

ECLI:NL:HR:2020:1746

Instantie	Hoge Raad
Datum uitspraak	06-11-2020
Datum publicatie	06-11-2020
Zaaknummer	19/03369
Formele relaties	Conclusie: ECLI:NL:PHR:2020:698, Contrair In cassatie op : ECLI:NL:GHAMS:2019:1327, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Civil recht
Bijzondere kenmerken	Cassatie
Inhoudsindicatie	Arbeidsrecht. Verrichten van werkzaamheden door uitkeringsgerechtigde op participatieplaats (Participatiewet). Maatstaf om overeenkomst als arbeidsovereenkomst aan te merken (art. 7:610 BW); onderscheid tussen uitleg en kwalificatie; bedoeling van partijen. Is stimuleringspremie loon?
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Viditax (FutD), 06-11-2020 FutD 2020-3256 V-N Vandaag 2020/2721

Uitspraak

HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

CIVIELE KAMER

Nummer 19/03369

Datum 6 november 2020

ARREST

In de zaak van

[betrokkene],
wonende te [woonplaats],

EISERES tot cassatie,

hierna: [betrokkene],

advocaat: H.J.W. Alt,

tegen

GEMEENTE AMSTERDAM,
zetelende te Amsterdam,
VERWEERSTER in cassatie,
hierna: de gemeente,
advocaat: K. Teuben.

1. Procesverloop

Voor het verloop van het geding in feitelijke instanties verwijst de Hoge Raad naar:

- a. de vonnissen in de zaak 5759861 CV EXPL 17-5460 van de kantonrechter te Amsterdam van 19 mei 2017 en 3 november 2017;
- b. het arrest in de zaak 200.233.082/01 van het gerechtshof Amsterdam van 16 april 2019.

[betrokkene] heeft tegen het arrest van het hof beroep in cassatie ingesteld.

De gemeente heeft een verweerschrift tot verwerping ingediend.

De zaak is voor partijen toegelicht door hun advocaten.

De conclusie van de Advocaat-Generaal R.H. de Bock strekt tot vernietiging van het bestreden arrest en tot verwijzing.

De advocaat van de gemeente heeft schriftelijk op die conclusie gereageerd.

2 Uitgangspunten en feiten

2.1 In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

(i) [betrokkene] is sinds 1 november 2009 werkloos. Zij ontvangt vanaf 1 december 2012 van de gemeente een uitkering ingevolge de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (hierna: IAOW).

(ii) Bij besluit van 31 januari 2014 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente (hierna: het college) bepaald dat [betrokkene] gaat deelnemen aan het traject 'Participatieplaatsen', uitgevoerd door het Re-integratiebedrijf Amsterdam, Begeleiden en Detacheren (hierna: het Re-integratiebedrijf), onderdeel van de toenmalige Dienst Werk en Inkomen (hierna: DWI) van de gemeente. In het besluit is tevens bepaald dat de algemene verplichtingen van [betrokkene], waaronder het zoeken naar betaald werk en bij het UWV Werkbedrijf ingeschreven staan als werkzoekende, blijven gelden zolang er geen andere afspraken met haar zijn gemaakt.

(iii) In april 2014 hebben [betrokkene], Stadsdeel Centrum en het Re-integratiebedrijf namens de gemeente een 'Plaatsingsovereenkomst Participatieplaatsen in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB)' (hierna: de plaatsingsovereenkomst) getekend.

(iv) In de considerans van de plaatsingsovereenkomst is overwogen dat als voorziening, bedoeld in art. 7 lid 1 van de Wet werk en bijstand (hierna: WWB), aan de deelnemer een traject aangeboden dient te worden door het Re-integratiebedrijf ter verbetering van zijn/haar kansen op de arbeidsmarkt en verder dat de gemeente in de Re-integratieverordening regels heeft gesteld aangaande de ondersteuning bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling.

(v) De plaatsingsovereenkomst luidt – voor zover van belang – als volgt:

"Artikel 1 Duur en omvang van de plaatsingsovereenkomst

1. Partijen gaan deze overeenkomst aan met ingang van d.d. **11 april 2014**.
2. Partijen gaan de overeenkomst aan voor een maximale duur van **6 maanden**.
3. De plaatsing bedraagt aantal: **32 uur** per week.

(...)

Artikel 2 Plaatsing

1.a. De deelnemer verricht de volgende taken:

Algemene taken servicedesk medewerker

Nader te bepalen taken tbv kwaliteitsverbetering in overleg met Hoofd afdeling.

(...)

Artikel 4 Verplichtingen deelnemer

1. De deelnemer is gehouden aan de verplichtingen voortvloeiend uit de Wet werk en bijstand (WWB), met name uit artikel 9 van die wet, en uit de Re-integratieverordening van de gemeente Amsterdam.

2. De deelnemer is geplaatst op de participatieplaats met behoud van zijn uitkering in het kader van een re-integratietraject richting regulier werk.

(...)

7. Het niet uitvoeren van de werkzaamheden zonder geldige redenen kan gevolgen hebben voor de WWB-uitkering van deelnemer.

8. Deelnemer verklaart bij UWV Werkbedrijf ingeschreven te staan als werkloos werkzoekende.

Artikel 6 Beëindigingsgronden van de plaatsingsovereenkomst

(...)

3. De overeenkomst wordt beëindigd in geval van het aanvaarden van regulier werk of in het geval van een andere gegronde reden.

4. Re-integratiebedrijf Amsterdam beëindigt de overeenkomst als de overeengekomen activiteiten niet of onvoldoende worden gevolgd en/of deelnemer zich niet aan de gemaakte afspraken houdt. Dit kan gevolgen hebben voor de WWB-uitkering van deelnemer."

(vi) [betrokkene] heeft van 11 april 2014 tot en met 11 oktober 2014 werkzaamheden verricht bij de interne servicedesk van Stadsdeel Centrum met behoud van haar IOAW-uitkering.

(vii) In een e-mail van 7 oktober 2014 heeft [betrokkene] aan haar klantmanager bij DWI (hierna: de klantmanager) geschreven dat haar wens naar een betaalde baan uitging en dat het zuur was dat zij met een minimumuitkering, te midden van goedbetaalde ambtenaren, medewerkers op het stadhuis volwaardig hielp en zelfs voor meer klussen werd gevraagd. [betrokkene] opperde dat gezien de binnen de gemeente spelende reorganisatie en haar ervaring daarmee er wellicht een tijdelijke betaalde klus voor haar was.

(viii) Bij besluit van 8 oktober 2014 heeft het college aan [betrokkene] een premie van € 231,20 toegekend omdat zij gedurende de voorgaande zes maanden voldoende had meegewerkt aan het participatietraject.

(ix) Op 17 oktober 2014 zijn [betrokkene], het Re-integratiebedrijf en Stadsdeel Centrum met ingang van 12 oktober 2014 een tweede plaatsingsovereenkomst aangegaan onder dezelfde voorwaarden als de eerste plaatsingsovereenkomst, eveneens voor de duur van zes maanden.

(x) Bij e-mail van 12 december 2014, gericht aan de klantmanager, heeft [betrokkene] wederom haar wens uitgesproken door de gemeente (tijdelijk) in dienst te worden genomen. Volgens [betrokkene] huurde de gemeente derden in ter vervulling van dezelfde functie als de hare, waaruit bleek dat er geld beschikbaar was. Verder zouden op korte termijn twee medewerkers vertrekken, waardoor ruimte in de bezetting zou ontstaan.

(xi) Een e-mail van 18 december 2014 van [betrokkene] aan de klantmanager luidt, voor zover relevant, als volgt:

"(...)

Het is niet mogelijk om betaald contract te regelen voor mij. Het huidige contract met behoud van uitkering is lopende tot en met 11 april en gelet op de huidige overgangssituatie gaat men niets regelen.

(...)”

(xii) [betrokkene] heeft in februari en maart 2015 verdere pogingen gedaan om te komen tot een (tijdelijk) contract met de gemeente. Dat heeft geen gevolg gekregen.

(xiii) Bij besluit van 1 juni 2015 heeft het college opnieuw een premie (van € 233,90) toegekend aan [betrokkene], omdat zij gedurende de voorgaande zes maanden voldoende had meegewerkt aan het participatietraject.

(xiv) Bij brief van 14 juni 2016 hebben de advocaten van [betrokkene] zich jegens de gemeente op het standpunt gesteld dat [betrokkene] van 11 april 2014 tot 12 oktober 2014 en aansluitend van 12 oktober 2014 tot 12 april 2015 op basis van een arbeidsovereenkomst in dienst van de gemeente is geweest en dat [betrokkene] daarom recht heeft op het bij de functie van Medewerker Servicedesk behorende loon met toebehoren over genoemde periode.

(xv) In reactie hierop heeft het college bij brief van 11 juli 2016 de stellingen en vorderingen van [betrokkene] van de hand gewezen.

2.2 In dit geding vordert [betrokkene] een verklaring voor recht dat zij in de periode van 11 april 2014 tot 11 april 2015 bij de gemeente werkzaam is geweest op basis van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in art. 7:610 BW en dat zij daarom recht heeft op betaling van het voor de functie van servicedeskmedewerker geldende loon met toebehoren als bedoeld in art. 7:617 BW. Verder vordert [betrokkene] onder meer dat de gemeente wordt veroordeeld tot betaling van € 31.372,64 bruto aan achterstallig loon.

2.3 De kantonrechter heeft de vorderingen afgewezen.

2.4 Het hof heeft het vonnis van de kantonrechter bekrachtigd. Voor zover in cassatie van belang heeft het hof daartoe als volgt overwogen.¹

Uit de wetsgeschiedenis van de WWB leidt het hof af dat de regering met het wetsvoorstel de mogelijke angst van gemeenten dat de rechter zal oordelen dat een arbeidsovereenkomst aan de orde is, wilde wegnemen door gemeenten meer zekerheid te geven dat uitkeringsgerechtigden onder bepaalde voorwaarden gedurende langere perioden werkzaamheden kunnen verrichten met behoud van uitkering, waarbij het uitgangspunt is dat recht wordt gedaan aan de beleidsvrijheid die gemeenten met de WWB hebben gekregen als het gaat om re-integratie. Dit betekent concreet dat de invulling van de doelgroep, de indicatiestelling en de inhoud en omvang van de werkzaamheden, de verantwoordelijkheid van de gemeente is. Hieruit is ondubbelzinnig af te leiden dat de wetgever niet heeft bedoeld een participatieplaats (tevens) als een arbeidsovereenkomst aan te merken. Aan dit gegeven kent het hof grote waarde toe. Het plaatsingstraject van [betrokkene] is door de gemeente vormgegeven overeenkomstig de bedoeling van de wetgever. [betrokkene] heeft niet bestreden dat haar cv niet aansloot bij het profiel van Medewerker Servicedesk omdat de benodigde ict-kennis niet aanwezig was, en dat zij – kennelijk omdat het een participatieplek betrof – niet alle taken behorend bij die functie heeft uitgevoerd. Daarmee is gegeven dat de gemeente in de uitvoering in grote lijnen heeft voldaan aan de doelstelling van de aan [betrokkene] geboden voorziening. Dat sprake is geweest van voor de gemeente productieve arbeid is voor de beoordeling van de vraag of tussen partijen een arbeidsovereenkomst heeft bestaan, niet van doorslaggevende betekenis. (rov. 3.5)

Niet kan worden geconcludeerd dat het ten tijde van de plaatsing van [betrokkene] in het participatietraject de bedoeling van partijen is geweest om (ook) een arbeidsovereenkomst aan te gaan. Het participatietraject vond zijn grondslag in de Participatiewet, voorheen de WWB, een publiekrechtelijke wet. Op grond daarvan hebben partijen, op initiatief van de gemeente, twee plaatsingsovereenkomsten gesloten. In deze plaatsingsovereenkomsten is overeengekomen dat [betrokkene] tijdens de plaatsingsperiode bij het UWV Werkbedrijf als werkzoekende ingeschreven zou blijven en dat de overeenkomsten zouden worden beëindigd in geval van het

aanvaardden van regulier werk. Hiermee staat vast dat het in ieder geval niet de bedoeling van (het college van) de gemeente is geweest om met [betrokkene] een arbeidsovereenkomst aan te gaan. Ook als ervan wordt uitgegaan dat [betrokkene] dezelfde werkzaamheden als haar betaalde collega's heeft verricht – wat de gemeente gemotiveerd heeft betwist – en dat tijdens haar plaatsingsperiode uitzendkrachten dezelfde functie als [betrokkene] hebben vervuld, maakt dat, gelet op de hiervoor bedoelde wetsgeschiedenis, nog niet zonder meer dat van een arbeidsovereenkomst tussen partijen kan worden gesproken. Voorts heeft te gelden dat [betrokkene] geen loon voor de door haar verrichte werkzaamheden heeft ontvangen. De IOAW-uitkering van [betrokkene] en de aan [betrokkene] na afloop van de plaatsingsovereenkomsten op grond van de Participatiewet dan wel de WWB toegekende premies kunnen niet als zodanig worden aangemerkt. (rov. 3.6)

De slotsom is dat [betrokkene] haar werkzaamheden niet in het kader van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in art. 7:610 BW heeft verricht. (rov. 3.7)

Het beroep van [betrokkene] op het beginsel dat gelijke arbeid in gelijke omstandigheden op gelijke wijze moet worden beloond en haar betoog dat het naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is haar de loonvordering op de gemeente te ontzeggen, gaan niet op. De gemeente heeft een verklaring van de toenmalige leidinggevenden van [betrokkene] overgelegd. Hierin staat welke bij de functie van Medewerker Servicedesk behorende taken [betrokkene] wel en niet heeft uitgevoerd. [betrokkene] heeft de juistheid van deze verklaring niet betwist. Het hof concludeert op basis hiervan dat [betrokkene] niet dezelfde werkzaamheden heeft verricht als een Medewerker Servicedesk in dienst van de gemeente zodat van gelijke arbeid geen sprake is geweest. (rov. 3.8 en 3.9)

3 Beoordeling van het middel

3.1.1 Onderdeel 2.1 van het middel is gericht tegen het oordeel van het hof in rov. 3.4-3.7 dat het plaatsingstraject van [betrokkene] door de gemeente is vormgegeven overeenkomstig de bedoeling van de wetgever en dat de gemeente met de voor [betrokkene] getroffen voorziening in grote lijnen heeft voldaan aan de doelstelling van die voorziening. Het onderdeel klaagt onder meer dat het hof hiermee de aard en de doelstelling van die voorziening heeft miskend, aangezien het niet de bedoeling is dat iemand op een participatieplaats reguliere werkzaamheden verricht, dat wil zeggen exact dezelfde werkzaamheden als zijn of haar collega's. Het onderdeel betoogt in dit verband onder meer dat het hof niet is ingegaan op de stelling van [betrokkene] dat haar werkzaamheden in niets verschilden van die van haar 'flex' collega's (uitzendkrachten) die regulier werden betaald, en dat zij meedraaide in het rooster.

3.1.2 Deze klacht faalt. [betrokkene] heeft blijkens de gedingstukken in de feitelijke instanties meermaals aangevoerd dat zij exact dezelfde werkzaamheden verrichtte als haar betaalde collega's in de functie van servicedeskmedewerker. Daarbij heeft [betrokkene] tot aan de comparitie van partijen in eerste aanleg geen onderscheid gemaakt tussen de werkzaamheden van vaste medewerkers en die van uitzendkrachten. Ter gelegenheid van die comparitie heeft [betrokkene], blijkens de spreekantekeningen, aangevoerd dat zij drie van de vijf taken van een servicedeskmedewerker uitvoerde en dat zij de andere twee taken niet of beperkt heeft gedaan, maar dat haar werkzaamheden daarin niet verschilden van die van haar collega's die op basis van een flexibel contract als servicedeskmedewerker werkten. Bij memorie van grieven heeft [betrokkene] wederom betoogd dat zij dezelfde werkzaamheden verrichtte als haar betaalde collega's in de functie van servicedeskmedewerker zonder daarbij onderscheid te maken tussen de werkzaamheden van vaste medewerkers en die van uitzendkrachten. Bij deze stand van zaken behoeft het hof, dat oordeelde dat [betrokkene] niet alle taken behorend bij de functie van Medewerker Servicedesk heeft uitgevoerd, niet afzonderlijk in te gaan op de vraag of [betrokkene] dezelfde werkzaamheden heeft verricht als haar 'flex' collega's (uitzendkrachten) die als servicedeskmedewerker werkten.

- 3.2.1 Onderdeel 2.2-I klaagt onder meer dat het oordeel van het hof dat tussen partijen geen arbeidsovereenkomst heeft bestaan, blijkt geeft van een onjuiste rechtsopvatting voor zover dat oordeel erop berust dat de bedoeling van partijen niet was gericht op het sluiten van een arbeidsovereenkomst.
- 3.2.2 Art. 7:610 BW omschrijft de arbeidsovereenkomst als 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 de inhoud van een overeenkomst voldoet aan deze omschrijving, moet de overeenkomst worden aangemerkt als een arbeidsovereenkomst. Niet van belang is of partijen ook daadwerkelijk de bedoeling hadden de overeenkomst onder de wettelijke regeling van de arbeidsovereenkomst te laten vallen. Waar het om gaat, is of de overeengekomen rechten en verplichtingen voldoen aan de wettelijke omschrijving van de arbeidsovereenkomst. Anders dan uit het arrest Groen/Schoevers² wel is afgeleid, speelt de bedoeling van partijen dus geen rol bij de vraag of de overeenkomst moet worden aangemerkt als een arbeidsovereenkomst.
- 3.2.3 De hiervoor in 3.2.2 bedoelde kwalificatie van een overeenkomst moet worden onderscheiden van de – daaraan voorafgaande – vraag welke rechten en verplichtingen partijen zijn overeengekomen. Die vraag dient te worden beantwoord aan de hand van de Haviltexmaatstaf. Nadat de rechter met behulp van die maatstaf de overeengekomen rechten en verplichtingen heeft vastgesteld (uitleg), kan hij beoordelen of die overeenkomst de kenmerken heeft van een arbeidsovereenkomst (kwalificatie).³
- 3.2.4 Uit het hiervoor in 3.2.2 en 3.2.3 overwogene volgt dat het oordeel van het hof getuigt van een onjuiste rechtsopvatting voor zover het hof voor de kwalificatie van de overeenkomst mede van belang heeft geacht of partijen de bedoeling hebben gehad een arbeidsovereenkomst aan te gaan. De klacht is in zoverre gegrond. Dit kan echter niet tot cassatie leiden. Het hof heeft immers ook beoordeeld of uit de door partijen overeengekomen wederzijdse rechten en verplichtingen volgt dat de tussen hen gesloten overeenkomst de kenmerken heeft van een arbeidsovereenkomst, en die vraag ontkennend beantwoord. De tegen dat oordeel gerichte klachten falen, zoals volgt uit 3.1.2 hiervoor en 3.3.2 en 3.4 hierna.
- 3.3.1 Onderdeel 2.2-II keert zich onder meer tegen het oordeel van het hof dat [betrokkene] geen loon voor de door haar verrichte werkzaamheden heeft ontvangen en dat de aan haar na afloop van de plaatsingsovereenkomsten op grond van de Participatiewet dan wel de WWB toegekende premies niet als loon kunnen worden aangemerkt. Het klaagt dat het hof hiermee hetzij is uitgegaan van een onjuiste rechtsopvatting ten aanzien van het begrip loon, hetzij een onbegrijpelijk oordeel heeft gegeven.
- 3.3.2 De re-integratievoorzieningen onder de IOAW zijn deels vastgelegd in de Participatiewet⁴ (de opvolger van de WWB). Uit de wetsgeschiedenis van de Participatiewet volgt dat de stimuleringspremie is bedoeld als beloning voor de inspanningen die uitkeringsgerechtigden plegen om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.⁵ Die inspanningen kunnen bijvoorbeeld bestaan in het volgen van scholing, leerwerktrajecten, taalcursussen, een sollicitatiecursus of het verrichten van arbeid op een participatieplaats.⁶ De stimuleringspremie is dus naar de bedoeling van de wetgever niet aan te merken als beloning voor verrichte arbeid.⁷ Gelet op het doel van de stimuleringspremie in het algemeen en bij gebreke van omstandigheden die erop wijzen dat in dit geval de stimuleringspremie aan [betrokkene] is betaald als beloning voor haar werkzaamheden, geeft het oordeel van het hof dat de stimuleringspremie die [betrokkene] heeft ontvangen, niet is te beschouwen als loon in de zin van art. 7:610 lid 1 BW, geen blijkt van een onjuiste rechtsopvatting. Het is in het licht van de gedingstukken ook niet onbegrijpelijk.
- 3.4 De overige klachten van het middel kunnen evenmin tot cassatie leiden. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klachten is het

namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie art. 81 lid 1 RO).

4 Beslissing

De Hoge Raad:

- verwerpt het beroep;
- veroordeelt [betrokkene] in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van de gemeente begroot op € 2.763,34 aan verschotten en € 2.200,-- voor salaris, vermeerderd met de wettelijke rente over deze kosten indien [betrokkene] deze niet binnen veertien dagen na heden heeft voldaan.

Dit arrest is gewezen door de vicepresident C.A. Streefkerk als voorzitter en de raadsheren G. Snijders, M.J. Kroeze, C.H. Sieburgh en H.M. Wattendorff, en in het openbaar uitgesproken door de raadsheer M.J. Kroeze op 6 november 2020.

¹ Gerechtshof Amsterdam 16 april 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:1327.

² HR 14 november 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2495 (Groen/Schoevers).

³ Vgl. voor de pachtovereenkomst HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2034, rov. 3.2.2 en 3.2.3.

⁴ Wet van 10 juli 2008 tot wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen om gemeenten meer zekerheid te geven dat mensen met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces met behoud van uitkering gedurende maximaal 2 jaar onbeloonde additionele werkzaamheden kunnen verrichten, Stb. 2008, 284.

⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30650, nr. 3, p. 5; Kamerstukken II 2005/06, 30650, nr. 6, p. 6 en 19; Kamerstukken I 2007/08, 30650, nr. F, p. 3, 5, 6 en 7.

⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30650, nr. 3, p. 3.

⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30650, nr. 3, p. 5; Kamerstukken II 2005/06, 30650, nr. 6, p. 6.
