarden geheel of gedeeltelijk overeenstemmen, aldus de Hoge Raad (HR 23/4/1993, 1993).

De rechters die het salaris en de arbeidsvoorwaarden wel meewegen voor de beoordeling of er sprake is van opvolgend werkgeverschap, houden vast aan het UWV-gedachtekader. Het UWV hanteert namelijk in haar beleidsregels voor ontslagbesluit dat er sprake is van opvolgend werkgeverschap in relatie tot artikel 7:668a BW, indien de aard van de verrichte werkzaamheden, de locatie waar de werkzaamheden worden uitgeoefend en de bedrijfsmiddelen waarmee de activiteiten worden uitgeoefend (vrijwel) hetzelfde blijven (UWV, september 2012). Daarnaast hanteert het UWV in het kader van uitwisselbare functies, dat bij het beoordelen of functies vergelijkbaar en gelijkwaardig zijn, ook de beloning en de arbeidsvoorwaarden meegenomen moeten worden (UWV, 2012).

Tot slot dient voor de volledige uitleg van het begrip opvolgend werkgeverschap in relatie tot de ketenbepaling te worden toegevoegd, dat er slechts sprake kan zijn van conversie naar een vast dienstverband als gevolg van opvolgend werkgeverschap, indien de werknemer daar vanuit zijn eigen oplettendheid aanspraak op maakt. Verder is er geen sprake van opvolgend werkgeverschap als de werknemer geheel op eigen initiatief dezelfde arbeid bij een nieuwe werkgever gaat verrichten.

4.5 Wet Werk en Zekerheid

Op 29 november 2013 is het wetsvoorstel ingediend voor de Wet Werk en Zekerheid (WWZ), met als doel het arbeidsrecht aan te passen aan de veranderende

arbeidsverhoudingen in de samenleving. In februari 2014 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel aangenomen en in juni 2014 is het wetsvoorstel aangenomen door de Eerste Kamer (Van den Eijnden, 2014). Een gedeelte van de wet is al sinds 1 januari 2015 van kracht, een gedeelte van de wet gaat per 1 juli 2015 gelden en een restant treedt per 1 januari 2016 in werking.

Totstandkoming Wet Werk en Zekerheid

Arbeidsverhoudingen veranderen mee met de maatschappij en de wetgeving op dit gebied vraagt dan ook continu onderhoud. Om die reden is het wetsvoorstel Werk en Zekerheid ingediend. Hoewel dat niet primair de bedoeling was, werken door de Wfz van 1999, de laatste grote hervorming in het arbeidsrecht, veel mensen tegenwoordig met een flexibel contract. Flexibele contracten worden door veel werkgevers en werknemers ervaren als een laagdrempelige toegang tot de arbeidsmarkt, als een opstap naar vast werk, als een mogelijkheid tot flexibiliteit voor werkgevers en als een mogelijkheid voor werknemers om zelf de regie te voeren over hun werkende leven. Flexibele arbeid wordt echter een probleem als werknemers langdurig en tegen hun zin werkzaam zijn binnen de flexibele schil. Werknemers kunnen daardoor onvoldoende perspectief hebben op de arbeidsmarkt. Werkgevers investeren namelijk minder in de scholing van flexwerkers dan in de scholing van vaste werknemers, waardoor de inzetbaarheid van de flexwerkers vermindert. Andere nadelen van een onvrijwillig langdurig verblijf in de flexibele schil zijn dat flexibele werknemers de bescherming tegen ontslag missen en dat flexibele werknemers een minder goede toegang tot de woningmarkt hebben, omdat ze verhuurders of hypotheekverstrekkers minder zekerheid kunnen bieden. Het wetsvoorstel Werk en Zekerheid bevat maatregelen om de balans tussen de bescherming van flexibele en vaste contracten te herstellen en constructies aan te pakken waar sprake is van het langdurig inzetten van een werknemer op basis van een flexibel contract (Kamerstukken II, 2013/14, 33818 nr. 3). Zo wordt per 1 juli 2015 de ketenbepaling aangepast naar aanleiding van de WWZ. Daarnaast zijn er op het gebied van het flexrecht sinds 1 januari 2015 wijzigingen doorgevoerd met betrekking tot de aanzegtermijn, de proeftijd, het concurrentiebeding en de rechten van de oproepkrachten, uitzendkrachten en payrollwerknemers (Rijksoverheid). Naast aanpassingen in het flexrecht, wordt ook het ontslagrecht gewijzigd per 1 juli 2015 naar aanleiding van de WWZ (Rijksoverheid). Tenslotte neemt de WWZ maatregelen rond de Werkloosheidswet (WW). Deze regels rondom de WW gaan gedeeltelijk per 1 juli 2015 en gedeeltelijk per 1 januari 2016 gelden (Rijksoverheid). De WWZ treedt dus fasegewijs in werking.

Inhoud Wet Werk en Zekerheid

Hieronder zullen de hoofdlijnen van de hele WWZ worden weergegeven. De WWZ voorziet namelijk in maatregelen en aanpassing van bestaande wet- en regelgeving op drie hoofdthema's: flexibele arbeid, ontslagrecht en WW (Algemene werkgeversvereniging Nederland, 3 november 2014). In de verdere scriptie zal er enkel nog ingezoomd worden op de wijzigingen in de ketenbepaling naar aanleiding van de WWZ, en dan met name op het begrip opvolgend werkgeverschap in relatie tot de ketenbepaling. Dit is namelijk de afbakening van het onderwerp, zoals in hoofdstuk 1 Probleemcontext is aangegeven.

Flexibele arbeid

- Aanzegtermijn: Sinds 1 januari 2015 geldt bij een tijdelijk contract van zes maanden of langer een aanzegtermijn. Een aanzegtermijn houdt in dat de werkgever, uiterlijk één maand voor het einde van het contract, schriftelijk aangeeft of de overeenkomst wel of niet wordt voortgezet. Als de werkgever zich niet aan de aanzegtermijn houdt, dan is hij

een vergoeding verschuldigd ter hoogte van een bruto maandsalaris. Bij een te late aanzegging is de werkgever een evenredige vergoeding verschuldigd. Is hij bijvoorbeeld een week te laat, dan betekent dit een vergoeding van een weeksalaris. Als er een uitzendbeding in de overeenkomst is opgenomen, geldt de aanzegtermijn niet.

- **Proeftijd:** Sinds 1 januari 2015 mag bij een tijdelijk contract van zes maanden of korter geen proeftijd meer worden opgenomen. Bij een contract van meer dan zes maanden, maar minder dan twee jaar is de maximale proeftijd één maand. Bij een tijdelijk contract van twee jaar of langer is de maximale duur van de proeftijd twee maanden. Als een tijdelijk contract wordt verlengd mag er geen nieuwe proeftijd worden opgenomen, tenzij er van de werknemer andere vaardigheden of verantwoordelijkheden worden gevraagd.
- **Concurrentiebeding:** Sinds 1 januari 2015 is het niet meer mogelijk om in een tijdelijk contract een concurrentiebeding op te nemen, tenzij de werkgever kan aantonen dat er sprake is van zwaarwegende bedrijfsbelangen.
- **Versterking rechten oproepkrachten:** Als de werkgever de oproepkracht oproept terwijl er geen werk is of als de werkgever de oproepkracht niet oproept terwijl er wel werk is, dan heeft de werknemer, sinds 1 januari 2015, recht op loon voor de betreffende uren waarvoor hij is opgeroepen of opgeroepen had kunnen worden. In de arbeidsovereenkomst kan opgenomen worden dat deze loondoorbetalingsverplichting niet geldt in de eerste zes maanden. Langere afwijking bij cao is mogelijk voor uitzendwerk of specifieke functies (invalkrachten).
- **Versterking rechten uitzendkrachten:** Een uitzendbeding houdt in dat de arbeidsovereenkomst tussen de uitzendkracht en het uitzendbureau automatisch eindigt als de opdrachtgever de uitzendkracht niet langer wil inzetten. Een uitzendbeding geldt de eerste 26 gewerkte weken. Deze periode kan sinds 1 januari 2015 bij cao nog maar worden verlengd tot maximaal 78 gewerkte weken (gedurende fase A van het uitzendcontract). Na de periode van het uitzendbeding, wordt de ketenbepaling van toepassing op de arbeidsovereenkomst tussen de uitzendkracht en het uitzendbureau.
- **Betere ontslagbescherming payrollwerknemers:** Sinds 1 januari 2015 krijgen payrollwerknemers dezelfde ontslagbescherming als medewerkers die wel rechtstreeks bij de werkgever (opdrachtgever) in dienst zijn. Bepalend is of de opdrachtgever een goede reden heeft om niet meer met de werknemer verder te willen. Als er geen goede reden is, kan het payrollbedrijf de werknemer niet ontslaan.
- **Ketenbepaling:** De ketenbepaling wijzigt per 1 juli 2015. De wijzingen in de ketenbepaling komen uitvoerig aan bod bij deelvraag 3 in hoofdstuk 5 (Rijksoverheid).

Ontslagrecht

- **Ontslagroute:** Per 1 juli 2015 kan de werkgever niet meer zelf bepalen welke ontslagroute hij kiest, dit om gelijke gevallen gelijk te behandelen. Bedrijfseconomisch ontslag en ontslag door langdurige arbeidsongeschiktheid gaan via de preventieve toets van het UWV en ontslag om andere (persoonlijke) redenen gaat via de kantonrechter. Het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA) wordt dus afgeschaft (Algemene werkgeversvereniging Nederland, 3 november 2014).
- **Transitievergoeding:** Per 1 juli 2015 krijgen alle vaste én tijdelijke werknemers, als zij twee jaar of langer in dienst zijn geweest, bij ontslag een transitievergoeding. Voorwaarde is wel dat het initiatief voor ontslag bij de werkgever ligt. De vergoeding kan ingezet worden voor scholing en/of de overstap naar een andere baan. Deze transitievergoeding wordt afhankelijk van het dienstverband. De hoofdregel is $\frac{1}{3}$ maandsalaris per dienstjaar en $\frac{1}{2}$ maandsalaris per dienstjaar dat men langer dan 10

jaar in dienst is geweest. De vergoeding wordt maximaal €75.000 en maximaal een jaarsalaris voor mensen die meer dan het maximum van €75.000 verdienen per jaar (Rijksoverheid).

Werkloosheidswet

- **Aanpassing duur WW:** Vanaf 1 januari 2016 gaat de maximale duur van de WW van 38 naar 24 maanden. De opbouw van de WW rechten wordt als volgt; een maand per arbeidsjaar voor de eerste 10 jaar en een halve maand per arbeidsjaar voor de jaren daarna. Indien op 1 januari 2016 al opbouw is van meer dan 24 maanden, dan wordt dit recht geleidelijk afgebouwd met een maand per kwartaal. Er komt geen duurbekorting voor reeds ingegane uitkeringen.
- **Passende arbeid:** Per 1 juli 2015 is na een half jaar WW-uitkering alle arbeid passend en mag het niveau of salaris van een baan geen belemmering zijn om op die baan te solliciteren. Deze maatregel geldt niet voor mensen die al voor 1 juli 2015 een WW-uitkering ontvangen.
- **Inkomensverrekening:** Per 1 juli 2015 gaat de inkomensverrekening in de WW in, waarbij van elke verdiende bruto euro altijd 30% zelf gehouden mag worden. Hierdoor loont het altijd om vanuit de WW aan het werk te gaan. Ook deze maatregel geldt niet voor mensen die al voor 1 juli 2015 een WW-uitkering ontvangen (Rijksoverheid) (Algemene werkgeversvereniging Nederland, 3 november 2014).

Nu de belangrijkste begrippen en wetten voor deze scriptie afgebakend zijn, kan in het volgende hoofdstuk een antwoord worden gegeven op de deelvragen.

5 Onderzoeksresultaten

In het hoofdstuk Onderzoeksresultaten wordt er vanuit het bureauonderzoek antwoord gegeven op de zes deelvragen.

5.1 Deelvraag 1

Hoe ziet het huidige beleid van de Provincie Limburg voor het inhuren van personeel er uit?

Arbeidsrelaties moeten goed gemanaged worden op operationeel niveau. Bij de Provincie Limburg gebeurt dit door de direct leidinggevende met begeleiding van het cluster Personeel en Organisatie. De HR-cyclus van Fombrun geeft de operationele HR activiteiten cyclisch weer. Eerst worden mensen geselecteerd waarvan wordt verwacht dat zij bepaalde prestaties kunnen leveren. Daarna worden die prestaties beoordeeld en dat heeft in veel gevallen beloningsconsequenties tot gevolg. Er kan ook geconstateerd worden dat een opleiding/ontwikkeling de prestaties zou kunnen verbeteren. Dit kan doorstroom naar een andere functie tot gevolg hebben, waarbij de cyclus weer opnieuw begint. Als de prestaties te ondermaats gevonden worden, of om andere redenen, kan uitstroom plaatsvinden (Kluijtmans, 2010).

Om een goed beeld te schetsen van het huidige beleid voor het inhuren van personeel bij de Provincie Limburg, wordt gebruik gemaakt van dit model. Voor een afbeelding van de HR-cyclus van Fombrun wordt verwezen naar Bijlage IX.

De Provincie Limburg telt 247 ingehuurde medewerkers.²⁹ De definitie van inhuur bij de Provincie Limburg luidt als volgt: "Alle mensen die op basis van detachering en/of uitzendwerk te werk worden gesteld binnen de provinciale organisatie en operationeel worden aangestuurd door een leidinggevende, die een dienstverband heeft bij de Provincie Limburg."

Instroom

Het aantal ingehuurde medewerkers bij de Provincie Limburg moet teruggebracht worden. Vandaar dat er altijd toestemming moet worden verleend door de directie voor het inhuren van personeel. Hievoor dient het proces centrale sturing doorlopen te worden. Dit proces is in de organisatieanalyse onder de S van Staff bij wervings- en selectieproces al aangehaald. Indien zich binnen een cluster de noodzaak voordoet externe capaciteit aan te trekken of indien de inzet van een ingehuurde medewerker verlengd dient te worden, moet de clustermanager middels het formulier Centrale sturing van de vacature-invulling aangeven welke functie het betreft en waarom het inhuren van een medewerker noodzakelijk is. Er moet altijd eerst gekeken worden of de behoefte niet opgevangen kan worden door herprioritering met het huidige personeel. Indien dit niet mogelijk is, zal in het formulier onderbouwd moeten worden waarom herprioritering geen mogelijkheid is. De aanvraag die naar de directie gaat, moet altijd voorzien worden van een advies van de toetsingscommissie. De directie neemt een besluit en het voorstel tot inhuren van een medewerker wordt vervolgens door het betreffende cluster afgehandeld.³⁰

Inhuur wordt in principe door de clustermanager zelf afgehandeld indien het budget voor de inhuur vanuit het cluster afkomstig is. De manager kan hierbij indien gewenst begeleiding vragen van een P&O-adviseur. Indien het budget voor de inhuur vanuit het budget van het cluster Personeel en Organisatie afkomstig is, is er altijd een P&O-adviseur betrokken bij

²⁹ Interne informatie Provincie Limburg op peildatum 23 februari 2015.

³⁰ Intern beleidsstuk *Proces centrale sturing vacature invulling Provincie Limburg*.

het inhuren van de medewerker. Bij detachering is ook altijd een P&O-adviseur betrokken. Bij detachering waarbij de Provincie Limburg uitlener is, is ook altijd een rechtspositiejurist betrokken. Echter bij detachering waarbij de Provincie Limburg inlener is, wordt niet altijd een rechtspositiejurist betrokken. De ervaring leert dat dit veelal rechtstreeks door het inhurende cluster met de uitlenende organisatie wordt afgehandeld.

De Provincie Limburg werkt samen met een vast uitzendbureau waarmee afspraken zijn gemaakt in een raamovereenkomst. Dit uitzendbureau heeft een first supplier rol voor functies tot en met schaal 9. Dit betekent dat de Provincie Limburg bij functies tot en met schaal 9 zich verplicht eerst moet wenden tot het uitzendbureau. Bij functies vanaf schaal 10 is het uitzendbureau preferred supplier. Dit betekent dat de Provincie zich eerst tot het uitzendbureau kan wenden, maar tegelijkertijd ook de vraag mag uitzetten bij andere bureaus. Bij het inhuren van een uitzendkracht via het uitzendbureau, doet het uitzendbureau de voorselectie. De Provincie Limburg krijgt drie curriculum vitae (cv's) doorgestuurd, waarna het verdere selectieproces plaatsvindt bij de Provincie Limburg. De cv's worden door de clustermanager of de operationeel leidinggevende beoordeeld waarna één of twee kandidaten op gesprek mogen komen. Indien uit een van deze sollicitanten de geschikte kandidaat gevonden wordt, wordt het opdrachtformulier ingevuld door het uitzendbureau en de Provincie Limburg. Indien er geen geschikte kandidaat zit tussen de door het uitzendbureau aangeleverde cv's, dan kan de Provincie Limburg het uitzendbureau opnieuw laten selecteren of zich direct wenden tot een ander bureau. Als er via het uitzendbureau geen geschikte kandidaat gevonden wordt, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een zeer specifieke functie, wordt er vaak een externe medewerker van een detacheringsbedrijf ingehuurd. De clustermanagers zijn bekend met relevante vakgerichte detacheringsbedrijven waarbij ze hun vraag kunnen uitzetten.

Naast het inhuren van personeel via uitzendbureaus en detacheringsbedrijven, maakt de Provincie Limburg ook gebruik van het inlenen van medewerkers van andere organisaties, zoals bijvoorbeeld van de partnergemeenten. Zoals in de organisatieanalyse bij de S van Staff al is aangehaald, worden vacatures van de Provincie Limburg gedeeld met de drie partnergemeenten. Indien er bij een van de partnergemeenten een geschikte kandidaat is voor het invullen van een tijdelijk vacature bij de Provincie Limburg, dan wordt deze werknemer van de gemeente ingeleend op detacheringsbasis. Naast de samenwerking met de partnergemeenten neemt de Provincie Limburg ook deel aan mobiliteitsnetwerken. Sinds 1 april 2015 is er één gezamenlijk mobiliteitsnetwerk 'Baandomein' voor Zuid- en Midden-Limburg. De Provincie heeft een mobiliteitsmanager die de contacten binnen dit netwerk onderhoudt. Binnen dit mobiliteitsnetwerk kan bijvoorbeeld een bepaalde opdracht gedeeld worden, om zo een externe medewerker van een andere organisatie op detacheringsbasis in te lenen voor het uitvoeren van die bepaalde opdracht.

De Provincie Limburg krijgt geregeld open sollicitatiebrieven toegestuurd (ongeveer 100 per jaar). Deze sollicitanten worden verwezen naar het uitzendbureau waar de Provincie mee samenwerkt, zodat ze eventueel door het uitzendbureau als geschikte kandidaten voor de Provincie Limburg geselecteerd worden. Op deze manier krijgen de open sollicitanten toch een kans om voorgesteld te worden bij de Provincie en in een selectieproces deel te nemen.

Beoordelen

Het beoordelen van ingehuurd medewerkers ligt in principe bij de formele werkgever.³¹ Dit omdat beoordelen vaak beloningsconsequenties met zich meebrengt en de formele werkgever ook degene is die de ingehuurd medewerker beloont. Er worden wel gesprekken gevoerd tussen de ingehuurd medewerker en diens leidinggevende van de inlenende organisatie over het functioneren. Dit is noodzakelijk, omdat de Provincie Limburg het functioneren van de ingehuurd medewerker moet kunnen evalueren met de uitlener. Het kennismakingsgesprek met een ingehuurd medewerker zou vergeleken kunnen worden met een planningsgesprek. Er vindt in principe wel verslaglegging plaats van de gesprekken tussen de leidinggevende van de Provincie Limburg en de ingehuurd medewerker, echter deze verslaglegging is niet uniform binnen de organisatie. Enkele managers gebruiken namelijk het formulier van de jaargesprekken, anderen doen de verslaglegging op een andere manier en anderen zorgen onvoldoende voor een goede verslaglegging.

De uitzendkrachten volgen niet de volledige jaargesprekscyclus inclusief verslaglegging, maar zij hebben wel een evaluatie/beoordelingsgesprek bij de Provincie Limburg. Dit heeft te maken met het equal pay principe dat hierna onder Belonen zal worden uitgelegd. Een uitzendkracht moet wel minimaal zes maanden gewerkt hebben voordat hij beoordeeld kan worden.

Belonen

Van geen enkele ingehuurd medewerker wordt het salaris door de Provincie Limburg betaald. Zoals bij Beoordelen al is aangehaald, is de formele werkgever degene die de medewerker beloont. Ook de arbeidsvoorwaarden van de Provincie Limburg gelden niet voor de ingehuurd medewerkers, voor hen gelden de arbeidsvoorwaarden van de formele werkgever.

Echter sinds 30 maart 2015 hebben uitzendkrachten, op grond van de cao van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU)³², vanaf de eerste dag van plaatsing recht op dezelfde beloning als de werknemers in vaste dienst met een gelijkwaardige functie. Dit principe wordt equal pay genoemd. Voorheen gold de inlenersbeloning pas nadat een flexwerker 26 weken bij een opdrachtgever had gewerkt. Deze nieuwe regel is tevens de reden dat uitzendkrachten een beoordelingsgesprek hebben met de Provincie Limburg, omdat zij vanaf nu ook aanspraak maken op de beloningsconsequenties naar aanleiding van het functioneren. Onder de inlenersbeloning vallen de volgende beloningscomponenten; het periodeloon in de schaal, ADV, toeslagen, initiële loonsverhogingen, kostenvergoedingen en periodieken. Componenten die niet tot equal pay behoren zijn; inconveniëntentoeslag (ongunstige omstandigheden), verlofdagen, eindejaarsuitkeringen en bonussen, vakantiegeld, bruto vergoedingen, fiscale regelingen en pensioen.³³

Opleiden/ontwikkelen

De formele werkgever is verplicht zijn werknemers te ontwikkelen. De Provincie Limburg

³¹ Onder formele werkgever wordt de uitlener (dus bijvoorbeeld het uitzendbureau) verstaan en onder feitelijk werkgever de inlener (in dit geval de Provincie Limburg).

³² Deze uitzend cao wordt gehanteerd door het uitzendbureau waar de Provincie Limburg mee samenwerkt.

³³ Presentatie Start People.

biedt dan ook niet snel een opleiding aan aan een ingehuurde medewerker. Echter kan het zich voordoen dat voor het uitvoeren van een specifieke functie, het volgen van een bepaalde training noodzakelijk is. Bij het volgen van een training of opleiding door een ingehuurde medewerker zal altijd een afweging gemaakt worden tussen de noodzaak van de ontwikkeling van de medewerker voor het uitvoeren van de functie, de duur van het inleencontract en de kosten van de opleiding. Bij de werving en selectie van ingehuurde medewerkers wordt al rekening gehouden met een eventuele noodzaak tot het volgen van een training of opleiding.

Doorstroom

Doorstroom van ingehuurde medewerkers kan zijn de doorstroom naar een andere functie binnen de Provincie Limburg vanuit het uitzendbureau of het detachingsbedrijf. Het is ook mogelijk dat ingehuurde medewerkers doorstromen naar een dienstverband met de Provincie Limburg. Ingehuurde medewerkers mogen namelijk ook deelnemen aan de interne sollicitatierondes bij de Provincie. Vanwege de nog te realiseren reductie in de formatie, naar aanleiding van de organisatieverandering per 1 juli 2013, worden er zo goed als alleen nog tijdelijke dienstverbanden aangegaan door de Provincie. In verband met de ketenregeling en het opvolgend werkgeverschap moet er bij het aanbieden van een tijdelijk dienstverband aan een ingehuurde medewerker rekening gehouden worden met het aantal en de periode van de inleencontracten uit het verleden, ongeacht of er ingeleend is vanuit een privaatrechtelijk dienstverband of een publieke aanstelling. Er is echter wel een onderscheid tussen detachering vanuit een publieke aanstelling en detachering vanuit een privaatrechtelijk dienstverband, namelijk bij detachering vanuit een publieke aanstelling kan zonder dat er sprake is van doorstroom naar een aanstelling bij de Provincie Limburg vanuit de detachering een vast dienstverband met de Provincie ontstaan indien er meer dan drie detacheringsovereenkomsten zijn aangegaan of indien de inleenperiode langer is dan drie jaar. Bij detachering vanuit privaatrechtelijk dienstverband kan slechts sprake zijn van conversie naar een vast dienstverband bij de Provincie Limburg indien er doorstroom heeft plaatsgevonden naar een tijdelijke aanstelling bij de Provincie. Voor de doorstroom van ingehuurde medewerkers is het dus van belang voldoende kennis van de wetgeving te hebben op het gebied van de ketenregeling en het opvolgend werkgeverschap. In de volgende deelvragen zal de huidige en de nieuwe wetgeving van de ambtelijke en de burgerlijke rechtspositie en de verschillen en gevolgen behandeld worden.

Uitstroom

Ingehuurde medewerkers kunnen uitstromen doordat de overeenkomst eindigt door het bereiken van de bepaalde tijd of door het afronden van de werkzaamheden waarvoor zij zijn ingeleend, of vanwege disfunctioneren. Een voorbeeld waarbij sprake is van het afronden van de werkzaamheden zijn de persoonlijke medewerkers van de GS-leden. Zij hebben een tijdelijke aanstelling voor de duur van de maximale coalitieperiode, namelijk vier jaar, en na die periode eindigt de aanstelling van rechtswege. Er moet rekening gehouden worden met de opzegtermijnen die met de uitlener zijn afgesproken in de contracten. Sinds 1 januari 2015 moet er vanuit de WWZ ook rekening gehouden worden met de aanzegtermijn bij ingehuurde medewerkers. De aanzegtermijn houdt in dat bij tijdelijke contracten één maand voor het einde van het contract de medewerker moet worden geïnformeerd of het contract verlengd wordt of niet. Indien de Provincie een inleenovereenkomst tussentijds wil

opzeggen vanwege disfunctioneren, moet objectief aangetoond kunnen worden dat de medewerker niet goed functioneert.³⁴

De interviewvragen aan de hand waarvan het diepte-interview met de P&O-adviseur is afgenomen, ten behoeve van het beantwoorden van deelvraag 1, zijn te vinden in Bijlage X.

Praktijksituaties

Om het onderzoek praktijkgericht te maken, zullen hieronder twee praktijksituaties die momenteel spelen bij de Provincie Limburg, omtrent opvolgend werkgeverschap in relatie tot de ketenregeling, beschreven worden. Deze casussen worden tijdens het beantwoorden van de deelvragen uitgewerkt. Op die manier kan het verschil tussen de beide rechtsposities en de nieuwe en de oude wetgeving, op het gebied van opvolgend werkgeverschap van de ketenbepaling, beter geïllustreerd worden. De gebruikte namen in de beschreven praktijksituaties zijn niet de werkelijke namen van de betreffende medewerkers.

Praktijksituatie 1:

Koen Bouwens is vanuit het detacheringsbedrijf Lybrae vanaf februari 2011 ingehuurd bij de Provincie Limburg als juridisch beleidsmedewerker in schaal 11 voor de afdeling Ruimtelijke Ordening, en met ingang van de organisatieverandering TVL voor het cluster Ruimte. Per 1 november 2013 is Koen als medewerker bij de Provincie Limburg aangesteld voor bepaalde tijd tot 1 januari 2016, voor de functie medior beleidsmedewerker leefmilieu in schaal 11 bij het cluster Wonen en Leefomgeving. Kan deze aanstelling verlengd worden?

Praktijksituatie 2:

Anne Wijenberg is via Tempo Team middels een Fase A contract met een uitzendbeding ingehuurd door de Provincie Limburg voor de periode 8 oktober 2013 tot 1 maart 2014 als clustersecretaresse in schaal 6. In deze periode is ze een keer ziek geweest. Per 1 maart 2014 heeft Anne een tijdelijke aanstelling bij de Provincie Limburg gekregen tot 1 juni 2015 als bestuursmedewerker GS secretariaat in schaal 7. Kan deze aanstelling verlengd worden?

Samenvatting en conclusie

Onder inhuur wordt verstaan: "Alle mensen die op basis van detachering en/of uitzendwerk te werk worden gesteld binnen de provinciale organisatie en operationeel worden aangestuurd door een leidinggevende, die een dienstverband heeft bij de Provincie Limburg." Het uitzendbureau waarmee de Provincie een raamovereenkomst heeft gesloten, speelt een grote rol in het inhuren van personeel, vanwege de first supplier rol. Het proces centrale sturing wordt altijd gevolgd indien er behoefte ontstaat aan extern personeel. Er wordt dus nooit personeel ingehuurd zonder goedkeuring van de directie. P&O is vaak betrokken bij de instroom van ingehuurd personeel en in toenemende mate ook een rechtspositiejurist. Belangrijk is dat bij de doorstroom van een ingehuurde medewerker naar een tijdelijke aanstelling bij de Provincie Limburg, altijd een P&O-adviseur en een rechtspositiejurist bij betrokken worden. In dat geval kan er namelijk sprake zijn van opvolgend werkgeverschap in relatie tot de ketenbepaling, met alle gevolgen van dien. Bij de andere HR-activiteiten is voornamelijk de formele werkgever de verantwoordelijke.

Nu het huidige beleid omtrent de inhuur bij de Provincie Limburg in kaart gebracht is, zal de wetgeving geanalyseerd worden om straks een antwoord te kunnen geven op de centrale vraag wat de nieuwe wetgeving voor gevolgen gaat hebben voor het beleid voor het inhuren van personeel.

³⁴ Interview P&O-adviseur Provincie Limburg (8 april 2015).

5.2 Deelvraag 2

Wat houdt de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren in?

Reden van totstandkoming van de wet

In paragraaf 4.3 kwam al naar voren dat het doel van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren het harmoniseren van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst is. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de wetgever de bijzondere kenmerken van het ambtenaarschap regelt en de sociale partners de arbeidsvoorwaarden. In een presentatie gehouden voor de klankbordgroep normalisering decentrale overheden door een vertegenwoordiger van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) worden een aantal doelen van het wetsvoorstel genoemd (Bois, Oktober 2014). Deze doelen worden hieronder opgesomd en toegelicht door middel van de inhoud van de paragraaf *Redenen om de rechtspositie van ambtenaren onder de werking van het private arbeidsrecht te brengen*, van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (Kamerstukken II, 2010/11, 32550, nr. 3).

- **Principiële gelijkheid van alle werkenden in dienstverband**
De in de aanleiding aangegeven reden waarom in het verleden een aparte rechtspositie voor ambtenaren is ontstaan, is niet meer actueel. Daarbij is het ook niet rechtvaardig dat ambtenaren en werknemers verschillend worden behandeld, terwijl de aard van hun arbeidsverhouding met hun werkgever dezelfde is. Het doel van een gelijkke rechtspositie is in eerste instantie dan ook een principiële keuze.
- **Contractvrijheid als leidend beginsel**
Door contractvrijheid als leidend beginsel in het proces van arbeidsvoorwaardenvorming aan te nemen, wordt meer in overeenstemming gehandeld met de principes van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO).
- **Einde vermenging rol werkgever-wetgever**
Een voordeel van normalisering van de rechtspositie van ambtenaren is dat door het voorkomen van vermenging van beide rollen van de overheid (wetgever en werkgever), onderhandelingen in het kader van een 'echte cao' leiden tot stabielere arbeidsverhoudingen.
- **Privaatrechtelijke (i.p.v. publiekrechtelijke) rechtsbescherming**
Volgens deskundigen op het gebied van het ambtenaren- en arbeidsrecht is de publiekrechtelijke rechtsbescherming niet geschikt voor het oplossen van arbeidsgeschillen, omdat het bestuursrecht primair ontworpen is om de relatie tussen burger en overheid te reguleren. De AW bevat zelf weinig materieel arbeidsrecht. Veel onderwerpen die deel uitmaken van de ambtelijke rechtspositie zijn geregeld in de sectorale rechtspositieregelingen. Dit, in combinatie met het feit dat tegen vrijwel alle besluiten én feitelijke handelingen van de overheidswerkgever bezwaar en beroep kan worden aangetekend, leidt tot een verregaande juridisering van de arbeidsverhouding tussen ambtenaar en overheidswerkgever. Door deze juridisering worden besluitvormingsprocessen gecompliceerd en vertraagd, zonder dat dit leidt tot oplossing van de problematiek of een kwalitatief betere rechtsbescherming van ambtenaren. Dit wordt gezien als een obstakel voor het voeren van een doeltreffend personeelsbeleid. Het is daarom van essentieel belang dat de regie over het te voeren personeelsbeleid meer bij de organisatie zelf komt te liggen en niet wordt bemoeilijkt door publiekrechtelijke rechtsbescherming die daar niet op is toegesneden.

- **Toename van arbeidsmobiliteit**
Vanwege het bestaan van min of meer gescheiden arbeidsmarkten voor de private en publieke sector, is er een slechte arbeidsmobiliteit tussen overheid en marktsector. Door normalisering van de rechtspositie van ambtenaren zal de arbeidsmobiliteit tussen overheid en marktsector toenemen en zal de concurrentiepositie van overheidswerkgevers op de arbeidsmarkt verbeteren.
Daarnaast zal het imago van de ambtenaar bij het publiek verbeteren, vooral bij jongeren, indien de ambtenaren een rechtspositie hebben die grotendeels gelijk is aan die van werknemers in de marktsector en daarbovenop extra elementen bevat die verband houden met het bijzondere karakter van de overheid. Dit kan de beroepstrots van ambtenaren ten goede komen.
- **Directe doorwerking arbeidsvoorwaarden**
Door de toepassing van de Wet op de cao en de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen in collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet AVV), werken overeengekomen arbeidsvoorwaarden direct door in de individuele arbeidsovereenkomst. Een extra vertaalslag van arbeidsvoorwaarden in een algemeen verbindend voorschrift is daarmee niet nodig.
- **Eén rechtspositieregeling**
Bij nieuwe wetgeving is geen vertaalslag meer nodig naar de verschillende ambtelijke rechtspositieregelingen (uitzonderingen daargelaten). Dit zorgt voor deregulering. Een voordeel van verdergaande normalisering is dat de rechtspositie van medewerkers op uniforme wijze geregeld zal zijn. Daarnaast is het kostbaar en niet efficiënt om twee rechtssystemen naast elkaar in stand te houden voor het reguleren van nagenoeg dezelfde vraagstukken. Zo heeft bijvoorbeeld de Wfz laten zien dat er aanvullende regelgeving voor het ambtenarenrecht nodig was. Naast praktische problemen gaf dit ook ongewenste, ongelijke uitkomsten. Zo is het bijvoorbeeld niet gelukt om de zogenaamde draaideurconstructie bij opeenvolgende dienstverbanden in alle ambtelijke rechtspositieregelingen uit te sluiten (CRvB 18/11/2013, 2013).

Inhoud van het wetsvoorstel

In paragraaf 4.3 is de inhoud van het wetsvoorstel al aangehaald. Daarbij is aangegeven wat er wel en niet gaat veranderen ten opzichte van de huidige situatie en op wie de WNRA van toepassing is. Hier zal de praktische inhoud van het wetsvoorstel worden aangegeven voor wat betreft het overgangsrecht.

Op de invoeringsdatum van de WNRA (vooralsnog 1 januari 2017, al klinken er steeds meer geluiden dat dit 1 januari 2018 wordt) wordt de publiekrechtelijke aanstelling van de individuele ambtenaar van rechtswege omgezet in een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst. Dit is geregeld in artikel 14 lid 1 van het wetsvoorstel. In hetzelfde lid staat ook dat de afspraken omtrent de arbeidsvoorwaarden zoals die golden vóór de normalisering, onderdeel zullen uitmaken van de nieuwe arbeidsovereenkomst. In artikel 17 lid 2 staat dat voor degenen die een uitkering ontvangen, voortvloeiend uit hun ambtenaarschap, de normalisering geen verandering zal aanbrengen in hun rechten. In principe veranderen de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren niet, echter op de invoeringsdatum gaat er wel een formele cao van kracht die voor die tijd tot stand moet zijn gekomen. Werkgevers en vakbonden kunnen in die nieuwe cao's wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden afspreken. Indien er nog geen nieuwe cao op de invoeringsdatum tot stand is gekomen, blijft de rechtspositieregeling in stand 'als ware het een cao'. Hierin mogen dan wel geen bepalingen staan die in strijd zijn met de WNRA of dwingendrechtelijke bepalingen van burgerlijk recht (artikel 17 lid 3).

Met de overgang van rechtswege naar een arbeidsovereenkomst is slechts geregeld dat de juridische basis van de arbeidsrelatie een arbeidsovereenkomst is geworden. De overheidswerkgever zal zelf moeten regelen dat als er een nieuwe cao tot stand komt, dat alle werknemers daar ook aan gebonden worden. Dit kan door middel van het opnemen van een incorporatiebeding in de arbeidsovereenkomst. Dan komt in de arbeidsovereenkomst te staan dat de cao, vaak met een toevoeging 'alsmede toekomstige wijzigingen daarvan', op deze arbeidsovereenkomst van toepassing is. Als de werknemer een handtekening zet onder dergelijke arbeidsovereenkomst, dan is een wilsovereenstemming tot stand gekomen waardoor de werknemer gebonden is aan de cao. Echter bij de overgang van rechtswege naar de arbeidsovereenkomst is er geen tekst van de arbeidsovereenkomst met dergelijk incorporatiebeding voorhanden. De overheidswerkgever zal toch ervoor moeten zorgen dat alle werknemers een arbeidsovereenkomst met dergelijke inhoud zullen ondertekenen. Dit kan gerealiseerd worden door bijvoorbeeld aantrekkelijke regelingen in de cao op te nemen, zoals een loonsverhoging (Sprengers L. , 2015).³⁵

Doordat na invoering van de WNRA het verbintenissenrecht van toepassing is op arbeidsverhoudingen bij de overheid, is er kennis nodig van zaken als wilsgebreken, dwaling, goeder trouw, redelijk en billijkheid et cetera. Daarnaast is er ook nog altijd kennis nodig van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hier dienen arbeidsjuristen en P&O-adviseurs voldoende van op de hoogte te zijn.

Reacties op het wetsvoorstel

In een diepte-interview is advocaat en arbeidsrecht docent van Zuyd Hogeschool, mr. W. Gerlag, naar zijn reactie op het wetsvoorstel gevraagd. De vragen aan de hand waarvan het interview is afgenomen zijn te vinden in Bijlage XI. De reactie van mr. W. Gerlag en de reactie van anderen op het wetsvoorstel zijn te vinden in Bijlage XII.

Samenvatting en conclusie

De reden voor het indienen van het wetsvoorstel WNRA zit hem met name in het principe van gelijkheid voor alle werknemers, een einde aan de vermenging van de rol van werkgever en wetgever van de overheid en toename van de arbeidsmobiliteit tussen de marktsector en de publieke sector. In het kader van de principiële gelijkheid worden (vooralsnog) per 1 januari 2017 de aanstellingen van (de meeste) ambtenaren van rechtswege omgezet in een arbeidsovereenkomst en worden de rechtspositieregelingen, indien er nog geen cao tot stand is gekomen, gehandhaafd "als ware het een cao". Dat laatste is volgens de CAOP zeer waarschijnlijk als de datum van inwerkingtreding 1 januari 2017 blijft, aangezien de wet nog niet is aangenomen door de Eerste Kamer waardoor er nog altijd geen begin kan worden gemaakt met de voorbereidingen door de overheidswerkgevers. Het is echter geen gewenste situatie om de rechtspositieregelingen in stand te laten "als ware het een cao" (zie ook de reactie van ACOP FNV), omdat uiteindelijk toch door de sociale partners een cao moet worden opgesteld waaraan alle werknemers gebonden moeten worden. Dit brengt nog een hoop inspanning met zich mee voor de overheidswerkgevers, zoals blijkt uit het artikel van Sprengers over het overgangsrecht.

³⁵ Mr. L. Sprengers is als advocaat verbonden aan Sprengers Advocaten (voorheen Advokatenkollektief) te Utrecht.

De meningen over het normaliseren van de rechtspositie van de ambtenaren zijn verdeeld. Zo stelt Van Peijpe dat in de literatuur de mening overheerst dat de ambtenaren onder de werking van het BW moeten vallen, terwijl mr. W. Gerlag, advocaat en dus werkzaam in de rechtspraak, volledige normalisering van de rechtspositie van de ambtenaren een slechte zaak vindt. Gelet op de speciale eisen die aan de ambtenaar worden gesteld is in diens optiek een speciale bescherming geïndiceerd.

5.3 Deelvraag 3

Waarom is de Wet Werk en Zekerheid in het leven geroepen en wat betekent deze wet voor de ketenbepaling?

Reden van totstandkoming van de wet

In paragraaf 4.5 is al ingegaan op de totstandkoming van de WWZ. Hier zal dieper op de reden van de totstandkoming van de wet ingegaan worden, waarbij ingezoomd wordt op het doel van de wet met de verwachte effecten.

Op de arbeidsmarkt van de 21e eeuw zullen mensen langer doorwerken en daarbij vaker wisselen van baan. Dit vraagt om een mobiliteitsbevorderend ontslagrecht, een activerende WW en om een stevig fundament van hechte arbeidsrelaties, waarbij werkgevers en werknemers bereid zijn om in elkaar te investeren. Werknemers zijn meer bereid te investeren in hun eigen inzetbaarheid voor de organisatie als de werkgever meer investeert in hun kansen op de arbeidsmarkt. Het personeelsbestand kan ook makkelijker worden aangepast aan de markt als werknemers beter in staat zijn om nieuw werk te vinden. De belangrijkste doelen zijn om het ontslagstelsel en de WW meer activerend te maken en het groeiende verschil tussen mensen met een vast en een flexibel contract te bestrijden. Dit wordt onder andere aangepakt door werknemers eerder aanspraak te laten maken op een vast contract en door het bestrijden van draaideurconstructies met tijdelijke contracten. Doordat het doel van de WWZ is om te komen tot een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt, is deze wet een vervolg op de Wfz van 1999.

De verwachte arbeidsmarkteffecten van de maatregelen op het gebied van zowel het ontslagrecht als het flexrecht als de WW zijn positieve structurele effecten op de werking van de arbeidsmarkt, de werkgelegenheid en de werkloosheid. Doordat de duur van de WW wordt verkort naar twee jaar, de mensen al na een half jaar (in plaats van na een jaar) werk beneden het loon- en opleidingsniveau moeten accepteren en door de introductie van de inkomensverrekening worden mensen met een WW-uitkering gestimuleerd om sneller aan het werk te gaan. Het wetsvoorstel levert ook een bijdrage aan een betere inzet van werkgevers bij van-werk-naar-werk begeleiding bij ontslag, omdat werkgevers de kosten die zij maken voor dit traject mogen aftrekken van de transitievergoeding. Daarnaast mogen kosten die de werkgevers eerder hebben gemaakt, ten behoeve van de duurzame inzetbaarheid van de werknemer, ook in mindering worden gebracht op de transitievergoeding. Dit levert ook een bijdrage aan het terugdringen van de werkloosheid, omdat werkgevers zo eerder investeren in de duurzame inzetbaarheid van de werknemers. Doordat de hoogte van de transitievergoeding alleen afhangt van de lengte van het dienstverband en niet van de leeftijd van de werknemer, verhoogt de mobiliteit van ouderen op de arbeidsmarkt. Mensen zijn namelijk minder bang om hun opgebouwde rechten te verliezen, maar ook werkgevers durven zo eerder een vast contract aan te bieden aan oudere werknemers. Doordat het ontslagrecht verder niet 'verzwaard' of 'verlicht' wordt, wordt er geen ontslaggolf verwacht vlak voor of vlak na de wetswijziging. De maatregelen op het gebied van het flexrecht stellen werkgevers eerder voor de keuze of zij een

werknemer een vast contract aanbieden of niet. Hierdoor wordt er per saldo een betere doorstroming van flexibele naar vaste contracten, een hoger aandeel vaste contracten en een kleinere flexibele schil verwacht (Kamerstukken II, 2013/14, 33818 nr. 3).

Inhoud van de wet

In paragraaf 4.5 onder Inhoud Wet Werk en Zekerheid is kort ingegaan op de inhoud van de volledige WWZ. Hier zal dieper ingegaan worden op de inhoud van de WWZ met betrekking tot de ketenbepaling in het kader van flexibele arbeid, en dan met name omtrent het begrip opvolgend werkgeverschap van de ketenbepaling.

De WWZ bevat een hervorming van de ketenbepaling, omdat de huidige regeling te veel mogelijkheden biedt om werknemers structureel en langdurig in te zetten op basis van tijdelijke contracten. De volgende wijzigingen worden aangebracht in de ketenbepaling:

- De maximumtermijn van de ketenbepaling wordt teruggebracht van 36 maanden naar 24 maanden.
- De tussenpoos waarbinnen contracten als opeenvolgend worden gezien, wordt verlengd van drie naar zes maanden. Hiervan kan niet meer per cao worden afgeweken.
- Afwijking bij cao van de maximale duur en het maximale aantal contracten wordt aan voorwaarden gebonden (Kamerstukken II, 2013/14, 33818 nr. 3).

De volledige tekst van artikel N WWZ (dat de wijzigingen in artikel 7:668a BW aangeeft), inclusief een schematische uitleg van voorbeeldsituaties, is te vinden in Bijlage XIII.

Opvolgend werkgeverschap

In lid 2 betreffende opvolgend werkgeverschap was in eerste instantie slechts een tekstuele wijziging doorgevoerd. Echter bij nota van wijziging is alsnog gekozen om het begrip opvolgend werkgeverschap aan te passen. Het begrip wordt in lid 2 dusdanig aangepast dat er ook sprake is van het doorlopen van de keten als de opvolgende werkgever géén inzicht heeft in de hoedanigheid en geschiktheid van de werknemer. Dit betekent dat opvolgend werkgeverschap louter kan ontstaan op grond van het feit dat de werknemer dezelfde werkzaamheden gaat verrichten bij een nieuwe werkgever als de werkzaamheden die hij verrichtte voor de oude werkgever. Het is dus niet meer vereist dat de nieuwe werkgever zich een oordeel heeft moeten kunnen vormen over de bekwaamheden van de werknemer (J.Blokker, 2015). De voorwaarde om te kunnen spreken van opvolgend werkgeverschap dat tussen de oude en nieuwe werkgever zodanige banden bestaan dat de door de oude werkgever verkregen kennis over de hoedanigheid en geschiktheid van de werknemer moet kunnen worden toegerekend aan de nieuwe werkgever is komen te vervallen. De regering lijkt dus als uitgangspunt te nemen dat opvolgend werkgeverschap ‘vergelijkbare arbeid’ vereist, maar dat niet noodzakelijk hoeft te zijn dat er enige banden tussen beide werkgevers bestaan (Palm, 2014). Situaties die zich voordoen bij een doorstartende onderneming, overgang van een opdracht na een concessie of als uitkomst van een aanbesteding vallen voortaan onder het begrip opvolgend werkgeverschap. Met deze aanpassing wordt ook beoogd om constructies, die via opvolgend werkgeverschap de ketenbepaling willen omzeilen, te bestrijden (Sprengers V. d., 2014) (Van den Eijnden, 2014). De leden van de fracties van het CDA en D66 wezen de regering in het verslag van 24 januari 2014 (Kamerstukken II, 2013/14, 33818 nr. 5) op deze mogelijke constructies, waarna de regering aangaf lid 2 van de ketenbepaling te willen wijzigen (Kamerstukken II, 2013/14, 33818 nr. 7).

In de artikelsgewijze toelichting in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Werk en Zekerheid (Kamerstukken II, 2013/14, 33818 nr. 3) wordt aangegeven dat de huidige jurisprudentie ten aanzien van het opvolgend werkgeverschap van toepassing blijft. Hierbij wordt verwezen naar het Van Tuinen/Wolters arrest. In de toelichting van de nota van wijziging (Kamerstukken II, 2013/14 nr. 8) komt naar voren dat de regering bij nader inzien de invulling die door deze jurisprudentie aan het begrip opvolgend werkgeverschap gegeven wordt, te beperkt vindt. Het artikel *De zoektocht naar de juiste interpretatie van opvolgend werkgeverschap* onderschrijft de beperking van de huidige interpretatie van het begrip opvolgend werkgeverschap van de ketenbepaling. In het artikel staat namelijk dat als het gaat om de vraag of inzicht van de vorige werkgever in redelijkheid aan de nieuwe werkgever kan worden toegerekend, opvolgend werkgeverschap slechts relevant is in concernverhoudingen (Palm, 2014).

Er moet ook sprake zijn van opvolgend werkgeverschap als bijvoorbeeld het werk van een werknemer overgaat naar een andere werkgever (anders dan bij overgang van onderneming). Dit doet zich met enige regelmaat voor en daarom moet het doel van de ketenbepaling, namelijk dat een werknemer op een gegeven moment over een vast contract moet kunnen beschikken, ook van toepassing worden op deze situatie. Er wordt dus voorgesteld dat er ook sprake is van het doorlopen van de keten als de opvolgende werkgever geen inzicht heeft in de hoedanigheid en geschiktheid van de werknemer. Er hoeven dus niet zodanige banden te bestaan tussen de opvolgende werkgevers, dat kennis van de hoedanigheid en geschiktheid van de werknemer voor de betreffende arbeid bekend is.

Er moet wel aanleiding zijn voor de overgang van de werknemer van de oude naar de nieuwe werkgever. De regering geeft concrete situaties aan waarin het werk overgaat naar een andere werkgever en de werknemer het werk volgt. Zo is een werknemer die eerst als uitzendkracht voor een werkgever heeft gewerkt en vervolgens bij diezelfde werkgever in dienst treedt een voorbeeld. Ook als een concessie wordt verleend aan de nieuwe werkgever, of een opdracht die eerder door de oude werkgever werd vervuld wordt aanbesteed aan de nieuwe werkgever met als gevolg dat de werknemer in dienst komt bij de nieuwe werkgever, wordt als voorbeeldsituatie genoemd. Belangrijk is dat de aanleiding bij de opvolgende werkgevers ligt en niet primair bij de werknemer. Er is namelijk geen sprake van opvolgend werkgeverschap als een werknemer zelf besluit om dezelfde arbeid bij een nieuwe werkgever te gaan verrichten.

Ondanks de verruiming van het begrip opvolgend werkgeverschap in lid 2, kan middels lid 6 ongelimiteerd bij cao worden afgeweken van lid 2. De VAAN (Vereniging Arbeidsrecht Advocaten Nederland) stelde de regering een vraag hierover die in de memorie van antwoord beantwoord wordt (Kamerstukken II, 2013/14 nr. C). De vraag van de VAAN luidt of de regering het aanvaardbaar acht dat naar aanleiding van lid 6 werknemers na twee jaar voor korte duur via een andere rechtspersoon ingehuurd worden om daarna weer van voren af aan te beginnen met de keten. De regering antwoordt hierop dat zij het niet aanvaardbaar acht indien afspraken worden gemaakt met het vooropgezette doel om de regeling van de ketenbepaling te omzeilen, maar zij gaat er vanuit dat de mogelijkheid tot afwijking van lid 2 in de ketenbepaling niet op deze wijze door cao-partijen misbruikt zal worden. Zij vertrouwt erop dat er op een verantwoorde wijze met de afwijkingsmogelijkheid zal worden omgegaan. De leden van de D66-fractie maakten in het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 26 mei 2014 (Kamerstukken II, 2013/14 nr. D herdruk) de opmerking dat zij het standpunt van de regering erkennen, maar zij vragen naar een betere indicatie van situaties waarin dan in de opvatting van de regering sprake is van afspraken die worden gemaakt met het vooropgezette doel om de regeling

van de ketenbepaling te omzeilen. De regering antwoordt daarop in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 2013/14 nr. E) dat dergelijke afspraken zijn; het geheel buiten toepassing verklaren van de regeling van opvolgend werkgeverschap en afspraken op grond waarvan na een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd bij een reguliere werkgever en een daarop volgende uitzendovereenkomst, de uitzendwerkgever voor de toepassing van de regeling niet als opvolgend werkgever wordt aangemerkt.

De WWZ kent omtrent de ketenbepaling interessant overgangsrecht, echter hier wordt niet op ingegaan in het kader van deze scriptie. Dit omdat het overgangsrecht voor de Provincie Limburg niet van belang is, daar zij pas met deze wetgeving in aanraking komt na invoering van de WNRA. Wellicht dat er vanuit de WNRA wel overgangsrecht ingesteld wordt dat van toepassing is op de Provincie.

Reacties op de wet

In Bijlage XIV zijn reacties, van onder andere advocaat en arbeidsrecht docent mr. W. Gerlag, advocaat mr. Sprengers en hoogleraar prof. mr. Houweling, op de WWZ te vinden.

Samenvatting en conclusie

De belangrijkste doelen van de WWZ zijn om het ontslagstelsel en de WW meer activerend te maken en het groeiende verschil tussen mensen met een vast en een flexibel contract tegen te gaan. De verwachte effecten zijn dan ook dat mensen met een WW-uitkering gestimuleerd worden om sneller aan het werk te gaan, dat werkgevers meer investeren in de inzetbaarheid van werknemers, dat de arbeidsmobiliteit van ouderen werknemers bevordert wordt en dat flexwerkers eerder een vast contract krijgen. Omdat er momenteel nog teveel mogelijkheden zijn om werknemers structureel en langdurig aan te nemen op basis van tijdelijke contracten, brengt de WWZ per 1 juli 2015 wijzigingen aan in de ketenbepaling (artikel 7:668a BW). Naast het reduceren van de maximale termijn van 36 maanden naar 24 maanden en het verlengen van de tussenpoos van drie naar zes maanden, wordt er in lid 2 van de betreffende bepaling, het lid over opvolgend werkgeverschap, de volgende zinsnede toegevoegd: *ongeacht of inzicht bestaat in de hoedanigheid en geschiktheid van de werknemer*. Hiermee wordt dus afgeweken van de proeftijdjurisprudentie, en daarmee het proeftijd-gedachte kader, dat door de Hoge Raad van toepassing is geacht op opvolgend werkgeverschap ten aanzien van de ketenbepaling. Bij de proeftijdjurisprudentie zijn namelijk zowel de werkzaamheden als de banden tussen de werkgevers van belang voor de beoordeling of sprake is van opvolgend werkgeverschap. Door de toevoeging van de zinsnede in lid 2 van artikel 7:668a BW zijn, per 1 juli 2015, slechts nog de werkzaamheden van belang voor de beoordeling of sprake is van opvolgend werkgeverschap. De vraag is of bij de interpretatie van opvolgend werkgeverschap in relatie tot de ketenbepaling, naast de werkzaamheden, nu het UWV-gedachte kader (zoals beschreven in paragraaf 4.4.1) wordt toegepast. Met andere woorden; zijn de arbeidsvoorwaarden en de beloning nu wel van belang voor de beoordeling of er sprake is van opvolgend werkgeverschap? De rechtspraak zal het moeten uitwijzen.

De regering geeft in de toelichting voorbeelden van situaties waarbij, door de wijziging van lid 2, nu ook sprake is van opvolgend werkgeverschap. Ze verwijzen hier uitdrukkelijk naar de situatie waarin een werknemer die eerst als uitzendkracht voor een werkgever heeft gewerkt, vervolgens bij diezelfde werkgever in dienst treedt. Ook geeft de regering aan dat er geen sprake is van opvolgend werkgeverschap als een werknemer zelf besluit om dezelfde arbeid bij een nieuwe werkgever te gaan verrichten. Dit riep bij de onderzoeker direct een vraag op, namelijk wat als een uitzendkracht op eigen initiatief besluit om te

solliciteren op een tijdelijke functie bij de inlener? Bij de Provincie Limburg is het bijvoorbeeld zo dat er altijd een sollicitatieprocedure moet worden gevolgd indien er een vacature vrijkomt. Een uitzendkracht kan dus nooit zonder te solliciteren, en dus zelf initiatief te nemen, een aanstelling bij de Provincie krijgen. De situatie dat een uitzendkracht solliciteert op een functie bij de inlener doet zich ook bij andere organisaties gegarandeerd geregeld voor en het kan niet de bedoeling van de regering zijn geweest om in deze situatie geen opvolgend werkgeverschap te laten gelden. Na het goed bestuderen van de parlementaire stukken komt naar voren dat de nuancering die wordt aangebracht (als het initiatief bij de werknemer ligt is er geen sprake van opvolgend werkgeverschap) moet worden gezien in de beperkte context waarin er door de regering wordt geschreven over opvolgend werkgeverschap, namelijk de situaties van overgang van werkzaamheden waarbij er bij de opvolgende werkgever geen inzicht bestaat in de hoedanigheid en geschiktheid van de werknemer. Voorbeelden van deze situaties zijn een doorstart na faillissement, concessie en aanbesteding. De wijziging in lid 2 is dus vooral bedoeld om in bovenstaande situaties ook opvolgend werkgeverschap van toepassing te laten zijn, tenzij het initiatief om te solliciteren geheel is gelegen bij de werknemer.

Met de toevoeging in lid 2 wordt ook beoogd om constructies, die via opvolgend werkgeverschap de ketenbepaling willen omzeilen, te bestrijden. Vreemd is echter dat de regering het wel mogelijk heeft gemaakt om zonder enige beperking bij cao van lid 2 af te wijken (lid 6). De regering gaat er echter vanuit dat cao-partijen de mogelijkheid om af te wijken niet op deze wijze zullen misbruiken. De VAAN en Sprengers en Van der Voet reageerden op lid 6 van de nieuwe ketenbepaling. Sprengers en Van der Voet geven aan dat ze lid 6 als een leemte in de wetgeving zien. Palm geeft aan dat hij de toevoeging in lid 2 geen goede wijziging vindt, omdat opvolgend werkgeverschap zo nog complexer wordt. Andere reacties op de nieuwe ketenbepaling zijn ook niet zeer positief. Er wordt veelal getwijfeld of het doel, namelijk dat flexwerkers eerder een vast contract krijgen, bereikt gaat worden. De praktijk moet het uitwijzen.

In de volgende deelvraag wordt de vraag beantwoord wat er in de provinciale rechtspositie is geregeld ten aanzien van de ketenregeling.

5.4 Deelvraag 4

Wat staat er in de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies ten aanzien van de ketenberegeling?

Zoals in het theoretisch kader is beschreven is in de CAP de rechtspositie van de provinciale medewerkers geregeld. In de CAP is ook een artikel opgenomen dat betrekking heeft op de aanstelling voor bepaalde tijd en de wijze waarop een aanstelling voor bepaalde tijd van rechtswege kan worden omgezet in een aanstelling voor onbepaalde tijd. De volledige tekst van dit artikel (artikel B.2 CAP) is te vinden in Bijlage XV.

De regeling omtrent de hoeveelheid en de duur van aanstellingen voor bepaalde tijd alvorens er een aanstelling voor onbepaalde tijd ontstaat, loopt parallel met artikel 7:668a BW, zoals in het theoretisch kader onder Ketenbepaling is uitgewerkt. Bij beide rechtsposities is het maximum aantal contracten drie en de maximum termijn 36 maanden. Ook de tussenpoos van drie maanden is gelijk bij beide rechtsposities. In de toelichting van artikel B.2 van de CAP staat dan ook dat het artikel analoog is aan de Wet Flexibiliteit en Zekerheid van de burgerlijke rechtspositie. In de toelichting wordt ten behoeve van lid 5 over opvolgend

werkgeverschap nog eens extra verwezen naar de Wfz, namelijk dat lid 5 een vertaling is van het verbod van de zogenaamde draaideurconstructie in de Wfz (CAP, 2015).

Praktijksituatie 1:

De tijdelijke aanstelling van Koen Bouwens van 1 november 2013 tot 1 januari 2016 is één contract. Er dreigt dus geen aanstelling voor onbepaalde tijd te ontstaan bij verlenging van de tijdelijke aanstelling volgens artikel B.2 lid 3 sub b CAP. De periode van het contract is 26 maanden. Ook in de zin van artikel B.2 lid 3 sub a CAP dreigt er geen aanstelling voor onbepaalde tijd te ontstaan. De tijdelijke aanstelling van Koen kan dus nog verlengd worden. De nieuwe tijdelijke aanstelling mag wel nog maar maximaal 10 maanden betreffen, tot maximaal 1 november 2016, indien er geen sprake is van een overbrugging van ten minste drie maanden. Het contract mag dus niet stilzwijgend worden voortgezet zoals bedoeld in lid 2 van artikel B.2 CAP, omdat het nieuwe contract dan voor 12 maanden is waardoor er gedurende dit contract een aanstelling voor onbepaalde tijd ontstaat.

Vanuit lid 5 van artikel B.2 CAP moet ook rekening gehouden worden met het arbeidsverleden van Koen bij andere werkgevers waarvan de Provincie ten aanzien van de verrichte arbeid gezien moet worden als de opvolger. Dit lid is erg belangrijk voor de situatie van Koen, omdat hij voor de tijdelijke aanstelling bij de Provincie van februari 2011 tot november 2013 vanuit Lybrae gedetacheerd is geweest bij de Provincie Limburg. Deze detachering heeft 34 maanden geduurd. Indien de Provincie als opvolgend werkgever gezien wordt, zou er allang sprake zijn van een aanstelling voor onbepaalde tijd, echter ondanks dezelfde salarisschaal (indien dit meegenomen zou worden vanuit het UWV-gedachte kader) bij beide functies is de Provincie Limburg ten aanzien van de verrichte arbeid geen opvolgend werkgever. Op het gebied van het cluster is de situatie lastig, omdat het cluster Ruimte en het cluster Wonen en Leefomgeving niet totaal of in ieder geval wezenlijk verschillend zijn, echter op het gebied van de functie vallen wel voornamelijk de verschillen op. Er is namelijk bij de tijdelijke aanstelling bij de Provincie sprake van een totaal andere functie, met een andere functie-inhoud, waarvoor andere kennis en vaardigheden nodig zijn, op een andere positie in de organisatie dan de arbeid op detacheringsbasis vanuit Lybrae. Het gaat enerzijds om een juridisch beleidsfunctie, waarbij vakinhoudelijke juridische kennis essentieel is. Anderzijds betreft het een pure beleidsfunctie op een ander werkveld, waarbij kwaliteiten als het om tafel brengen van de spelers uit het werkveld en het verbinden van partijen essentiële competenties zijn. Inhoudelijke kennis van het werkveld, laat staan juridische kennis is niet noodzakelijk om deze functie te kunnen vervullen. Er kan dus niet vanuit gegaan worden dat de Provincie, door de arbeid als juridisch beleidsmedewerker voor het cluster Ruimte, een goed inzicht heeft kunnen vormen over de hoedanigheden en geschiktheid van Koen voor de nieuwe functie.

Praktijksituatie 2:

In het theoretisch kader onder Opvolgend werkgeverschap staat dat Fase A uitzendcontracten met een uitzendbeding van rechtswege eindigen als een uitzendkracht ziek wordt. Dit betekent dat als de uitzendkracht zich weer beter meldt, er een nieuw contract in Fase A ontstaat. In de situatie van Anne Wijenberg is deze regel van belang. In de periode van zes maanden dat Anne als uitzendkracht voor de Provincie Limburg werkzaam was, is ze namelijk één keer ziek geweest, waardoor er in deze periode twee contracten zijn geweest. Direct na de uitzendperiode heeft Anne een tijdelijke aanstelling gekregen bij de Provincie Limburg. Deze keer niet als clustersecretaresse maar als bestuursmedewerker GS secretariaat. De vraag is of de Provincie volgens lid 5 van artikel

B.2 CAP als opvolgend werkgever gezien wordt ten aanzien van de verrichte arbeid. Als dit het geval is zou een verlenging een vierde contract en dus een contract voor onbepaalde tijd betekenen (lid 3 sub b artikel B.2 CAP). Omdat beide functies onder het cluster Secretariële en Administratieve Ondersteuning vallen en dus ook onder dezelfde hiërarchische leidinggevende heeft de Provincie zich wel degelijk een beeld kunnen vormen over de hoedanigheden en geschiktheid van Anne voor de functie bestuursmedewerker GS secretariaat. Op het gebied van de vaardigheden en verantwoordelijkheden is er bij beide functies namelijk sprake van een secretariële functie. Er is bij de functie bestuursmedewerker echter wel sprake van een hogere functie, doordat aan deze functie een andere (hogere) salarisschaal is gekoppeld. Deze criteria worden niet altijd meegenomen bij de beoordeling door rechters of er sprake is van opvolgend werkgeverschap, omdat deze criteria onder het UWV-gedachtekader vallen en niet onder het proeftijd-gedachtekader waar de Hoge Raad aan vasthoudt. Hier is echt sprake van een grensgeval. Verlenging van het contract zou, in relatie tot de formatiereductie, een te groot risico met zich meenemen. In geval van twijfel is het beter om het contract niet te verlengen.

Samenvatting en conclusie

In de CAP is een soortgelijke regeling opgenomen als de ketenbepaling in het BW. Vanuit de toelichting van artikel B.2 uit de CAP wordt ook verwezen naar de Wfz die artikel 7:668a in het BW heeft laten opnemen. In de volgende deelvraag zullen de twee artikelen van de beide rechtsposities tekstueel geanalyseerd worden op overeenkomsten en verschillen. In de laatste deelvraag, wordt artikel B.2 CAP vergeleken met de nieuwe ketenbepaling, waarin de wijzigingen vanuit de WWZ zijn opgenomen. Op die manier kan een antwoord geformuleerd worden op de centrale vraag, namelijk wat de gevolgen zijn van de wijziging van de ketenbepaling naar aanleiding van de WWZ voor de Provincie Limburg.

5.5 Deelvraag 5

Wat zijn de verschillen tussen de provinciale rechtspositie en de burgerlijke rechtspositie met betrekking tot de huidige ketenbepaling?

Zoals in de samenvatting en conclusie van de vorige deelvraag staat, zal in deze deelvraag artikel B.2 CAP vergeleken worden met het huidige artikel 7:668a BW. Eerst zullen de artikelen tekstueel vergeleken worden aan de hand van de leden van artikel B.2 CAP. De volledige tekst van artikel B.2 CAP is te vinden in Bijlage XV en de volledige tekst van het huidige artikel 7:668a BW is te vinden in Bijlage VIII.

Lid 1: Van lid 1 van artikel B.2 CAP staat geen overeenkomstig lid in artikel 7:668a BW. Echter artikel 7:667 lid 1 BW³⁶ komt overeen met lid 1 van artikel B.2 CAP. Tekstueel staat in beide leden niet exact hetzelfde, echter de leden hebben wel dezelfde strekking.

Lid 2: Ook wat de inhoud van lid 2 van artikel B.2 CAP betreft is niets geregeld in artikel 7:668a BW. Dit lid komt echter ook overeen met een ander artikel van het BW, namelijk artikel 7:668 lid 4³⁷. Hier geldt ook weer dat er tekstueel iets anders staat, maar dat met

³⁶ Een arbeidsovereenkomst eindigt van rechtswege, wanneer de tijd is verstreken bij overeenkomst, bij de wet of door het gebruik aangegeven.

³⁷ De arbeidsovereenkomst wordt geacht voor dezelfde tijd, maar ten hoogste voor een jaar, op de vroegere voorwaarden te zijn voortgezet, indien: a. de arbeidsovereenkomst, bedoeld in lid 1, na het verstrijken van de tijd, bedoeld in artikel 667, lid 1, wordt voortgezet en de werkgever de verplichting, bedoeld in lid 1, onderdeel a of b, niet is nagekomen; of

beide artikelen hetzelfde wordt bedoeld.

Lid 3: Lid 3 van artikel B.2 CAP komt overeen met lid 1 van artikel 7:668a BW. Deze leden komen tekstueel exact overeen, buiten dat er in de CAP vanzelfsprekend gesproken wordt over *aanstellingen* en in het BW over *arbeidsovereenkomsten*.

Lid 4: Lid 4 van artikel B.2 CAP komt tekstueel volledig overeen met lid 3 van artikel 7:668a BW. In lid 3 staat echter ‘tussen dezelfde partijen’. Deze toevoeging staat ook in de aanhef van artikel 7:668a BW en wordt in het hele artikel B.2 van de CAP niet genoemd.

Lid 5: Lid 5 van artikel B.2 CAP komt overeen met lid 2 van artikel 7:668a BW. Met betrekking tot opvolgend werkgeverschap is in beide rechtsposities hetzelfde geregeld.

Lid 6: De inhoud van lid 6 is niet geregeld in het BW. Dit artikel heeft namelijk betrekking op een aanstelling voor bepaalde tijd op proef. De burgerlijke rechtspositie kent deze variant van een tijdelijke arbeidsrelatie niet.

Artikel 7:668a BW kent nog twee leden (lid 4 en 5) die niet in de CAP zijn verwerkt. Lid 4 heeft betrekking op de opzegtermijn, dit is in de CAP elders geregeld. Lid 5 biedt de mogelijkheid om bij cao af te wijken van de ketenbepaling ten nadele van de werknemer. Omdat de ambtelijke rechtspositie geen cao's kent (de CAP vormt namelijk de uitwerking van een cao-akkoord) is dit lid niet overgenomen in de CAP.

Jurisprudentie

De ketenregeling zoals geregeld in de provinciale rechtspositie en de ketenregeling zoals geregeld in het BW zouden ook vergeleken worden door middel van jurisprudentie. Er is echter geen enkele jurisprudentie rondom artikel B.2 van de CAP, en dan met name lid 5 omtrent opvolgend werkgeverschap, te vinden. Het is ook niet relevant om jurisprudentie van andere ambtelijke sectoren te raadplegen, omdat de verschillende sectoren ook verschillende regelingen hebben. Zo is in paragraaf 4.2.1 al aangegeven dat de ketenregeling verschillend is voor Provincies en voor Gemeenten.

Dat er geen jurisprudentie te vinden is, kan ook betekenen dat er weinig geschillen zijn rondom deze bepaling. Provincies zullen, vanwege hun voorbeeldfunctie als overheidswerkgever, geschillen met medewerkers waarschijnlijk niet snel zo ver laten komen dat er rechtspraak aan te pas moet komen.

Praktijksituatie 1 en 2:

Indien de twee praktijksituaties uitgewerkt worden aan de hand van het huidige artikel 7:668a BW zal de uitwerking niet anders zijn dan de uitwerking in deelvraag 4 aan de hand van artikel B.2 CAP. Zoals hierboven bij de tekstuele analyse is gebleken, zijn er in principe geen verschillen tussen de provinciale rechtspositie en de burgerlijke rechtspositie ten behoeve van de ketenbepaling.

Samenvatting en conclusie

Zoals hierboven is gebleken, zijn er qua betekenis geen verschillen tussen de provinciale rechtspositie en de burgerlijke rechtspositie in het BW ten aanzien van de huidige ketenbepaling. Slechts enkele leden zijn niet in beide rechtsposities opgenomen, omdat deze inhoud ook niet van toepassing is op de andere rechtspositie, zoals lid 6 van artikel B.2 CAP en lid 5 van artikel 7:668a BW. Verder wordt de ketenregeling bij beide rechtsposities gelijk uitgewerkt. Alleen de toevoeging die in de aanhef en in lid 3 van artikel

b. de arbeidsovereenkomst, bedoeld in lid 2, na het verstrijken van de tijd, bedoeld in artikel 667, lid 1, door partijen zonder tegenspraak wordt voortgezet.

7:668a BW wel staat en in artikel B.2 CAP niet, namelijk ‘tussen dezelfde partijen’, kan wel gevolgen hebben voor de uitleg van de bepaling. Doordat de CAP niet vermeldt dat artikel B.2 van toepassing is op aanstellingen tussen dezelfde partijen, kan er door een ambtenaar ook aanspraak gemaakt worden op artikel B.2 indien hij een aanstelling heeft gehad bij bijvoorbeeld de Provincie Limburg en daaropvolgend bij de Provincie Noord-Brabant. De CAP geldt landelijk voor alle provincies dus opvolgende aanstellingen tussen al deze provincies zouden dan meegenomen kunnen worden. Deze situatie zal niet bedoeld zijn en zal zich ook niet snel voordoen, maar dit is wel mogelijk door de woordkeuze uit de CAP.

5.6 Deelvraag 6

Wat zijn de verschillen tussen de provinciale rechtspositie en de burgerlijke rechtspositie met betrekking tot de nieuwe ketenbepaling per 1 juli 2015?

Voordat in het volgende hoofdstuk een antwoord geformuleerd kan worden op de probleemstelling, zullen eerst de verschillen tussen artikel B.2 CAP en de nieuwe ketenbepaling, per 1 juli 2015, moeten worden toegelicht. Naast de tekstuele analyse zullen de artikelen geanalyseerd worden door middel van de twee praktijksituaties. Het is niet relevant om jurisprudentie te raadplegen, omdat er nog geen jurisprudentie rondom de nieuwe ketenregeling is. De nieuwe ketenregeling is namelijk op het moment van het schrijven van deze scriptie nog niet in werking is getreden.

De tekst van het wetsontwerp van de nieuwe ketenbepaling naar aanleiding van de WWZ is te vinden in Bijlage XIII.

Lid 1: In artikel 7:667 lid 1 BW vindt naar aanleiding van de WWZ een kleine tekstuele wijziging plaats³⁸, die geen directe gevolgen heeft voor de overeenkomstige betekenis met lid 1 van artikel B.2 CAP.

Lid 2: Artikel 7:668 lid 4 BW, waarop lid 2 van artikel B.2 CAP gebaseerd is, is al per 1 januari 2015 gewijzigd als gevolg van de WWZ. Hierin zal dus geen verandering meer optreden.

Lid 3: Lid 3 van artikel B.2 CAP komt overeen met lid 1 van artikel 7:668a BW. Lid 1 van artikel 7:668a BW wordt naar aanleiding van de WWZ zodanig gewijzigd dat de maximale termijn van 36 maanden naar 24 maanden wordt teruggebracht en de tussenpoos van drie maanden naar zes maanden wordt verlengd.

Lid 4: In artikel 7:668a lid 3 BW, dat overeenkomt met lid 4 van artikel B.2 CAP, wordt de termijn van 36 maanden ook verlaagd naar 24 maanden.

Lid 5: Lid 5 van artikel B.2 CAP komt overeen met lid 2 van artikel 7:668a BW. In lid 2 van artikel 7:668a BW wordt de zinsnede toegevoegd; *ongeacht of inzicht bestaat in de hoedanigheid en geschiktheid van de werknemer*. Deze wijziging is uitgebreid aan bod gekomen bij deelvraag 3. Hieronder bij de praktijksituaties zal duidelijk worden wat deze wijziging voor gevolgen heeft voor de praktijk.

Lid 6: De inhoud van lid 6 is niet geregeld in het BW. Dit artikel heeft namelijk betrekking op een aanstelling voor bepaalde tijd op proef. De burgerlijke rechtspositie kent deze mogelijkheid niet.

Artikel 7:668a BW krijgt naar aanleiding van de WWZ, naast lid 4 en 5 die niet in de CAP zijn overgenomen, nog vijf nieuwe leden. Deze nieuwe leden hebben betrekking op afwijkingsmogelijkheden bij cao en uitzonderingen.

³⁸ In het eerste lid wordt «, bij de wet of door het gebruik aangegeven» vervangen door: of bij de wet aangegeven.

Hieronder zullen de praktijksituaties uitgewerkt worden aan de hand van het (per 1 juli 2015) nieuwe artikel 7:668a BW. Op deze manier komen de verschillen met de huidige ketenbepaling en de provinciale rechtspositie goed naar voren. De uitwerking van de praktijksituaties moet daarvoor vergeleken worden met de uitwerking van de praktijksituaties in de vorige twee deelvragen.

Er dient wel vermeld te worden dat het geen gevolgen heeft voor de praktijk bij de Provincie Limburg als bij de onderstaande praktijksituaties, met de nieuwe wetgeving, een andere conclusie naar voren zou komen. De nieuwe ketenbepaling geldt namelijk pas voor contracten die op of na 1 juli 2015 zijn aangegaan en voor de Provincie pas na invoering van de WNRA. De onderstaande praktijksituaties worden uitgewerkt alsof de nieuwe wetgeving van toepassing is.

Praktijksituatie 1:

Bij Koen Bouwens is het de vraag of de Provincie Limburg als opvolgend werkgever gezien wordt ten aanzien van Lybrae, die Koen gedetacheerd heeft bij de Provincie voor 34 maanden op de functie juridisch beleidsmedewerker in schaal 11 voor het cluster Ruimte. De daaropvolgende tijdelijke aanstelling bij de Provincie Limburg voor 26 maanden is voor de functie medior beleidsmedewerker leefmilieu in schaal 11 bij het cluster Wonen en Leefomgeving. Omdat door de nieuwe wetgeving slechts gekeken moet worden naar de werkzaamheden bij de beoordeling of sprake is van opvolgend werkgeverschap is hier, net als in de situatie met de CAP, geen sprake van opvolgend werkgeverschap. Op het gebied van de functies vallen voornamelijk de verschillen op; een totaal andere functie, met een andere functie-inhoud, waarvoor andere kennis en vaardigheden nodig zijn, op een andere positie in de organisatie. De Provincie heeft echter door de nieuwe regeling minder gronden om aan te tonen dat er geen sprake is van opvolgend werkgeverschap, omdat inzicht in de hoedanigheden en geschiktheid van Koen voor de nieuwe functie, niet meer meegenomen mag worden. De praktijk moet nog uitwijzen welke criteria er nu door de rechters meegewogen gaan worden voor de beoordeling of sprake is van opvolgend werkgeverschap in de zin van het nieuwe artikel 7:668a lid 2 BW.

Praktijksituatie 2:

In de situatie van Anne Wijenberg is het de vraag of haar arbeidsverleden van 6 maanden (twee contracten) als uitzendkracht van Tempo Team bij de Provincie Limburg op de functie clustersecretaresse in schaal 6 moet worden meegeteld in de keten van tijdelijke contracten bij de Provincie. De eerste tijdelijke aanstelling bij de Provincie is voor de functie bestuursmedewerker GS secretariaat in schaal 7.

Kijkend naar de werkzaamheden is er bij beide functies sprake van secretariële taken. De functie bestuursmedewerker GS secretariaat bevindt zich wel op een hoger salarisniveau in de organisatie en hierbij worden extra competenties gevraagd. De werkzaamheden zijn dus niet helemaal gelijk. Dit blijft echter een risicovolle situatie, waarbij het beter is om het contract niet te verlengen.

Samenvatting en conclusie

De wijzigingen die de nieuwe ketenbepaling met zich meebrengt, zoals bij de tekstuele analyse uitgewerkt, impliceren dat werknemers eerder aanspraak kunnen maken op een vast contract en dat werkgevers makkelijker als opvolgend werkgever gezien kunnen worden. Nu alleen de werkzaamheden worden meegenomen bij de beoordeling of sprake is van opvolgend werkgeverschap, wordt het inderdaad moeilijker voor werkgevers om aan te tonen dat er geen sprake is van opvolgend werkgeverschap. Ze kunnen zich namelijk niet meer beroepen op het feit dat ze geen inzicht hebben verkregen in de hoedanigheden en

geschiktheid van de werknemer voor de betreffende functie. Echter er viel vaak al niet te discussiëren of de nieuwe werkgever inzicht in de hoedanigheden en geschiktheid kan worden toegerekend, omdat opvolgend werkgeverschap vaak ontstaat vanuit het inlenen van een uitzendkracht of gedetacheerde en in deze situaties heeft de inlener daadwerkelijk inzicht kunnen verkrijgen. Uit de uitwerking van bovenstaande praktijksituaties blijkt dan ook dat de toevoeging in lid 2 van artikel 7:668a BW misschien wel minder gevolgen heeft voor de praktijk dan in eerste instantie gedacht wordt, omdat er met de huidige regeling al voornamelijk naar de werkzaamheden gekeken wordt in plaats van zowel naar de werkzaamheden als naar de zodanige banden tussen de werkgevers. Advocaat en arbeidsrecht docent mr. W. Gerlag gaf in zijn reactie op de WWZ ook al aan dat hij niet veel verschillen voor de praktijk met de huidige regelgeving verwacht. Het blijft echter moeilijk om concreet de gevolgen van de wijziging van de ketenbepaling aan te geven, omdat het nog de vraag is welke criteria er in de rechtspraak meegenomen gaan worden voor de beoordeling of sprake is van opvolgend werkgeverschap.

6 Conclusie en aanbevelingen

In het laatste hoofdstuk Conclusie en aanbevelingen zal, vanuit de antwoorden op de deelvragen uit het vorige hoofdstuk, een antwoord geformuleerd worden op de probleemstelling. Vanuit de conclusie zullen er aanbevelingen gedaan worden voor de organisatie. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de paragraaf Kritische terugblik.

6.1 Conclusie

Het inhuren van extern personeel gebeurt niet zonder meer bij de Provincie Limburg. Zodra er behoefte ontstaat aan extern personeel dient altijd het proces centrale sturing gevolgd te worden. Er moet dus altijd goedkeuring van de directie verkregen worden voordat er personeel ingehuurd kan worden. Deze goedkeuring wordt pas verleend na advisering van onder andere twee business partners van het cluster Personeel en Organisatie, die zitting hebben in de toetsingscommissie. Het cluster Personeel en Organisatie is dus al heel vroeg in het stadium van het inhuren van personeel betrokken. Ook worden P&O-adviseurs vaak nog betrokken bij het aannemen van de ingehuurde medewerkers, evenals rechtspositiejuristen in situaties. De meest relevante daarbij zijn die waarbij een P&O-adviseur en rechtspositiejurist betrokken zijn bij de doorstroom van ingehuurde medewerkers naar een tijdelijke aanstelling bij de Provincie Limburg. Ook het uitzendbureau en de detacheringsbedrijven waarmee de Provincie Limburg een overeenkomst van opdracht heeft, dienen bij de doorstroom betrokken te worden. Doorstroom van een ingehuurde medewerker kan namelijk opvolgend werkgeverschap met zich meebrengen, waardoor er onbedoeld een vaste aanstelling kan ontstaan als gevolg van de ketenbepaling.

De provinciale rechtspositie heeft in de CAP, in artikel B.2, de ketenbepaling geregeld. De uitleg van artikel B.2 CAP is gelijk aan de uitleg van de ketenbepaling van de burgerlijke rechtspositie, geregeld in artikel 7:668a BW.

Artikel 7:668a BW gaat echter per 1 juli 2015 wijzigen door invoering van de WWZ. Het doel van de WWZ is onder andere de steeds groter wordende verschillen tussen mensen met een vast en een flexibel contract tegen te gaan. De bedoeling van de wetgever is dan ook dat door de invoering van de WWZ flexwerkers eerder een vast contract krijgen. Echter wordt opgemerkt dat de verwachtingen in de praktijk hier haaks op staan. De ketenbepaling wordt zodanig aangepast dat de maximale termijn voor tijdelijke contracten verlaagd wordt van 36 maanden naar 24 maanden en de tussenpoos verlengd van drie naar zes maanden. In lid 2 betreffende opvolgend werkgeverschap wordt de volgende zinsnede toegevoegd: *ongeacht of inzicht bestaat in de hoedanigheid en geschiktheid van de werknemer*. Deze toevoeging impliceert dat opvolgend werkgeverschap ten behoeve van de ketenbepaling slechts gebaseerd wordt op de werkzaamheden en niet meer op de banden die bestaan tussen de opvolgende werkgevers. Er wordt dus afstand gedaan van de proeftijdjurisprudentie, en daarmee het in deze scriptie geschetste proeftijd-gedachtekader, die de Hoge Raad van toepassing achtte bij de uitleg van het begrip opvolgend werkgeverschap in het kader van de ketenbepaling. De vraag is welke criteria door de rechters toegepast gaan worden bij de beoordeling of sprake is van opvolgend werkgeverschap in een situatie omtrent de ketenbepaling zoals deze wordt gedefinieerd in de WWZ. Gaan, in de zin van het UWV-gedachte kader, de arbeidsvoorwaarden en de beloning meegenomen worden of niet? Dit is nu nog niet duidelijk en zal moeten blijken uit de komende rechtsspraak op dit leerstuk.

Wat opvalt aan de nieuwe ketenregeling is dat de regering het middels lid 6 mogelijk heeft gemaakt om zonder enige beperking af te wijken van lid 2 betreffende opvolgend werkgeverschap. De regering gaat er, volgens de onderzoeker en andere auteurs, erg makkelijk van uit dat cao-partijen deze afwijkingsmogelijkheid niet zodanig zullen misbruiken dat ze lid 2 volledig buiten beschouwing laten of dat ze uitzendconstructies niet meenemen voor opvolgend werkgeverschap.

Er zitten hier en daar dus nog wat onduidelijkheden in de WWZ die vragen oproepen. Een voorbeeld is ook de situatie die geschetst is in de samenvatting en conclusie van deelvraag 3 betreffende een uitzendkracht die op eigen initiatief solliciteert op een tijdelijke functie bij de inlener. De oorzaak van deze onduidelijkheden kan zijn dat de gedachtenvorming bij de WWZ niet op alle punten volledig was uitgekristalliseerd en de ontwerp tekst (te) snel is aangenomen. De wet wordt daarom ook wel een voorbeeld van ‘turbo-wetgeving’ genoemd. Nieuwe wetten zouden eigenlijk meer op beginselen gebaseerd moeten zijn, om te voorkomen dat er een onzorgvuldige wetgeving wordt aangenomen. De reacties uit de praktijk op de nieuwe wetgeving zijn ook niet zeer positief.

De andere nieuwe wet die behandeld is in dit onderzoek, de WNRA, is nog niet aangenomen door de Eerste Kamer. Er wordt verwacht dat deze wet per 1 januari 2017 in werking treedt (al klinken er steeds meer geluiden dat dit 1 januari 2018 wordt). De WNRA is bedoeld om gelijkheid voor alle werknemers te scheppen, waardoor de ambtenaren onder het civiel arbeidsrecht gaan vallen. Op de invoeringsdatum van de wet worden de aanstellingen van (de meeste) ambtenaren van rechtswege omgezet in een arbeidsovereenkomst en worden de rechtspositieregelingen, indien er nog geen cao tot stand is gekomen, gehandhaafd “als ware het een cao”. Dit betekent dat na het in werking treden van de WNRA de wijziging in de ketenbepaling, naar aanleiding van de WWZ, ook van toepassing is op Provincie Limburg.

De vraag is wat de wijziging in artikel 7:668a lid 2 BW, als gevolg van de WWZ, gaat betekenen voor het inhuren van personeel bij de Provincie Limburg, na invoering van de WNRA. In deelvraag 6 komt naar voren dat de wijziging in lid 2 van de ketenbepaling misschien wel minder gevolgen gaat hebben voor de praktijk dan in eerste instantie wordt gedacht. Dit komt doordat er nu vaak al niet te discussiëren valt of de nieuwe werkgever inzicht in de hoedanigheden en geschiktheid van de werknemer kan worden toegerekend, omdat opvolgend werkgeverschap vaak, zo ook bij de Provincie Limburg, ontstaat vanuit de situatie dat een uitzendkracht of gedetacheerde in dienst treedt van de inlener. In deze situatie heeft de inlener (de Provincie) namelijk daadwerkelijk inzicht kunnen verkrijgen. Er zal dus, bij de beoordeling van de vraag of er eventueel sprake is van opvolgend werkgeverschap, goed opgelet moeten worden of er verschillen zijn in de aard van de werkzaamheden die de aanstaande medewerker als ingehuurde arbeidskracht vervulde en de aard van de werkzaamheden die de voormalige ingehuurde arbeidskracht als provinciaal medewerker gaat vervullen. Daarnaast is het voor de ketenbepaling in het algemeen natuurlijk belangrijk om te letten op het aantal contracten en de periode die de (aanstaande) medewerker als uitzendkracht of gedetacheerde heeft gewerkt. Het blijft moeilijk om op dit moment concreet de gevolgen van de wijziging van de ketenbepaling, naar aanleiding van de WWZ, aan te geven, omdat het nog de vraag is welke criteria er in de rechtspraak meegenomen gaan worden voor de beoordeling of er sprake is van opvolgend werkgeverschap. Tegen de tijd dat de WNRA in werking treedt en de WWZ gaat gelden voor de Provincie Limburg zal hier met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid meer duidelijkheid over zijn.

In de samenvatting en conclusie van deelvraag 3 wordt geconcludeerd dat de wijziging in lid 2 door de regering voornamelijk bedoeld is om situaties, waarbij het inzicht in de hoedanigheden en de geschiktheid van de werknemer er niet is bij de opvolgende werkgever, onder het begrip opvolgend werkgeverschap te brengen. Hierbij kan gedacht worden aan een doorstart na faillissement, concessie en aanbesteding, waarbij er sprake is van overgang van werkzaamheden. In deze situaties is het vraagstuk van opvolgend werkgeverschap het meest voorkomend, omdat hierbij altijd sprake is van meerdere gevallen in één situatie. Bij de situatie van een uitzendkracht die aansluitend in dienst treedt van de inlener is daarentegen slechts sprake van individuele casuïstiek.

De WWZ is niet bedoeld om wijzigingen aan te brengen in dat deel van de praktijk waarover overeenstemming bestaat of er al dan niet sprake is van opvolgend werkgeverschap, zoals bijvoorbeeld de situatie dat een uitzendkracht aansluitend in dienst treedt van de inlener. De WWZ kan gezien worden als een *fine-tuning* van de Wfz. Met de WWZ wordt beoogd de puntjes op de i te zetten op het gebied van de situaties waarin in de rechtspraak nog onduidelijkheid of geen uniforme uitleg bestaat.

De Provincie Limburg zal voorbereid moeten zijn op het moment dat de WNRA in werking treedt en de wijzigingen in het civiel arbeidsrecht naar aanleiding van de WWZ gaan gelden binnen de organisatie. Er zal voornamelijk goed nagedacht moeten worden over het beleid rondom het ingehuurd personeel. Hiervoor worden in de volgende paragraaf aanbevelingen gedaan.

6.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen voor de Provincie Limburg worden gestructureerd geformuleerd aan de hand van het model van Fombrun. Dit model is ook al gebruikt in deelvraag 1 om het huidige beleid omtrent het inhuren van personeel weer te geven. De aanbevelingen zijn erop gericht om het beleid voor het inhuren van personeel beter te laten aansluiten op de nieuwe wetgeving als de WNRA in werking is getreden. De HR-activiteiten van de HR-cyclus van Fombrun worden opgesomd, waardoor per HR-activiteit de bijbehorende aanbevelingen vermeld kunnen worden.

- **Instroom**
Door de wijziging in de ketenbepaling kunnen medewerkers nog maar twee jaar op tijdelijke basis werkzaam zijn. Daarbij worden er andere voorwaarden aan opvolgend werkgeverschap gesteld op het gebied van de ketenbepaling. Na het inwerking treden van de WNRA moet de Provincie Limburg bij het inhuren van personeel dus extra alert zijn, omdat de Provincie voor deze ingehuurd medewerkers later eventueel als opvolgend werkgever zou kunnen gaan gelden. Hierdoor ontstaat het risico dat er onbedoeld of al snel een vast contract ontstaat. Dit brengt formatieve en daarmee financiële consequenties met zich mee. Bij een vaste medewerker is de Provincie Limburg namelijk ook verantwoordelijk voor de werkgeversrisico's, zoals re-integratie bij ziekte, loondoorbetaling bij ziekte, vergoeding bij ontslag et cetera. Bij een medewerker met een tijdelijk contract is de Provincie ook verantwoordelijk voor re-integratie bij ziekte en loondoorbetaling bij ziekte, echter bij een tijdelijke medewerker zal er niet snel een ontslagvergoeding betaald moeten worden, omdat het contract van rechtswege eindigt en de medewerker dus niet ontslagen hoeft te worden. De financiële consequenties kunnen niet kwantitatief uitgewerkt worden door middel van een berekening, omdat dit volledig afhankelijk is van de mate waarin de betreffende medewerker van de Provincie Limburg ziek wordt en of het geval zich voordoet dat de Provincie Limburg afscheid wil

nemen van de betreffende medewerker en de hoogte van de vergoeding die de Provincie Limburg als gevolg hiervan moet betalen. Aanbevolen wordt om al bij de instroom van ingehuurde medewerkers kritischer te kijken naar de inzetbaarheid van de betreffende medewerker, voor het geval de Provincie Limburg door middel van een vast dienstverband niet meer gemakkelijk afscheid kan nemen van de betreffende medewerker.

Op het gebied van instroom wordt aanbevolen om meer aandacht te besteden aan het selectieproces voor inhuurkrachten. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de clustermanagers en de P&O-adviseurs. Hierbij kan er beter ingezoomd worden op de opleiding en ervaring van de betreffende medewerker. Daarnaast zijn competenties erg belangrijk. De onderzoeker raadt aan om bij de inhuur niet alleen te selecteren op de competenties voor de betreffende functie, maar meer op de algemene organisatie brede competenties. Dit vanwege het risico dat de Provincie Limburg eerder een vaste arbeidsrelatie kan krijgen met een medewerker. Op deze manier kan de medewerker breder ingezet worden binnen de organisatie. Bij de Provincie Limburg zijn de organisatie brede competenties de kernwaarden Flexibel, Daadkracht, Transparant, Samenwerken en Gezond en de daarmee samenhangende competenties uit de Competentiewijzer. Omdat er meer aandacht besteed moet worden aan het wervings- en selectieproces voor de inhuur wordt aangeraden dat het de regel wordt dat er altijd een P&O-adviseur betrokken is bij het inhuren van externe medewerkers. Dit is, zoals uit het huidige beleid is gebleken, nu ook al vaak het geval, maar dit is momenteel niet de regel. De P&O-adviseurs zouden de clustermanagers van hun account dus moeten informeren dat voortaan bij alle selectiegesprekken voor inhuurkrachten de P&O-adviseur betrokken moet worden. Dit moet ook vastgelegd worden in het document *proces werving en selectie*.

- Beoordelen

Ingehuurde medewerkers worden in principe beoordeeld door hun formele werkgever. Hierdoor nemen de ingehuurde medewerkers geen deel aan de jaargesprekscyclus van de Provincie. Natuurlijk worden er wel gesprekken gevoerd door de direct leidinggevende met de inhuurkrachten over hun functioneren. Aangeraden wordt om hier meer aandacht aan te besteden door hier ook een uniforme verslaglegging aan te koppelen. Aanbevolen wordt om de verslaglegging aan de hand van het beoordelingsformulier van de jaargesprekscyclus vorm te geven. Er hoeft dan geen nieuw formulier opgesteld te worden en er wordt dan uniform gewerkt voor alle ingehuurde medewerkers. Uitzendkrachten moeten namelijk in ieder geval middels het beoordelingsformulier beoordeeld worden omdat zij ook recht hebben op de beloningsconsequenties naar aanleiding van het Equal Pay principe, zoals in deelvraag 1 is beschreven. Voor gedetacheerden en andere ingehuurde medewerkers gelden de beloningsconsequenties op het beoordelingsformulier niet. Door middel van de verslaglegging ontstaat er een dossier van de ingehuurde medewerker dat geraadpleegd kan worden als de ingehuurde medewerker solliciteert op een tijdelijke functie bij de Provincie Limburg. Tijdens het selectieproces kan door middel van het dossier beoordeeld worden of de ingehuurde medewerker een goede eventuele vaste medewerker zou zijn, of dat de Provincie het risico niet wil lopen dat er met die bepaalde ingehuurde medewerker onbedoeld een vast contract zou ontstaan. Als er meer aandacht besteed wordt aan het gesprek tussen de inhuurkracht en de directe leidinggevende van de Provincie Limburg (meestal de clustermanager), zal de inhuurkracht zich ook meer betrokken voelen tot de inlenende organisatie (Singel

Personele diensten, 2013). Aanbevolen wordt om bovenstaande op te nemen in het *Kader Beoordelen en Belonen*.

- Belonen

De ingehuurd medewerkers worden beloond door de formele werkgever. Bij uitzendkrachten dient er wel rekening mee gehouden te worden dat zij op, basis van het Equal Pay principe uit de uitzend-cao, recht hebben op een gelijke beloning als werknemers met een contract bij de Provincie. Dit zorgt voor minder verschillen tussen de ingehuurd en vaste medewerkers, waardoor er ook minder verschil in betrokkenheid zal ontstaan. Dat de ingehuurd medewerkers zich betrokken voelen met de inlenende organisatie is van belang, omdat met de nieuwe wetgeving eerder het risico bestaat dat een inhuurkracht aanspraak kan maken op een vast contract bij de inlener. Met betrokken medewerkers kunnen de organisatiedoelen beter bereikt worden (Effectory, 2013).

- Opleiden/ontwikkelen

Zoals al bij instroom is aangehaald is het belangrijk dat de ingehuurd medewerkers breed inzetbaar zijn en dat de competenties waar de organisatie aan hecht voldoende ontwikkeld of in ieder geval ontwikkelbaar zijn. Dit vanwege het risico dat bij opvolgend werkgeverschap al snel een vast contract kan ontstaan. Indien een vast contract zou ontstaan, is het belangrijk dat de medewerker wel voldoende breed inzetbaar is binnen de organisatie, omdat er minder gemakkelijk afscheid genomen kan worden van een vaste medewerker. Momenteel wordt er niet veel geïnvesteerd in de opleiding/ontwikkeling van de ingehuurd medewerkers. Dit is begrijpelijk, omdat eigenlijk de formele werkgever hier verantwoordelijk voor is. Toch wordt voor de brede inzetbaarheid aangeraden dat ingehuurd medewerkers ook meegenomen worden in het competentie management van de Provincie Limburg. Hierbij is het voornamelijk belangrijk dat ze toegang hebben tot de Competentiewijzer. De extra accounts voor de Competentiewijzer brengen geen grote financiële consequenties met zich mee. Het functionerings-/beoordelingsgesprek zoals hierboven aangehaald draagt ook bij aan competentie management bij ingehuurd medewerkers, omdat de ingehuurd medewerkers op die manier beoordeeld worden op de (organisatie brede) competenties.

- Doorstroom

De HR-activiteit Doorstroom is de belangrijkste voor dit onderzoek. Zoals al eerder aangegeven ontstaat bij de doorstroom van een ingehuurd medewerker naar een tijdelijk contract bij de Provincie Limburg het risico op opvolgend werkgeverschap. Hierdoor kan al snel de grens van twee jaar van de ketenbepaling (na 1 juli 2015) bereikt zijn. Het is dus van belang dat vooral bij de doorstroom van ingehuurd medewerkers voldoende oplettend te werk wordt gegaan. Hiervoor volgen hieronder aanbevelingen.

Als er bij een cluster een vacature ontstaat, wordt eerst het proces centrale sturing gevolgd. Indien de directie de aanvraag goedkeurt, mag de P&O adviseur de vacaturetekst opstellen. Alle vacatures bij de Provincie Limburg worden eerst intern geplaatst door Personeelsbeheer. De P&O adviseur dient bij het volledige interne selectieproces betrokken te zijn. Indien er een ingehuurd medewerker uitgenodigd wordt voor een selectiegesprek, dient direct een van de arbeidsjuristen ingeschakeld te worden om het arbeidsverleden van de ingehuurd medewerker bij de Provincie Limburg te analyseren. Hierbij moet de arbeidsjurist ook het uitzend- en of detachingscontract zorgvuldig analyseren. Detachingsbedrijven en uitzendbureaus kunnen namelijk in hun algemene voorwaarden opnemen dat als de inlener binnen een

bepaalde termijn, na beëindiging van de detachering of uitzending, zelf een contract aangaat met de inhuurkracht, de voorgaande uitlener aanspraak maakt op een vergoeding. Na een analyse van het arbeidsverleden bij de Provincie Limburg en de afspraken met de (voorgaande) uitlener kan zorgvuldig beraden worden of het mogelijk is om een ingehuurde medewerker nog een tijdelijk contract te geven of dat direct of al snel het risico van een vast contract bestaat. Gezien de uit het per 1 juli 2013 geïmplementeerde traject van organisatieverandering TVL nog te realiseren taakstelling ten aanzien van formatiereductie, wil de Provincie Limburg vooralsnog geen vaste contracten sluiten met medewerkers. Echter de WWZ is bedoeld om mensen eerder een vast contract te bieden. De vraag is hoe de Provincie Limburg hier als maatschappelijke organisatie mee omgaat. De SP-statenleden stelden hier onlangs al vragen over aan het cluster Personeel en Organisatie. Hier zal tegen de tijd van het inwerking treden van de WNRA een visie over gevormd moeten worden door de directie en de afdeling Personeel en Organisatie, met name de clustermanager en de business partners.

Deze aanbeveling brengt extra taken met zich mee voor zowel de clusters Personeel en Organisatie als Juridische Zaken. Echter dit weegt in de ogen van de onderzoeker niet op tegen de financiële consequenties, in de vorm van ontslagvergoeding, indien er onbedoeld vaste contracten ontstaan.

De extra taken voor de P&O-adviseurs en de arbeidsjuristen zijn niet in tijd uit te drukken, omdat de hoeveelheid tijd die de aanbevelingen kosten afhankelijk is van het geval. Het is afhankelijk van de hoeveelheid ingehuurde medewerkers die solliciteren op tijdelijke functies bij de Provincie en de complexiteit betreffende opvolgend werkgeverschap. In enkele gevallen zal in één oogopslag duidelijk zijn of er wel of niet nog een tijdelijk contract kan worden afgesloten en in andere gevallen vraagt dit een uitgebreidere analyse van de contracten en de verschillende werkzaamheden behorende bij de functies.

Hieronder zal bovenstaande aanbeveling in schemavorm worden weergegeven, zodat er al een opzet is voor een procesbeschrijving.

Wat	Wie	Hoe	Wanneer
Proces centrale sturing	Clustermanager, toetsingscommissie en directie	De clustermanager dient een vacatureaanvraag in door middel van het formulier centrale sturing. De toetsingscommissie brengt naar aanleiding van het formulier een advies uit voor de directie, die uiteindelijk een beslissing moet nemen.	Nadat er een vacature ontstaat
P&O plaatst vacature	Clustermanager, P&O-adviseur en	De clustermanager vraagt de P&O-	Na toestemming van de directie naar

	Personeelsbeheer	adviseur om een vacaturetekst op te stellen. De P&O-adviseur vraagt Personeelsbeheer om de vacature intern te plaatsen.	aanleiding van het proces centrale sturing van de vacatureaanvraag.
P&O betrekken bij wervings- en selectieproces	Clustermanager en P&O-adviseur	De clustermanager vraagt zijn P&O-adviseur om te adviseren bij het wervings- en selectieproces.	Nadat sollicitaties ontvangen zijn naar aanleiding van de vacature.
Arbeidsjurist controleert arbeidsverleden ingehuurd medewerker	P&O-adviseur en arbeidsjurist	De P&O-adviseur vraagt advies aan een van de drie arbeidsjuristen.	Indien een inhuurkracht intern gesolliciteerd heeft op een tijdelijke vacature.
Arbeidsjurist geeft advies	Arbeidsjurist	De arbeidsjurist adviseert of de inhuurkracht een tijdelijk contract kan krijgen (en voor welke bepaalde tijd) of dat er een te groot risico op een vast contract bestaat (als gevolg van opvolgend werkgeverschap).	Na bestudering van het aantal contracten en de inleenperiode en na analysering van de verschillen, dan wel overeenkomsten tussen de werkzaamheden. Na bestudering van de afspraken met de (voormalige) uitlener.
P&O-adviseur geeft advies in verdere selectieproces	P&O-adviseur	De P&O-adviseur adviseert in het selectieproces welke kandidaat het meest geschikt is, hierbij lettend op de brede inzetbaarheid.	Nadat de clustermanager en de P&O-adviseur samen de selectiegesprekken gevoerd hebben.

- **Uitstroom**

Als een ingehuurd medewerker uitstroomt, zijn er in principe geen risico's meer voor de Provincie Limburg. De medewerker kan dan geen aanspraak maken op een eventueel vast dienstverband bij de Provincie. Waar de Provincie wel rekening mee moet houden is de aanzegtermijn. Naar aanleiding van de WWZ geldt bij een tijdelijk contract van zes maanden of langer een aanzegtermijn. Dit houdt in dat een formele werkgever, uiterlijk een maand voor het einde van het contract, de medewerker schriftelijk aangeeft of de overeenkomst wel of niet wordt voortgezet. De consequentie voor de werkgever bij het niet in acht nemen van de aanzegtermijn, is een vergoeding

ter hoogte van een bruto maandsalaris. Bij een te late aanzegging is de werkgever een evenredige vergoeding verschuldigd. Bij uitzendovereenkomsten mét een uitzendbeding geldt de aanzegtermijn niet. Bij ingehuurd medewerkers die privaatrechtelijke dienstverbanden met de uitlener hebben, zoals uitzendkrachten en gedetacheerden van privaatrechtelijke organisaties, heeft de Provincie Limburg nu al (voor het inwerking treden van de WNRA) te maken met de aanzegtermijn. De formele werkgever (de uitlener) is verantwoordelijk voor de aanzegtermijn. De Provincie zal als inlener de uitlener dan wel tijdig moeten informeren of ze het inleencontract wil verlengen of niet. Hierover zullen de uitleners afspraken willen maken met de Provincie Limburg.

Aandachtspunten

De hierboven beschreven aanbevelingen ten behoeve van het beleid voor het inhuren van personeel zijn voornamelijk gedaan naar aanleiding van de wijziging in de ketenbepaling als gevolg van de WWZ. De Provincie Limburg krijgt pas te maken met deze wijzigingen na het inwerking treden van de WNRA. De inwerkingtreding van de WNRA brengt op zichzelf ook nog een aantal aandachtspunten met zich mee. Deze aandachtspunten, waar de Provincie Limburg rekening mee moet houden, worden hieronder aangehaald.

- **Cao**
De bedoeling is dat er voor het inwerking treden van de WNRA cao's tot stand zijn gekomen voor de verschillende overheidssectoren. Er klinken geluiden dat de lagere overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) een gezamenlijke cao willen. Indien het niet lukt om voor het inwerking treden van de wet een cao te hebben gesloten, blijft de huidige rechtspositieregeling in stand 'als ware het een cao'. Hiervoor moeten de huidige rechtspositieregelingen nagelopen worden op onderdelen die in strijd zijn met het dwingende recht. IPO Werkgeverszaken heeft aangegeven na te gaan of de bepalingen in de CAP kunnen worden omgezet in cao-bepalingen (Interprovinciaal overleg). Daarnaast moet voor het cao-overleg geïnventariseerd worden wat de mogelijkheden en wensen zijn om bij cao van BW-bepalingen af te wijken (driekwartdwingend recht). Om alle ambtenaren binnen de sector aan de cao te binden, zal er een incorporatiebeding moeten worden opgenomen in de arbeidsovereenkomst. Door een incorporatiebeding is er sprake van rechtstreekse doorwerking van de cao-afspraken in de arbeidsovereenkomst. Dit zou betekenen dat alle ambtenaren (die onder de WNRA vallen) toch een arbeidsovereenkomst, met incorporatiebeding, moeten ondertekenen, ondanks dat de aanstelling van rechtswege wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst. De Provincie Limburg kan er alvast rekening mee houden dat ze dit moet organiseren tegen de tijd dat er een cao tot stand is gekomen.
- **Lid 6**
Zoals uit het onderzoek is gebleken, maakt lid 6 van het nieuwe artikel 7:668a BW het mogelijk om zonder enige beperking bij cao af te wijken van lid 2 betreffende opvolgend werkgeverschap. Dit is dus een voorbeeld van het hierboven genoemd driekwartdwingend recht. De Provincies (eventueel de lagere overheden) zouden bij het afsluiten van een cao kunnen beslissen dat voorafgaande uitzendperiodes uitgesloten worden voor opvolgend werkgeverschap. Hiermee wordt echter de bedoeling van de wetgever omzeild en voor een maatschappelijke organisatie als de Provincie is dit vanwege haar voorbeeldfunctie niet aan te raden. Wat wel overwogen kan worden bij de cao onderhandelingen is om ongeacht het aantal contracten, een voorafgaande uitzendperiode altijd als één contract mee te tellen. Op deze manier is het risico van het uitzendbeding, waardoor er door een ziekmelding al twee contracten ontstaan, ondervangen. De onderzoeker beveelt deze mogelijkheid dan ook aan.

- **Leergang en cursussen**
Door de WNRA wordt het private arbeidsrecht van toepassing op de arbeidsverhouding tussen overheidswerkgevers en ambtenaren. Hierdoor wordt er voornamelijk van P&O-adviseurs en rechtspositiejuristen kennis van het private arbeidsrecht gevergd. Deze mensen zullen dus voor het inwerking treden van de WNRA bijgeschoold moeten worden. Dit geldt natuurlijk niet alleen voor de Provincie Limburg, maar voor alle provincies en onder andere ook voor alle gemeenten en de waterschappen. Sinds begin oktober 2014 is een klankbordgroep actief die bestaat uit P&O-ers en arbeidsjuristen van de lagere overheden. De klankbordgroep adviseert gevraagd en ongevraagd een stuurgroep van de werkgeverskoepel ten aanzien van een correcte en tijdige implementatie van de WNRA (Unie van Waterschappen, Interprovinciaal overleg, VNG, December 2014). In de klankbordgroep is gesproken over een gezamenlijk aanbestedingstraject voor de cursussen voor de P&O-ers en juristen van alle lagere overheden. De Provincie Limburg hoeft dit dus niet zelf te regelen. Doordat een arbeidsjurist van de Provincie Limburg in de klankbordgroep zit, zal de Provincie Limburg voldoende op de hoogte zijn van de ontwikkeling omtrent het klaarstomen voor de WNRA en hierdoor zal er vanuit de Provincie Limburg ook enige invloed zijn. Zo is bijvoorbeeld al aangegeven dat het belangrijk is dat er in de cursus aandacht is voor de verschillen tussen de rechtspositieregelingen van provincies en gemeenten, zodat de cursus niet volledig gericht is op de rechtspositieregeling van gemeenten. Deze leergang voor de P&O-ers en arbeidsjuristen zal een relatief groot deel van het opleidingsbudget in beslag nemen. Het advies aan de Provincie Limburg luidt om vroegtijdig een deel van het opleidingsbudget voor deze leergang te reserveren. Op die manier kan voorkomen worden dat andere opleidingsinitiatieven binnen de organisatie te zeer in het gedrang komen.
- **Medewerkers informeren**
Voor het inwerking treden van de WNRA moeten de medewerkers geïnformeerd worden over het doel en de gevolgen van de WNRA. Ook dit gaat voor de lagere overheden gezamenlijk geregeld worden door de klankbordgroep. Zo is er al een factsheet uitgegaan voor alle P&O-ers en arbeidsjuristen (Unie van Waterschappen, Interprovinciaal overleg, VNG, December 2014). In een later stadium zal er ook een factsheet uitgaan voor alle medewerkers van de lagere overheden. De verdere vorm van het informeren van de medewerkers is nog niet bekend. De Provincie Limburg heeft zelf in haar personeelsblad al eens aandacht besteed aan de WNRA. Binnenkort zal er in het personeelsblad een interview verschijnen over de WNRA met de arbeidsjurist die deelneemt in de klankbordgroep. Middels het personeelsblad en intranet kan de Provincie Limburg haar medewerkers al in een vroeg stadium, maar ook vlak voor en na het in werking treden van de WNRA, informeren over het doel en de gevolgen van de nieuwe wet. Het is aan te raden om de medewerkers voldoende op te hoogte te brengen, zodat er zo min mogelijk onrust ontstaat door onduidelijkheden.
- **Grenzen**
Hoewel in de aanleiding staat dat met dit onderzoek een terreinverkenning wordt gedaan naar de maximale rek in de nieuwe wetgeving, raadt de onderzoeker de Provincie Limburg af om doelbewust de grenzen op te zoeken om de nieuwe ketenregeling te ontlopen. Dit zou door de rechter wellicht kunnen worden beschouwd als misbruik van recht. Daarnaast is dit ook niet gepast voor een maatschappelijke organisatie als de Provincie. Een voorbeeld van het doelbewust de grenzen opzoeken van de nieuwe wetgeving is een tussenpoos van precies 6 maanden en één dag om zo de keten van voor af aan te laten beginnen.

6.3 Kritische terugblik

In deze laatste paragraaf wordt er kritisch teruggeblikt op het onderzoek. Hierbij wordt een antwoord geformuleerd op de vraag; wat heeft het onderzoek opgeleverd en wat had er beter gekund?

Toen in samenspraak met de jurist van de Provincie Limburg het onderwerp, de WNRA in relatie tot de wijziging van artikel 7:668a lid 2 BW als gevolg van de WWZ, tot stand kwam, had ik niet verwacht dat het onderzoek zo uitgebreid zou worden. Het onderzoek is tenslotte slechts gericht op één bepaalde zinsnede in één bepaald lid van één bepaald artikel van een wet. Ik ben erachter gekomen dat er zeer veel informatie te verkrijgen is over de aanleiding, de totstandkoming, het doel en de gevolgen van de nieuwe wetten. En zelfs over die ene wijziging in lid 2 van artikel 7:668a BW is veel geschreven.

De Provincie Limburg is daarnaast een grote organisatie met veel vastgelegde regels en procedures, waar ook veel informatie over te verkrijgen is. Ik heb tijdens mijn gehele opleiding People and Business Management nog nooit zo een complete organisatieanalyse kunnen maken als van de Provincie Limburg.

Door de hoeveelheid informatie die voor handen is, was het prettig dat het onderwerp, en daarmee de vraagstelling, zo concreet en goed afgebakend was. Dit maakte het mogelijk om het onderzoek binnen de beschikbare periode te kunnen afronden, maar ook om voldoende 'to-the-point' te komen. Ik ben dan ook tevreden over het onderzoeksresultaat. Het onderzoek is uitgebreid, maar toch gestructureerd door het duidelijk afgebakende onderwerp. Hierdoor is er uiteindelijk echt een antwoord op de probleemstelling geformuleerd kunnen worden. Ook ben ik tevreden met wat ik zelf van het onderzoek geleerd heb. Zoals in het voorwoord naar voren is gekomen, wilde ik graag een juridisch onderwerp om eigen te worden met wetteksten, jurisprudentie, parlementaire stukken et cetera. Dit is voor mijn gevoel voldoende gelukt. Ik kan nu een wettekst analyseren, jurisprudentie vinden en goed interpreteren en ik weet nu waar ik parlementaire stukken kan vinden en welke informatie ik daar uit kan halen. Vooral de begeleiding van de jurist van de Provincie Limburg heeft hieraan bijgedragen.

Kijkend naar het resultaat voor de Provincie Limburg had ik andere verwachtingen. In eerste instantie leek het dat die tussenzin in het nieuwe lid 2 van artikel 7:668a BW een grote verandering met zich mee zou brengen voor de praktijk. Waarschijnlijk is die verwachting ontstaan door de formulering van de zinsnede, maar ook door het idee dat ik een uitgebreid onderzoek volledig ging wijden aan die ene zinsnede. Uiteindelijk is, na het beantwoorden van de deelvragen, in de conclusie naar voren gekomen dat de wijziging van de ketenbepaling minder gevolgen gaat hebben voor de praktijk dan verwacht wordt. Dit is natuurlijk een positieve conclusie voor de (overheids)werkgevers. Echter ik had verwacht een 'spannende' conclusie te kunnen trekken, om zo geweldige, praktische aanbevelingen te kunnen doen die zeer waardevol zouden zijn voor de Provincie Limburg. Ik was op zoek naar het 'ei van Columbus' en dit heb ik voor mijn gevoel niet gevonden. Echter door middel van mijn onderzoek wordt de Provincie Limburg wel alert gemaakt op de aankomende wijzigingen voor de praktijk naar aanleiding van de nieuwe wetten, voornamelijk voor het inhuren van personeel. Ook wordt door middel van het onderzoek de Provincie Limburg duidelijk geïnformeerd over het doel en de gevolgen van de WNRA. In het kader daarvan zijn er toch praktische aanbevelingen geformuleerd kunnen worden voor de Provincie Limburg. Ik heb dan ook geleerd dat een onderzoek niet altijd een doorbraak in de wetenschap hoeft te zijn. Het was voor mij een leerzaam onderzoek en hopelijk is het voor de Provincie Limburg een bruikbaar onderzoek.

Actuele ontwikkelingen

Gedurende het schrijven van de scriptie hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn op de inhoud van de scriptie. Deze ontwikkelingen zullen op deze ingevoegde pagina beschreven worden.

Per 1 juni 2015 is Start People het nieuwe uitzendbureau waarmee de Provincie Limburg een raamovereenkomst heeft gesloten. Start People geldt hierbij als opvolgend werkgever ten opzichte van Tempo Team, het vorige uitzendbureau waar de Provincie een overeenkomst mee had. In de periode februari tot juni hebben er veel overleggen plaatsgevonden tussen Start People en de Provincie Limburg betreffende de afspraken voor de samenwerking. Uiteindelijk is vanwege de sectorverloning³⁹ van Start People afgesproken dat uitzendkrachten in fase A (zónder uitzendbeding) opeenvolgend contracten krijgen van zeven dagen (weekcontracten). Daarnaast ontstaat er een nieuw contract indien de uitzendkracht ziek wordt. Dit betekent dat de uitzendkracht een grote hoeveelheid contracten krijgt in fase A. Voor het uitzendbureau is dit geen enkel probleem, daar er een onbeperkt aantal contracten mag worden afgesloten in fase A. Echter de Provincie Limburg kan in verband met opvolgend werkgeverschap, na drie weken (en dus drie contracten), geen tijdelijk contract meer afsluiten met een voormalige uitzendkracht. Het maximum aantal van drie contracten is dan namelijk altijd bereikt bij een uitzendkracht, waardoor er slechts direct een vast contract afgesloten kan worden.

Uitzendkrachten die vóór de overgang naar Start People slechts één contract in fase A gehad hebben, worden door Start People gedetacheerd in fase A. Hierbij ontstaat er geen nieuw contract bij ziekte en in dit geval kunnen er andere afspraken gemaakt worden met betrekking tot de duur van de contracten. Slechts voor deze ingehuurde medewerkers, en gedetacheerden via detacheringsbureaus of andere organisaties, gelden de aanbevelingen op het gebied van de in- en doorstroom. Zij kunnen namelijk wel nog op tijdelijke basis aangenomen worden rechtstreeks bij de Provincie Limburg, mits er niet al drie detacheringscontracten zijn geweest of de maximale termijn is overschreden. Ook dan is een tijdelijke aanstelling bij de Provincie niet meer mogelijk.

Een andere actuele ontwikkeling is dat vanuit de Klankbordgroep normalisering decentrale overheden geluiden klinken dat de inwerkingtreding van de WNRA wordt verschoven van 1 januari 2017 naar 1 januari 2018. Dit omdat er anders te weinig tijd is voor de overheidswerkgevers om zich voor te bereiden op de wetswijziging. Deze informatie is afkomstig van de jurist van de Provincie Limburg die deelneemt in de Klankbordgroep.

³⁹ Start People verloon de uitzendkrachten niet in sector 52 voor de Uitzendbranche, maar in sector 45 Zakelijke Dienstverlening. Hierdoor kan Start People een scherp tarief hanteren. Als uitzendkrachten worden verloon in een andere sector dan 52, betekent dit onder andere dat uitzendkrachten in fase A alleen te werk mogen worden gesteld met een uitzendovereenkomst zónder uitzendbeding. Dit houdt in dat wanneer de opdrachtgever de opdracht beëindigt, niet automatisch de overeenkomst tussen Start People en de uitzendkracht eindigt.

Bibliografie

Arresten

Bootsma/Campina, 14355 (Hoge Raad november` 22, 1991).

CRvB 18/11/2013, 10-5849 AW (Centrale Raad van Beroep november 18, 2013).

HR 23/4/1993 (Hoge Raad april 23, 1993).

HR 25/5/2012, 11/00565 (Hoge Raad mei 25, 2012).

Ktr. Amsterdam 13/5/2013, KK13-623 (Kantonrechter Amsterdam mei 13, 2013).

Ktr. Zwolle 14/3/2006, 291974 CV 05-4716 (Kantonrechter Zwolle maart 14, 2006).

Slijkoord/Hekkema, 12753 (Hoge Raad oktober 24, 1986).

Van Tuinen/Wolters, 10/05466 (Hoge Raad mei 11, 2012).

Boeken

Amelsfoort, C. &.-C. (2009). *Personeel voor als het u uitkomt*. Helmond: Indicator.

Bakels, H. (2013). *Schets van het Nederlandse arbeidsrecht*. Deventer : Kluwer.

Diebels, M. (2012). *De kleine gids voor het Nederlandse arbeidsrecht* . Deventer: Kluwer.

Doelen, A. W. (2010). *Organiseren & managen. Het 7s-model toegepast*. (tweede ed.). Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.

Heerma van Voss, G. (2013). *Inleiding Nederlands sociaal recht* (negende ed.). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Kluijtmans, F. (2010). *Leerboek HRM*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.

Loonstra, C. Z. (2010). *Arbeidsrechtelijke thema's* (vierde ed.). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Marcus, J. V. (2009). *Een praktijkgerichte benadering van organisatie en management* (zesde ed., Vol. Paragraaf 9.5). Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.

Verhoeven, N. (2011). *Wat is onderzoek?* (vierde ed.). Amsterdam: Boom uitgevers.

Verhulp, E. e. (2010). *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht* (derde ed.). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Kamerstukken

Kamerstukken II, 2010/11, 32550, nr. 3.

Kamerstukken II, 2013/14, 33818 nr. 3.

Kamerstukken II, 2013/14, 33818 nr. 5.

Kamerstukken II, 2013/14, 33818 nr. 7.

Kamerstukken II, 2013/14 nr. 8.

Kamerstukken II, 2013/14 nr. C.

Kamerstukken II, 2013/14 nr. D herdruk.

Kamerstukken II, 2013/14 nr. E.

Presentaties

Bois, P. d. (Oktober 2014). *Normalisering rechtspositie ambtenaren. Klankbordgroep normalisering decentrale overheden.*

Rapporten

Algemene werkgeversvereniging Nederland. (3 november 2014). *Samenvatting en toelichting Wet werk en zekerheid.*

CAP. (2015, maart). *Rechtspositiebundel.* Provincie Limburg.

Singel Personele diensten. (2013). *Het functioneringsgesprek. Gewoon betrokken.*

Unie van Waterschappen, Interprovinciaal overleg, VNG. (December 2014). *Factsheet normalisering rechtspositie ambtenaren.*

UWV. (2012, september). *Uitwisselbare functies.* Opgeroepen op april 17, 2015, van [uwv.nl: http://www.uwv.nl/werkgevers/Images/uitwisselbare-functies-0812.pdf](http://www.uwv.nl/werkgevers/Images/uitwisselbare-functies-0812.pdf)

UWV. (september 2012). *Beleidsregels Ontslagbesluit UWV. Berekening duur dienstverband.*

Richtlijnen

Richtlijn 1999/70/EG. (1999, juli 10). *Publicatieblad nr. L 175.*

Scripties

Hol, P. (2013). *De Nederlandse implementatiewetgeving van Richtlijn 99/70/EU.* Amsterdam: Scriptie Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit van Amsterdam.

Vaktijdschrift artikelen

Palm, S. (2014). De zoektocht naar de juiste interpretatie van opvolgend werkgeverschap na Van Tuinen/Wolters. *Arbeidsrechtelijke Annotaties.*

Sprengers, L. (2015, februari). Overgangsrecht Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. *Tijdschrift voor AmbtenarenRecht (TAR)*, pp. 80-81.

Staatsblad. (1998, juni 2). Flexibiliteit en Zekerheid. *Staatsblad*, 1998(300).

Staatsblad. (2014). *Wet Werk en Zekerheid.*

Websites

7s-model van McKinsey. (sd). Opgeroepen op februari 27, 2015, van [7s-model.nl: http://www.7smodel.nl/](http://www.7smodel.nl/)

- Advocaat JPR Advocaten, A. B. (2014, maart 21). *Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren*. Opgeroepen op maart 23, 2015, van jpr.nl:
<http://www.jpr.nl/nieuwsbrief/arbeidsrecht/wet-normalisering-rechtspositie-ambtenaren>
- Arbeidsrechter. (2015, januari 1). *De proeftijd. Regeling na 1 januari 2015*. Opgeroepen op mei 7, 2015, van arbeidsrechter.nl: <http://www.arbeidsrechter.nl/proeftijd-in-de-arbeidsovereenkomst>
- Binnenlands Bestuur. (2015, februari 16). *Normalisering Rechtspositie Ambtenaren*. Opgeroepen op maart 23, 2015, van binnenlandsbestuur.nl:
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/kennispartners/leeuwendaal/normalisering-rechtspositie-ambtenaren.9463132.lynkx>
- Eerste Kamer . (sd). *Wet Werk en Zekerheid*. Opgeroepen op maart 25, 2015, van eerstekamer.nl:
http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33818_wet_werk_en_zekerheid
- Effectory. (2013, februari 23). *Wat is betrokkenheid*. Opgeroepen op mei 26, 2015, van effectory.nl: <http://www.effectory.nl/kennis/themas/wat-is-betrokkenheid/>
- Hoendermis & Van Loenhout juridisch advieskantoor. (sd). *Inleiding ambtenarenrecht*. Opgeroepen op maart 16, 2015, van hvl-juristen.nl: <http://hvl-juristen.nl/Inleiding-ambtenarenrecht/3399>
- HR Juristen. (2011, augustus 3). *Afschaffing ambtenarenrecht*. Opgeroepen op februari 23, 2015, van hrjuristen.nl: <http://www.hrjuristen.nl/publicaties/afschaffing-ambtenarenrecht>
- HR-Kiosk. (sd.) *Flexibele arbeidsovereenkomst*. Opgeroepen op mei 18, 2015, van hr-kiosk.nl: <http://www.hr-kiosk.nl/hoofdstuk/arbeidsrecht/arbeidsovereenkomst/flexibele-arbeidsovereenkomst>
- Interprovinciaal overleg. (sd). *Normalisatie rechtspositie ambtenaren*. Opgeroepen op mei 26, 2015, van ipo.nl: <http://ipo.nl/overige-beleidsvelden/werkgeverszaken/normalisatie-rechtspositie-ambtenaren>
- J.Blokker. (2015, januari 16). *Opvolgend werkgeverschap per 1 juli 2015*. Opgeroepen op april 23, 2015, van btu-advocaten.nl: <http://www.btu-advocaten.nl/nieuws/opvolgend-werkgeverschap-1-juli-2015>
- JPR Advocaten. (2012, juli 6). *Wanneer is er sprake van opvolgend werkgeverschap?* Opgeroepen op april 1, 2015, van jpr.nl:
<http://www.jpr.nl/nieuwsbrief/arbeidsrecht/wanneer-is-er-sprake-van-opvolgend-werkgeverschap>
- Laar, M. v. (2014, februari 4). *Flexwerk bij de overheid: de ketenregeling*. Opgeroepen op april 10, 2015, van capra.nl:
http://www.capra.nl/4_1189_Flexwerk_bij_de_overheid__de_ketenregeling.aspx

Rijksoverheid. (sd). *Aanpassingen WW*. Opgeroepen op maart 27, 2015, van rijksoverheid.nl: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werkloosheid-en-ww/kabinetsplannen-aanpassing-ww>

Rijksoverheid. (sd). *Nieuwe rechtspositie ambtenaren*. Opgeroepen op maart 23, 2015, van rijksoverheid.nl: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidspersoneel/werknemer-bij-de-overheid/nieuwe-rechtspositie-ambtenaren>

Rijksoverheid. (sd). *Positie flexwerkers sterker*. Opgeroepen op maart 27, 2015, van rijksoverheid.nl: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/arbeidsovereenkomst-en-cao/kabinetsplannen-positie-flexwerkers>

Rijksoverheid. (sd). *Wijziging ontslagrecht en ontslagvergoeding*. Opgeroepen op maart 27, 2015, van rijksoverheid.nl: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontslag/kabinetsplannen-ontslagrecht-en-ontslagvergoeding>

Verhulp. (2014, oktober 6). *Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek Boek 7 artikel 668a*. Opgeroepen op april 1, 2015, van kluwnavigator.nl: [https://navigator.kluwer.nl/scion/secure/ctx_4307818/index.jsp?cpid=WKNL-LTR-Navigator#page\[9\]](https://navigator.kluwer.nl/scion/secure/ctx_4307818/index.jsp?cpid=WKNL-LTR-Navigator#page[9])

Bijlagenboek

Scriptie

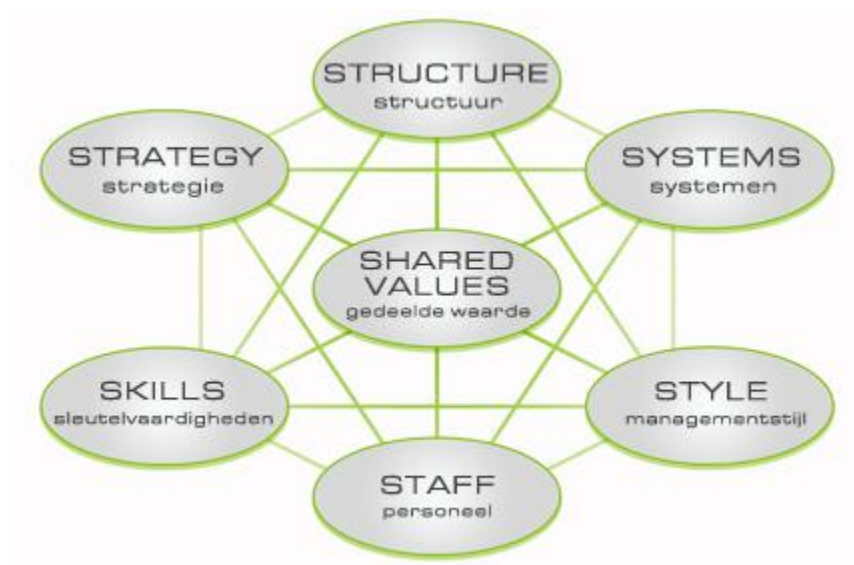
De Provincie Limburg als 'normale' opvolgende werkgever

provincie limburg



Inhoudsopgave Bijlagenboek

Bijlage I	Afbeelding 7s-model.....	77
Bijlage II	Interviewvragen interview P&O-adviseur ten behoeve van organisatieanalyse ..	78
Bijlage III	Organigram oude organisatiestructuur.....	79
Bijlage IV	Organigram huidige organisatiestructuur.....	80
Bijlage V	Personeelsopbouw naar geslacht en leeftijd.....	81
Bijlage VI	Interpretatiemethoden	82
Bijlage VII	Onderzoeksmethode per deelvraag	83
Bijlage VIII	Artikel 7:668a BW	85
Bijlage IX	Afbeelding HR-cyclus van Fombrun	86
Bijlage X	Interviewvragen P&O-adviseur ten behoeve van analyse huidig beleid voor het inhuren van personeel	87
Bijlage XI	Interviewvragen advocaat mr. W. Gerlag ten behoeve van zijn reactie op de WNRA en de WWZ	88
Bijlage XII	Reacties op het wetsvoorstel Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA).....	89
Bijlage XIII	Artikel N WWZ (wijziging artikel 7:668a BW)	92
Bijlage XIV	Reacties op de Wet Werk en Zekerheid (WWZ).....	94
Bijlage XV	Artikel B.2 CAP	97
Bibliografie		98



Figuur 1: 7s-model van McKinsey (7s-model van McKinsey)

Strategy

- Is er een document waarin de strategie/visie van de Provincie Limburg is beschreven?
- Wat zijn de sterktes en zwaktes van de Provincie Limburg als organisatie?
- Wat verwachten externe belanghebbenden? Is dit duidelijk en algemeen bekend binnen de organisatie?

Structure

- Hoe was de situatie voor de clusterindeling?
- Hoeveel hiërarchische niveaus zijn er momenteel?
- Wie rapporteert aan wie? Hoe is de verdeling qua bevoegdheden en verantwoordelijkheden?

Systems

- Hoe zien de overlegstructuren er uit?
- Op welke wijze worden besluiten genomen?
- Wat zijn de belangrijkste systemen binnen de organisatie?
- Welke personeelssystemen zijn er?
- Wat is je mening over de systemen? Zijn ze handig of omslachtig?

Staff

- Hoeveel medewerkers telt de Provincie Limburg?
- Hoe is de verhouding tussen vast en flexibel (ingehuurd) personeel?
- Hoe ziet de cyclus van functionerings- en beoordelingsgesprekken er uit?
- Welke arbeidsvoorwaarden worden speciaal ingezet om medewerkers te binden en te boeien?
- Op welke manier wordt er aandacht besteed aan ontwikkelen en opleiden?
- Hoe ziet het wervings- en selectieproces er uit?
- Hoe ziet het wervings- en selectieproces er uit bij ingehuurd personeel?

Style

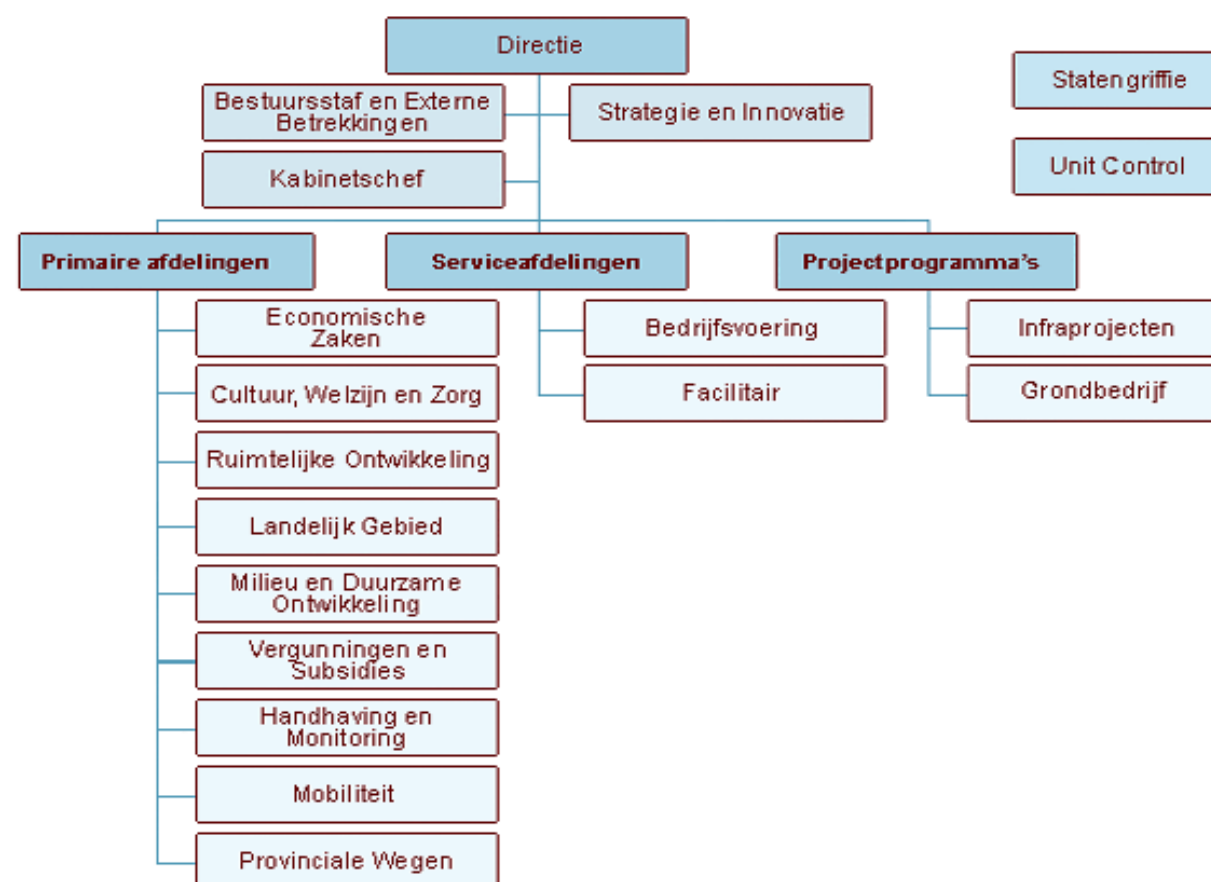
- Durven managers te delegeren en hebben medewerkers inspraak?
- Hoe reageren managers op fouten van medewerkers?
- Vinden medewerkers hun managers bereikbaar?
- Kennen managers de persoonlijke situatie van de mensen?

Shared values

- Zijn de medewerkers betrokken?
- Is er een verschil in betrokkenheid bij de organisatie tussen vast en ingehuurd personeel?
- Hoe kan de cultuur van de Provincie Limburg getypeerd worden?

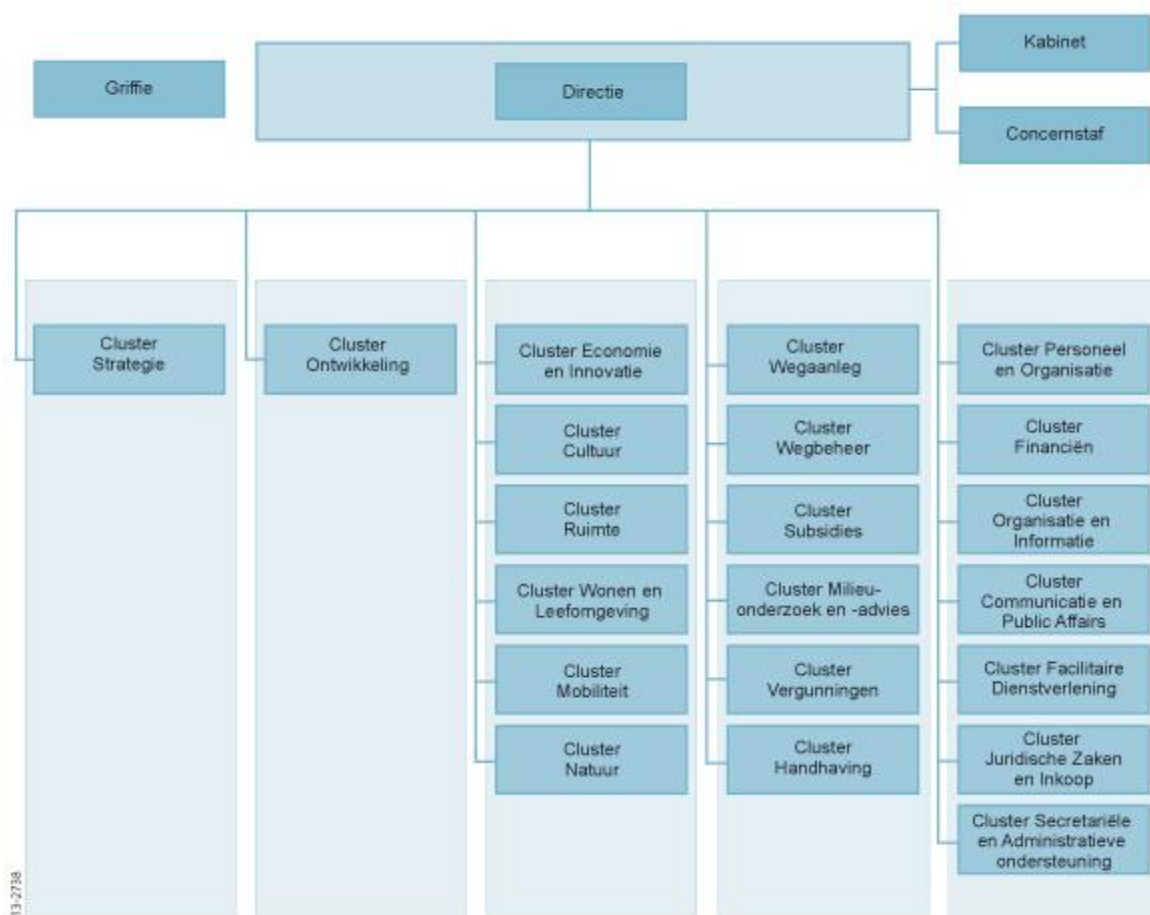
Skills

- Wat zijn de kerncompetenties van de Provincie Limburg?
- Is er sprake van competentie management bij de Provincie Limburg?
- Wordt er in het selectieproces rekening gehouden met competenties? Ook bij ingehuurd personeel?



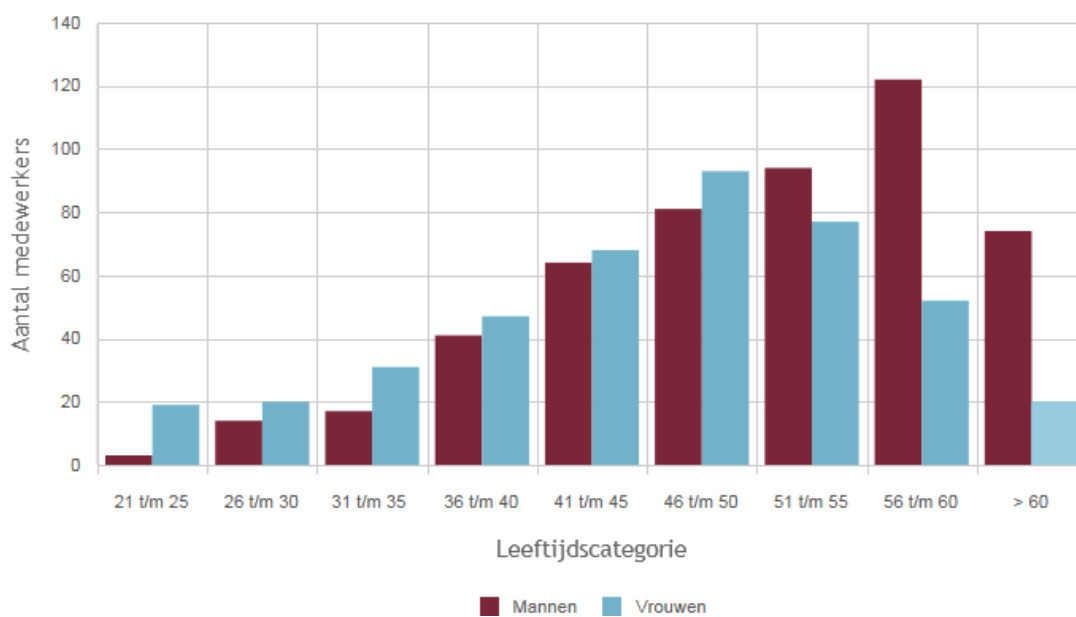
Figuur 2: Organigram Provincie Limburg vóór reorganisatie TVL⁴⁰

⁴⁰ Structuur Provincie Limburg (2008).



Figuur 3: Organigram Provincie Limburg (Provincie Limburg, 2014)

Leeftijd verdeeld naar mannen en vrouwen



Figuur 4: Personeelsopbouw naar geslacht en naar leeftijd.⁴¹

⁴¹ Sociaal jaarverslag Provincie Limburg 2014.

Bijlage VI Interpretatiemethoden

In het kader van de kwalitatieve analyse kunnen de rechtsregels die tijdens het bureauonderzoek onderzocht worden, door middel van interpretatiemethoden geanalyseerd worden. Hieronder worden de vijf belangrijkste interpretatiemethoden genoemd, afkomstig uit het boek *Inleiding in het Nederlands recht* (Verheugt, 2013).

Grammaticale interpretatie

Interpretatie van de wet is altijd uitleg van de taal die de wetgever heeft gebruikt. Zo wordt er bijvoorbeeld gekeken naar de algemene betekenissen van woorden uit de wettekst. Gebruik van een woordenboek is daarbij niet ongewoon.

Wetshistorische interpretatie

Bij de wetshistorische interpretatie gaat de aandacht naar de ontstaansgeschiedenis van de wet zelf. Dit kan vooral van belang zijn bij het achterhalen van de bedoeling van de wetgever. Bij wetten in formele zin kunnen de stukken die over een wetsvoorstel worden uitgewisseld tussen regering en Staten-Generaal, zoals de memorie van toelichting, het voorlopig verslag, de memorie van antwoord, het verslag van de vaste Kamercommissie en de mondelinge beraadslagingen in de Tweede en Eerste Kamer, geraadpleegd worden om de bedoeling van de wetgever te achterhalen. De wetshistorische interpretatie is in de rechtsspraak de meest gebruikte interpretatiemethode.

Systematische interpretatie

Om een goed inzicht te verkrijgen in de juiste betekenis van een bepaling zijn er twee manieren van ordening binnen het systeem van rechtsregels te onderscheiden. Ten eerste maakt de wettelijke bepaling deel uit van een wettelijke regeling en deze kent meestal een indeling in bijvoorbeeld paragrafen, afdelingen, titels en hoofdstukken. Ten tweede past de wettelijke regeling vaak in een groter geheel van regelingen. Inzicht in het systeem van het recht kan leiden tot inzicht in de juiste betekenis van een bepaling die van dat systeem deel uitmaakt.

Teleologische interpretatie

Bij de teleologische methode moet onderzocht worden welke betekenis van de bepaling in de huidige maatschappelijke omstandigheden de meest zinnige en de meest gewenste is.

Anticiperende interpretatie

De anticiperende interpretatiemethode laat zich leiden door nieuwe, nog niet ingevoerde, regels. Bij de uitleg van een rechtsregel kan de rechter een oplossing formuleren die gebaseerd is op een toekomstige regel.

Deelvraag 1

Hoe ziet het huidige beleid van de Provincie Limburg voor het inhuren van personeel er uit?

- Deskresearch theorie Model van Fombrun + toepassing model
- Kwalitatief fieldresearch naar huidig beleid aan de hand van half gestructureerd diepte-interview P&O-adviseur
- Fieldresearch naar twee praktijksituaties bij de Provincie Limburg

Deelvraag 2

Wat houdt de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren in?

- Deskresearch naar reden van totstandkoming van de wet aan de hand van wetshistorie/parlementaire stukken
- Deskresearch naar inhoud van het wetsvoorstel aan de hand van het wetsvoorstel en literatuur
- Desk- en fieldresearch naar reacties op het wetsvoorstel aan de hand van tijdschriftartikelen, een brief van de vakbonden en een half gestructureerd diepte-interview met advocaat en docent mr. Gerlag

Deelvraag 3

Waarom is de Wet Werk en Zekerheid in het leven geroepen en wat betekent deze wet voor de ketenbepaling?

- Deskresearch naar de reden van totstandkoming van de wet aan de hand van wetshistorie/parlementaire stukken
- Deskresearch naar de inhoud van de wet aan de hand van de wettekst, parlementaire stukken en literatuur
- Desk- en fieldresearch naar reacties op de wet aan de hand van tijdschriftartikelen en een half gestructureerd diepte-interview met advocaat en docent mr. Gerlag

Deelvraag 4

Wat staat er in de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies ten aanzien van de ketenregeling?

- Deskresearch naar artikel B.2 CAP
- Deskresearch naar de uitwerking van de twee praktijksituaties op basis van artikel B.2 CAP

Deelvraag 5

Wat zijn de verschillen tussen de provinciale rechtspositie en de burgerlijke rechtspositie met betrekking tot de huidige ketenbepaling?

- Deskresearch naar de overeenkomsten en verschillen tussen artikel B.2 CAP en artikel 7:668a BW aan de hand van de artikelen en jurisprudentie
- Deskresearch naar de uitwerking van de twee praktijksituaties op basis van het huidige artikel 7:668a BW

Deelvraag 6

Wat zijn de verschillen tussen de provinciale rechtspositie en de burgerlijke rechtspositie met betrekking tot de nieuwe ketenbepaling per 1 juli 2015?

- Deskresearch naar de overeenkomsten en verschillen tussen artikel B.2 CAP en artikel N van de WWZ aan de hand van de artikelen
- Deskresearch naar de uitwerking van de twee praktijksituaties op basis van het nieuwe artikel 7:668a BW

Artikel 668a

1. Vanaf de dag dat tussen dezelfde partijen:

a. arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd elkaar met tussenpozen van niet meer dan drie maanden hebben opgevolgd en een periode van 36 maanden, deze tussenpozen inbegrepen, hebben overschreden, geldt met ingang van die dag de laatste arbeidsovereenkomst als aangegaan voor onbepaalde tijd;

b. meer dan 3 voor bepaalde tijd aangegane arbeidsovereenkomsten elkaar hebben opgevolgd met tussenpozen van niet meer dan 3 maanden, geldt de laatste arbeidsovereenkomst als aangegaan voor onbepaalde tijd.

2. Lid 1 is van overeenkomstige toepassing op elkaar opvolgende arbeidsovereenkomsten tussen een werknemer en verschillende werkgevers, die ten aanzien van de verrichte arbeid redelijkerwijze geacht moeten worden elkanders opvolger te zijn.

3. Lid 1, onderdeel a, is niet van toepassing op een arbeidsovereenkomst aangegaan voor niet meer dan 3 maanden die onmiddellijk volgt op een tussen dezelfde partijen aangegane arbeidsovereenkomst voor 36 maanden of langer.

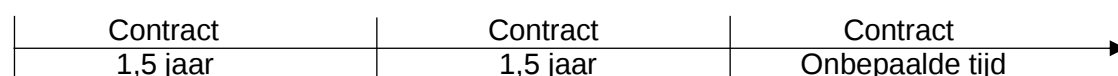
4. De termijn van opzegging wordt berekend vanaf het tijdstip van totstandkoming van de eerste arbeidsovereenkomst als bedoeld onder a of b van lid 1.

5. Van de leden 1 tot en met 4 kan slechts bij collectieve arbeidsovereenkomst of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan worden afgeweken ten nadele van de werknemer.

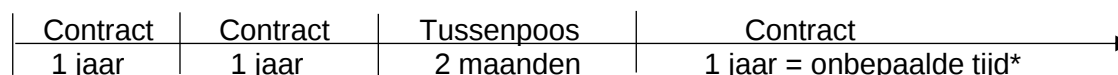
Toelichting:

Hieronder volgen enkele voorbeeldsituaties van lid 1 sub a in schemavorm:

Voorbeeld 1 maximaal 36 maanden:



Voorbeeld 2 maximaal 36 maanden:



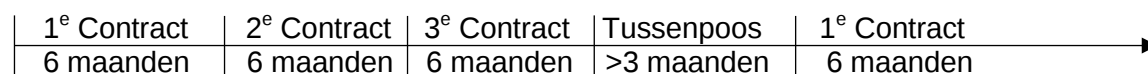
* De tussenpoos van niet meer dan 3 maanden (2 maanden in dit geval) is in de telling voor de keten inbegrepen, waardoor er na 10 maanden van het laatste contract, dat voor één jaar is aangegaan, een contract voor onbepaalde tijd ontstaat door het verstrijken van de termijn van 36 maanden.

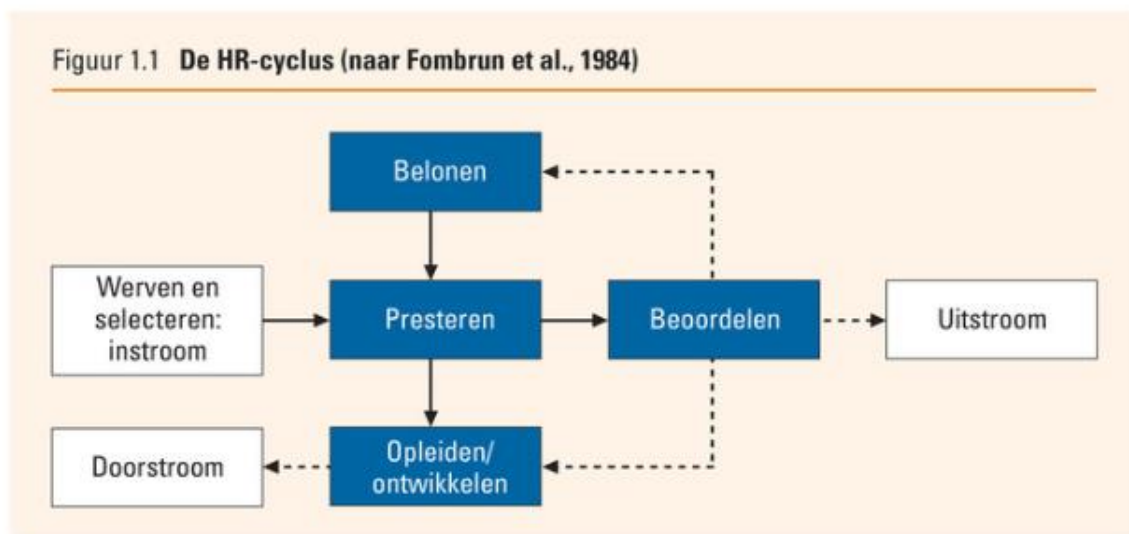
Hieronder volgen enkele voorbeeldsituaties van lid 1 sub b in schemavorm:

Voorbeeld 1 maximaal drie contracten:



Voorbeeld 2 maximaal drie contracten:





Figuur 5: HR-cyclus van Fombrun (Kluijtmans, 2010)

**Interviewvragen interview P&O-adviseur ten
behoefte van analyse huidig beleid voor het
inhuren van personeel**

- Wordt er bij de behoefte aan het inhuren van personeel de voorkeur gegeven aan het inhuren via een uitzendbureau?
- Hoe worden detachingskrachten geworven en geselecteerd?
- Nemen de ingehuurde medewerkers ook deel aan de jaargesprekscyclus?
Zo nee, hoe gaat het beoordelen van ingehuurde medewerkers dan in zijn werk?
- Worden ingehuurde medewerkers door de Provincie betaald?
Zo nee, door wie dan?
- Hebben ingehuurde medewerkers dezelfde arbeidsvoorwaarden als de vaste medewerkers van de Provincie Limburg?
- Krijgen ingehuurde medewerkers functiegebonden- of concern opleidingen aangeboden door de Provincie Limburg?
- Hebben ingehuurde medewerkers ook POB vanuit de Provincie Limburg?
- Hoe wordt er verder aandacht besteed aan het ontwikkelen van ingehuurde medewerkers?
- Wat zijn de vormen van doorstroom voor een ingehuurde medewerker?
- Is het mogelijk dat er vanuit inlening via een uitzend- of detachingsbureau een vast dienstverband ontstaat?
- Hoe gaat de uitstroom van ingehuurde medewerkers in zijn werk?
Wordt er rekening gehouden met een opzegtermijn en aanzegtermijn?

WNRA

- Wat is uw mening over de reden van totstandkoming van de wet? M.a.w. vindt u dat de rechtspositie van de ambtenaren volledig genormaliseerd moet worden?
- Wat is uw mening over de inhoud van het wetsvoorstel? (Kijkend naar de uitgesloten ambtenaren en de opbouw van de nieuwe ambtenarenwet)
- Wat is uw mening over het proces van totstandkoming van de wet? (Kijkend naar het overgangsrecht waarbij de aanstellingen van rechtswege overgaan in een arbeidsovereenkomst)
- Hoe kijkt u als advocaat aan tegen de angst van de vakbonden en de ambtenaren, namelijk de teruggang in rechtsbescherming, vooral door het wegvallen van de mogelijkheid om intern bezwaar in te dienen?

WWZ

- Wat is uw mening over de reden van invoering van de wet?
- Wat is uw mening over de inhoud van de wet in het algemeen?
- Wat is uw mening over de wijziging van de ketenregeling?
- Wat is uw mening over de toevoeging in lid 2 van artikel 7:668a BW over opvolgend werkgeverschap?
- Wat is uw mening over de WNRA en de WWZ in relatie tot elkaar? (Ook kijkend naar de beide gelijktijdige totstandkomingsprocessen)
- Heeft u al praktijkvragen rondom deze nieuwe wetgeving gekregen?

De vraag of de ambtelijke rechtspositie moet worden genormaliseerd brengt veel reacties met zich mee. Naar aanleiding van het wetsvoorstel hebben de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) en de Zelfstandige Publieke Werkgevers (ZPW) een reactie ingediend. De SCO zijn van mening dat er een fundamentele gelijkheid moet zijn tussen werknemers in de private sector en ambtenaren in de publieke sector, echter zij zijn tegen het uitgangspunt dat het ambtelijke stelsel richting het private stelsel gaat. Zij menen dat het niet zo kan zijn dat de discussie over de normalisatie en over herziening van het ontslagstelsel in de private sector gescheiden van elkaar plaatsvinden. Het beste van beide stelsels zou volgens hen verenigd moeten worden. De reactie van de indieners van het wetsvoorstel hierop is dat ze mee kunnen gaan met deze gedachte, maar dat de antwoorden op de vraag wat dan het beste van beide stelsels is, nogal uiteenlopen. Daarnaast geven de indieners aan dat het niet zo kan zijn dat het ontslagstelsel van de private sector, dat al jaren functioneert, niet geschikt zou zijn voor het ontslaan van ambtenaren.

De ZPW geeft aan zich te kunnen vinden in het wetsvoorstel, omdat het zal leiden tot meer rechtsgelijkheid tussen werknemers onderling en een betere werking van de arbeidsmarkt. Daarnaast geeft de ZPW aan het positief te vinden dat het wetsvoorstel een helder onderscheid maakt tussen de rollen van de overheid (wetgever en werkgever). De indieners van het wetsvoorstel reageren hier als volgt op: "Wij zijn blij met de steun van de ZPW". Tot slot geeft de ZPW in hun reactie nog een opmerking over de kosten. De indieners geven aan dat de kosten ook gedeeltelijk door de ZPW worden gedragen, echter de kosten zullen beperkt blijven tot het intrekken van de rechtspositieregelingen. In plaats daarvan moeten cao's worden afgesloten. Het aanpassen van de administratieve organisatie is vergelijkbaar met de kosten die moeten worden gemaakt indien de rechtspositieregeling zou worden gewijzigd. Er blijven altijd kosten met het wetsvoorstel gepaard gaan voor de ZPW, vooral in het kader van juridische ondersteuning, maar daartegenover staan baten door het wegvallen van de bezwaar- en beroepsprocedures (Kamerstukken II, 2010/11, 32550, nr. 3).

Het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) concludeert in de brochure ten behoeve van de besloten expertmeeting Normalisering ambtelijke rechtspositie, georganiseerd door Albeda Leerstoel/CAOP, dat er nog een lange weg te gaan is naar voltooiing van de normalisering van de rechtspositie van de ambtenaren. Er zijn nog vele vragen niet beantwoord en er zal werk moeten worden gemaakt van de uitvoeringsregelingen. Er kan volgens de CAOP maar beter snel een begin worden gemaakt aan de voorbereidingen als de wet met ingang van 1 januari 2017 in werking moet treden (CAOP en Albeda Leerstoel, september 2012).

In een brief aan de Eerste Kamer van 4 maart 2014 oordeelt ACOP FNV⁴² dat het wetsvoorstel onduidelijk, inconsistent en onevenwichtig is. Bij onduidelijk wordt gewezen op artikel 17 lid 3 van het wetsvoorstel dat aangeeft dat de rechtspositieregelingen in stand blijven 'als ware het een cao' indien er niet op tijd een cao tot stand is gekomen. Het is de ACOP FNV niet duidelijk wat hier mee bedoeld wordt, is de wet op de cao en de wet AVV van toepassing? Daarnaast is onduidelijk waarom het georganiseerd overleg (GO) niet past

⁴² Samenwerkingsverband van vakbonden.

in een gelijkwaardig cao-systeem.

Niet alle ambtenaren worden werkzaam krachtens een arbeidsovereenkomst. De argumentatie voor dit onderscheid is inconsistent, aldus ACOP FNV. Defensie- en politiepersoneel zijn zulke uitzonderingen, vanwege het geweldsmonopolie van de overheid en de waarborgen die daarbij komen kijken. De vraag vanuit het samenwerkingsverband van de vakbonden is waarom de medewerkers van penitentiaire instellingen en bijzondere opsporingsambtenaren dan niet uitgezonderd zijn.

Wat de opmerking onevenwichtig betreft geeft ACOP FNV aan dat het wetsvoorstel zich richt op normalisering van de ambtenaar, maar niet op de overheidswerkgever. Op enkele punten blijft de vermenging van de rol van werkgever en wetgever van de overheid in stand, doordat de werkgever als wetgever eenzijdig regelingen kan opleggen ten aanzien van integriteit, nevenwerkzaamheden et cetera, terwijl deze onderwerpen in een genormaliseerde arbeidsverhouding horen in het cao-overleg.

Het voorstel is om op één moment (Big Bang) het ambtenarenrecht op te heffen en daarvoor in de plaats het arbeidsrecht in te stellen. Volgens mr. B. van Bon⁴³ verdient een minder rigoureuze aanpak de voorkeur. Zijn reden hiervoor is dat de status van de ambtenaar bij het grote publiek niet zeer gunstig is en dat het goed voorstelbaar is dat in de opinie van het grote publiek de opheffing van de status van ambtenaar een bevestiging is dat het aanzien terecht laag is (Bon, 2006).

Mr. Van Peijpe⁴⁴ stelt dat in de literatuur de mening overheerst dat de ambtenaren zoveel mogelijk onder de werking van het algemene arbeidsrecht gebracht moet worden (Peijpe, 2009).

Mr. W.J.Th.B. Gerlag, advocaat en docent arbeidsrecht van Zuyd Hogeschool, is in een interview ook naar zijn reactie op het wetsvoorstel gevraagd. De heer Gerlag is van mening dat ambtenaren speciale bescherming mogen ontvangen, omdat de overheidswerkgevers ook speciale verlangens hebben van ambtenaren, zoals bijvoorbeeld het melden van nevenwerkzaamheden. Hij is van mening dat er sprake is van een teruggang in de rechtsbescherming voor de ambtenaren, doordat de mogelijkheid om intern bezwaar in te dienen wegvalt. Gerlag ziet echter ook een voordeel hierin, namelijk dat ambtenaren zich direct kunnen wenden tot de onpartijdige kantonrechter. Op het gebied van de WNRA in relatie tot de WWZ geeft de heer Gerlag aan dat meer gelijkheid tussen beide rechtsposities de tendens is, maar dit gaat in zijn ogen ten koste van de ambtenaren. Hij vindt dat miskent wordt dat ambtenaren een voorbeeldfunctie hebben en dat de ambtenaar vanuit zijn aanstelling ook veel verplichtingen wordt opgelegd.

Mr. Bij de Vaate en mr. N. Hummel, beide werkzaam als docent/onderzoeker sociaal recht te Amsterdam schrijven in hun artikel *De Wet Werk en Zekerheid: omgekeerde normalisering?* ook over de relatie tussen de WWZ en de WNRA. Zij geven aan dat het ontslagrecht, zoals dat vorm gaat krijgen ingevolge de WWZ, veel lijkt op het ambtenarenontslagrecht. Dit vinden zij een opvallende uitkomst nu het ambtenarenontslagrecht juist afgeschaft gaat worden naar aanleiding van de normalisering. Volgens Bij de Vaate en Hummel is er op het gebied van het ontslagrecht sprake van

⁴³ Mr. B. van Bon is als advocaat verbonden aan Velo Advocaten te Utrecht.

⁴⁴ Mr. T. van Peijpe is een arbeidsrechtelijke specialist en auteur van vele arbeidsrechtelijke werken.

omgekeerde normalisering. Dit bevreemdt hen vanwege de kritiek op de langdurige ontslagprocedures in het ambtenarenrecht (Hummel, 2014).

N

Artikel 668a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel a, wordt «niet meer dan drie maanden» vervangen door «ten hoogste zes maanden» en wordt «36 maanden» vervangen door: 24 maanden.

2. Het eerste lid, onderdeel b, komt te luiden:

b. meer dan drie voor bepaalde tijd aangegane arbeidsovereenkomsten elkaar hebben opgevolgd met tussenpozen van ten hoogste zes maanden, geldt de laatste arbeidsovereenkomst als aangegaan voor onbepaalde tijd.

3. Het tweede lid komt te luiden:

2. Lid 1 is van overeenkomstige toepassing op elkaar opvolgende arbeidsovereenkomsten tussen een werknemer en verschillende werkgevers, die, ongeacht of inzicht bestaat in de hoedanigheid en geschiktheid van de werknemer, ten aanzien van de verrichte arbeid redelijkerwijze geacht moeten worden elkaars opvolger te zijn.

4. In het derde lid wordt «niet meer dan 3 maanden» vervangen door «ten hoogste drie maanden» en wordt «36 maanden» vervangen door: 24 maanden.

5. Het vijfde lid komt te luiden:

5. Bij collectieve arbeidsovereenkomst of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan kan de periode van 24 maanden, bedoeld in lid 1, onderdeel a, worden verlengd tot ten hoogste 48 maanden en kan het aantal van drie, bedoeld in lid 1, onderdeel b, worden verhoogd naar ten hoogste zes, indien:

a. het betreft een uitzendovereenkomst als bedoeld in artikel 690; of

b. uit die overeenkomst of regeling blijkt dat voor bij die overeenkomst of regeling te bepalen functies of functiegroepen de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering deze verlenging of verhoging vereist.

6. Er worden vijf leden toegevoegd, luidende:

6. Bij collectieve arbeidsovereenkomst of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan kan van lid 2 worden afgeweken ten nadele van de werknemer.

7. Bij schriftelijke overeenkomst of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan kan ten nadele van de bestuurder van een rechtspersoon worden afgeweken van de periode, bedoeld in lid 1, onderdeel a.

8. Bij collectieve arbeidsovereenkomst of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan kan dit artikel buiten toepassing worden verklaard voor bepaalde functies in een bedrijfstak indien Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij ministeriële regeling deze functies heeft aangewezen, omdat het voor die functies in die bedrijfstak bestendig gebruik is en vanwege de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering en van die functies noodzakelijk is de arbeid uitsluitend te verrichten op grond van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, niet zijnde uitzendovereenkomsten als bedoeld in artikel 690. Bij die regeling kunnen nadere voorwaarden worden gesteld aan het buiten toepassing verklaren, bedoeld in de eerste zin.

9. Bij collectieve arbeidsovereenkomst of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan kan voor daarin aangewezen arbeidsovereenkomsten die overwegend zijn aangegaan omwille van de educatie van de werknemer worden afgeweken van de periode, bedoeld in lid 1, onderdeel a, voor zover dat noodzakelijk is voor het afronden van de opleiding.

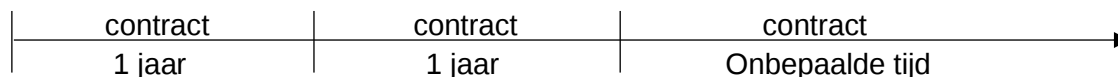
10. Dit artikel is niet van toepassing op arbeidsovereenkomsten die zijn aangegaan in verband met een beroepsbegeleidende leerweg als bedoeld in artikel 7.2.2. van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

11. Dit artikel is niet van toepassing op een arbeidsovereenkomst met een werknemer die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, indien de gemiddelde omvang van de door hem verrichte arbeid ten hoogste twaalf uur per week heeft bedragen.

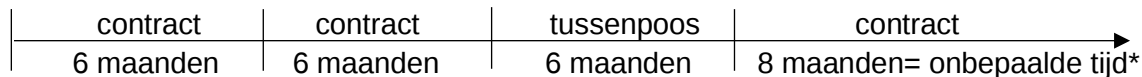
Toelichting:

Hieronder volgen enkele voorbeeldsituaties van het gewijzigde lid 1, sub a en b, in schemavorm.

Voorbeeld 1 maximaal 24 maanden:

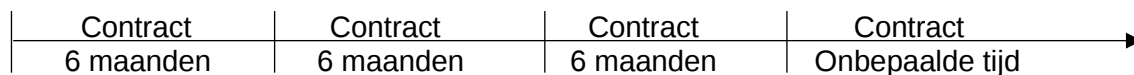


Voorbeeld 2 maximaal 24 maanden:

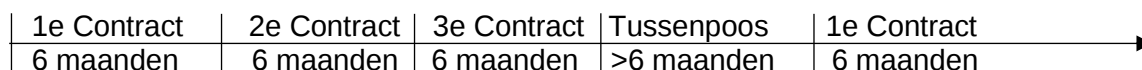


* De tussenpoos van 6 maanden is in de telling voor de keten inbegrepen, waardoor er na 6 maanden van het laatste contract voor 8 maanden een contract voor onbepaalde tijd ontstaat door het verstrijken van de termijn van 24 maanden. 6 maanden is de maximale rek in de wetgeving, na 6 maanden en één dag zou namelijk een nieuwe keten zijn begonnen. De tussenpoos mag namelijk ten hoogste zes maanden zijn.

Voorbeeld 1 maximaal drie contracten:



Voorbeeld 2 maximaal drie contracten:



In het boek *Arbeidsrechtelijke Reflecties 2014* van mr. L. Sprengers en mr. G. van der Voet wordt een reactie gegeven op lid 6 van de ketenbepaling uit de WWZ. Er wordt gesteld dat door het toestaan van afwijking van lid 2 zonder enige maximering, de bedoeling van de ketenbepaling (het voorkomen van misbruik ten gevolge van het gebruik van opvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd) en het doel van de nieuwe wet (het inperken van doorgeschoten flex) wordt ondergraven. Volgens de schrijvers is het niet doorvoeren van een maximering in lid 6 een leemte in de nieuwe wetgeving (Sprengers V. d., 2014).

In het boek *Wet Werk en Zekerheid: Over het nieuwe arbeidsrecht* staat dat ondanks de primaire bedoeling van de nieuwe ketenbepaling, namelijk dat aan flexibele arbeidskrachten eerder een vast dienstverband wordt aangeboden, de verwachting is dat dit in de praktijk juist minder het geval zal zijn. De vraag is hoe werkgevers in de praktijk met de wijzigingen om zullen gaan. Momenteel is het gebruikelijk dat werkgevers drie maal een jaarcontract aan werknemers aanbieden en dit zal onder de nieuwe situatie anders zijn door de maximale termijn van 24 maanden. Doordat de werkgever bij het verbreken van een arbeidsrelatie die twee jaar of langer heeft geduurd (ongeacht of het een tijdelijke of vaste arbeidsrelatie was), een transitievergoeding verschuldigd is, zal het voor werkgevers in de praktijk aantrekkelijker zijn om een werknemer maximaal 23 maanden in dienst te hebben (Eijnden, 2014).

In het artikel *Wetsvoorstel werk en zekerheid en de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd: over het nieuwe jaarcontract van acht maanden* schrijft A.R. Houweling⁴⁵ dat op papier de beoogde doelstelling van de WWZ, namelijk het terugdringen van het verschil in rechtspositie tussen tijdelijke en vaste krachten, wordt gehaald. Dit gezien het invoeren van de transitievergoeding en het aanscherpen van de bedingen in tijdelijke arbeidsovereenkomsten. De aanscherping van de ketenregeling, met name dat aan de uitbreiding van de ketenregeling bij cao nadere eisen is gesteld, is ook in overeenstemming met de Europese Richtlijn 1999/70/EG. Houweling geeft aan dat de grote vraag echter is hoe de markt op deze ontwikkelingen zal reageren. "Niet uitgesloten is dat het huidige jaarcontract zal plaatsmaken voor het 8 maandencontract (3 keer 8 maanden leidt tot het nieuwe plafond van 24 maanden)." Een 8 maandencontract staat nota bene toe dat er een proeftijd mag worden overeengekomen. Het is nog maar de vraag of een werknemer na driemaal een 8 maandencontract vervolgens een vast contract zal krijgen. Houweling verwijst in zijn artikel naar onderzoeken van TNS NIPO en Het Financieel Dagblad en naar de doorrekening van de WWZ van het Centraal Planbureau (CPB). Deze signalen uit de markt stemmen volgens hem allemaal niet positief (Houweling, 2014).

De regering heeft besloten om af te wijken van de proeftijdjurisprudentie die door de Hoge Raad gehanteerd wordt bij de uitleg van het begrip opvolgend werkgeverschap van de ketenbepaling. Er is al eerder aangegeven dat de proeftijdjurisprudentie, en dan met name de term 'zodanige banden', te beperkt is, blijkt uit het artikel *De zoektocht naar de juiste interpretatie van opvolgend werkgeverschap* van mr. S. Palm. Er zijn in de literatuur veel kritische kanttekeningen geplaatst bij de hantering van de proeftijdjurisprudentie voor opvolgend werkgeverschap van de ketenbepaling. Zo gaven Van der Voet⁴⁶, Loonstra en

⁴⁵ Prof. Mr. A.R. Houweling is bijzonder hoogleraar Grondslagen van een modern arbeidsrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en redacteur van het Tijdschrift Arbeidsrechtpraktijk (TAP).

⁴⁶ Mr. G.W. van der Voet is hoogleraar arbeidsrecht aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam

Zondag⁴⁷ en Doornbos⁴⁸ aan dat er een andere uitleg bij de toepassing van artikel 7:668a lid 2 BW zou moeten zijn, in plaats van de uitleg te beperken tot dezelfde vaardigheden en verantwoordelijkheden. Loonstra en Zondag geven aan dat er ook sprake moet zijn van opvolgend werkgeverschap indien een werknemer verschillende functies verricht. Doornbos acht de band tussen de werkgevers juist belangrijker. De Wolff⁴⁹ vindt aansluiting met de proeftijdjurisprudentie helemaal niet van toepassing op het begrip opvolgend werkgeverschap van de ketenbepaling, omdat er in haar ogen geen sprake is van eenzelfde belangenafweging. Een opvolgend werkgever heeft volgens haar namelijk minder belang bij het bedingen van een proeftijd dan bij het sluiten van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd (Palm, 2014).

S. Palm, advocaat arbeidsverhoudingen en medezeggenschap, schrijft in zijn artikel *De zoektocht naar de juiste interpretatie van opvolgend werkgeverschap* dat de wijziging van de regering bevestigt dat de aansluiting bij de proeftijdjurisprudentie, wat artikel 7:668a lid 2 BW betreft, wellicht geen logische keuze is. Echter de koerswijziging van de regering geldt niet voor alle gevallen van opvolgend werkgeverschap, waardoor het leerstuk opvolgend werkgeverschap nog complexer wordt. Voor sommige regelingen moet voor een geslaagd beroep op opvolgend werkgeverschap sprake zijn van zodanige banden, terwijl voor andere regelingen slechts de werkzaamheden relevant zijn. Zo zal met de nieuwe regelgeving bij een concessie geen sprake zijn van opvolgend werkgeverschap ten aanzien van de proeftijd, maar is de nieuwe werkgever wel opvolgend werkgever ten aanzien van de ketenbepaling en de transitievergoeding. Palm acht een alternatief voor de maatstaf van de Hoge Raad en de koerswijziging van de regering dan ook wenselijk. Zo stelt hij een maatstaf voor waarin deels wordt aangesloten bij de proeftijdjurisprudentie en deels bij het ondernemingsbegrip uit de regeling omtrent de overgang van onderneming. "In dit alternatief is sprake van opvolgend werkgeverschap indien de werknemer bij de nieuwe arbeidsovereenkomst wezenlijk dezelfde werkzaamheden gaat verrichten voor dezelfde economische eenheid of binnen hetzelfde concern." Palm acht slechts de werkzaamheden van belang voor opvolgend werkgeverschap en niet de (overige) arbeidsvoorwaarden, zoals beloning (Palm, 2014).

Mr. W.J.Th.B. Gerlag, advocaat en docent arbeidsrecht van Zuyd Hogeschool, is in een interview ook naar zijn reactie op deze wet gevraagd. De heer Gerlag vindt de WWZ een slechte wet en hij verwacht dat er qua techniek nog veel problemen komen. Zo mist hij bijvoorbeeld de koppeling met het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Hij vindt het positief dat er een eenduidige ontslagroute komt door de WWZ en dat de transitievergoeding wordt ingevoerd. Echter op het gebied van het flexrecht constateert de heer Gerlag niet zo heel veel verschillen met de oude wetgeving. Wat de ketenbepaling betreft, betwijfelt hij net als Houweling of het doel van de wet bereikt wordt. Hij verwacht dat veel mensen na twee jaar weer zonder werk zitten. Dit heeft ook te maken met de arbeidsmarkt geeft hij aan, want door de huidige economische situatie is er veel aanbod en weinig vraag. Ook heeft hij twijfels over het bereiken van het doel van de aangepaste ketenbepaling door de cao-uitbreidingsmogelijkheden. Toegespitst op lid 2 van de

⁴⁷ Mr. C.J. Loonstra en mr. W.A. Zondag zijn beide hoogleraar arbeidsrecht aan de Erasmus universiteit te Rotterdam respectievelijk de Rijksuniversiteit te Groningen.

⁴⁸ Mr. F.K. Doornbos is advocate te Rotterdam

⁴⁹ Mr. D. de Wolff is advocate te Utrecht

ketenbepaling met betrekking tot opvolgend werkgeverschap, verwacht de heer Gerlag niet veel van de toevoeging van de zinsnede in het lid. Hij geeft aan dat tijdelijke contracten vaak verleend worden voor bepaalde functies, waardoor er bij opvolgend werkgeverschap in zijn ogen vaak sprake is van dezelfde arbeid. De toevoeging van het lid kan werknemers meer bescherming bieden, maar volgens de heer Gerlag is de toevoeging niet ingrijpend voor de praktijk.

Artikel B.2 Aanstelling voor bepaalde tijd

1. *Een aanstelling voor bepaalde tijd eindigt van rechtswege zodra die tijd is verstreken.*
2. *Indien de aanstelling voor bepaalde tijd na het verstrijken van die tijd voortduurt wordt de ambtenaar geacht voor dezelfde tijd, doch ten hoogste voor een jaar, op dezelfde voorwaarden als daarvoor te zijn aangesteld.*
3. *Vanaf de dag dat:*
 - a. *aanstellingen voor bepaalde tijd elkaar met tussenpozen van niet meer dan drie maanden hebben opgevolgd en een periode van 36 maanden, deze tussenpozen inbegrepen, hebben overschreden, geldt met ingang van die dag de laatste aanstelling als een aanstelling voor onbepaalde tijd;*
 - b. *meer dan drie aanstellingen voor bepaalde tijd elkaar hebben opgevolgd met tussenpozen van niet meer dan drie maanden geldt de laatste aanstelling als een aanstelling voor onbepaalde tijd.*
4. *Het bepaalde in het derde lid, onderdeel a, is niet van toepassing op een aanstelling voor bepaalde tijd, aangegaan voor niet meer dan drie maanden, die onmiddellijk volgt op een aanstelling voor 36 maanden of langer.*
5. *Voor de toepassing van het derde lid worden mede in aanmerking genomen dienstverbanden bij een werkgever waarvan de Provincie ten aanzien van de verrichte arbeid redelijkerwijze geacht moet worden de opvolger te zijn.*
6. *Een aanstelling voor bepaalde tijd op proef wordt verleend voor ten hoogste een jaar, zo nodig met ten hoogste een jaar te verlengen. Zodra de omstandigheid, die leidde tot de aanstelling voor bepaalde tijd op proef, zich niet meer voordoet wordt een aanstelling voor onbepaalde tijd verleend, tenzij daartegen op andere gronden bezwaar bestaat.*

Bibliografie

Boeken

Eijnden, v. d., e.a. (2014). *Wet Werk en Zekerheid: over het nieuwe arbeidsrecht*. Alphen aan den Rijn: Vakmedianet.

Kluijtmans, F. (2010). *Leerboek HRM*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.

Sprengers, Van der Voet (2014). *Arbeidsrechtelijke reflecties 2014. Reeks Vereniging voor Arbeidsrecht nr. 42*. Deventer: Kluwer.

Verheugt, J.W.P. (2013). *Inleiding in het Nederlandse Recht* (17^{de} druk). Den Haag: Boom juridische uitgevers.

Kamerstukken

Kamerstukken II, 2010/11, 32550, nr. 3.

Rapporten

CAOP en Albeda Leerstoel. (september 2012). *Van bijzonder naar gelijk met een bijzondere positie. Gevolgen van de wet normalisering rechtspositie ambtenaren*.

Tijdschriftartikelen

Bon, B. v. (2006). Reactie op 'Rechtzekerheid gevraagd bij beëindiging dienstverband', en naschrift bij 'Redelijke grond; van een gesloten naar een open ontslagstelsel' van mr. H.J. Brouwer en mr. G.H.J. ter Meulen. *Tijdschrift voor het AmbtenarenRecht (TAR)*, 587).

Houweling, A. (2014, januari). Wetsvoorstel werk en zekerheid en de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd: over het nieuwe jaarcontract van acht maanden. *Tijdschrift Arbeidsrechtpraktijk (TAP)*.

Hummel, Bij de Vaate (2014). De Wet werk en zekerheid: omgekeerde normalisering? *Tijdschrift Recht en Arbeid*.

Palm, S. (2014). De zoektocht naar de juiste interpretatie van opvolgend werkgeverschap na Van Tuinen/Wolters. *Arbeidsrechtelijke Annotaties*.

Peijpe, T. v. (2009). Argumenten vóór en tegen de ambtenarenstatus. *Kluwer Ambtenarenrecht*.

Websites

7s-model van McKinsey. (sd). Opgeroepen op februari 27, 2015, van 7s-model.nl: <http://www.7smodel.nl/>

Provincie Limburg. (2014, september 11). *Organisatiestructuur*. Opgeroepen op februari 27, 2015, van limburg.nl: <http://www.limburg.nl/Organisatie/Organisatiestructuur>