

Vergaderjaar 2015–2016

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 712

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2016

Bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 1 en 2 december 2015 (Handelingen II 2015/16, nr. 31, item 26 en Handelingen II 2015/16, nr. 32, item 14) heeft het lid Kerstens een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht voor 1 april 2016 een plan te ontwikkelen met als doel misbruik van stages en werkervaringsplekken te bestrijden¹. Het gaat, aldus de motie, daarbij om stages na het behalen van een diploma en werkervaringsplekken met het kennelijke doel om goedkope arbeid in te zetten. Daardoor ontstaat onderbetaling van de betrokkenen en is sprake van verdringing. De indiener heeft daarbij gerefereerd aan de campagne van FNV Jong om misbruik van stages tegen te gaan. Ik heb in mijn reactie op deze motie in uw Kamer de bereidheid uitgesproken om als uit die campagne misstanden blijken, te bekijken hoe we partijen kunnen helpen die zelf melding doen van misbruik van een stage en u daarover voor 1 april 2016 te informeren².

Vooropgesteld zij, dat stages en werkervaringsplekken een nuttige functie vervullen bij het voorbereiden van jongeren op hun toekomst op de arbeidsmarkt. Vaak zijn stages en werkervaring onderdeel van een reguliere opleiding en zijn deze noodzakelijk voor het voltooien van die opleiding. In principe zijn stages en werkervaring buiten een opleiding om ook mogelijk en kunnen deze bijdragen aan het ontwikkelen van basisvaardigheden die betrokkene nodig heeft voor een goede start op de arbeidsmarkt. Maar juist in deze gevallen, waarin de stage/werkervaring geen onderdeel van een opleiding is, is al gauw sprake van een diffuse situatie waarin niet helder is of het daadwerkelijk om «leren» gaat of dat het accent ligt op het verrichten van productieve werkzaamheden. Dan komt de vraag naar voren of sprake is van misbruik van de stage-/

¹ Kamerstuk 34 300 XV, nr. 42.

² Handelingen II 2015/16, nr. 32, item 14

werkervaringsplek en men feitelijk zonder of tegen te lage beloning arbeid laat verrichten.

Beloning stages, werkervaringsplekken en werk; wettelijk kader

De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) vormt het wettelijk kader voor het beloningvereiste. Betaling conform de WML is vereist als sprake is van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Deze arbeidsovereenkomst behoeft niet formeel te zijn afgesloten. Ook als uit feiten en omstandigheden blijkt dat aan de kenmerken van een arbeidsovereenkomst wordt voldaan, is juridisch sprake van een arbeidsovereenkomst. Het gaat daarbij om de feiten en omstandigheden van het individuele geval. De termen stage en werkervaringsplek hebben in de WML geen betekenis; het gaat erom of sprake is van een arbeidsovereenkomst, formeel of blijkend uit de feiten en omstandigheden van het geval.

Belangrijk hierbij is het onderscheid van de activiteiten die betrokkene verricht ten opzichte van die van de «gewone werknemer». De werkzaamheden van een gewone werknemer zijn hoofdzakelijk van productieve aard, gericht op het maken van omzet, winst of het behalen van doelen (etc.). In dat geval is de WML onverkort van toepassing. De WML is niet van toepassing als de activiteiten bij uitstek gericht zijn op leren. Dit laatste blijkt onder andere uit het volgende³:

- er is sprake van een stage overeenkomst;
- er is een duidelijk leerplan waarin de beoogde leerdoelen concreet benoemd zijn;
- de stage is bij uitstek gericht op leren en niet op werken;
- het gaat om werk waarbij het leeraspect van de stagiair centraal staat;
- de stagiair onderscheidt zich van een gewone werknemer doordat de te verrichten werkzaamheden niet gericht zijn op productief werk waarmee vooral omzet of winst gegenereerd wordt;
- de begeleiding van de stagiair moet gericht zijn op het leeraspect en niet op het behalen van productie;
- de stagiair bezet een additionele plaats en neemt dus geen plaats in die normaliter door een werknemer wordt bezet;
- bij voorkeur, maar niet noodzakelijk, zijn de gemaakte afspraken vastgelegd in een overeenkomst tussen een opleidingsinstituut en de «werkgever»;
- er wordt tussentijds en aan het eind van de stage geëvalueerd;
- er kan inzichtelijk worden gemaakt of en zo ja hoe de leerdoelen zijn bereikt door de stagiair.

Van belang is dat er altijd gekeken wordt naar de feitelijke omstandigheden om te beoordelen of de WML wel of niet van toepassing is. Als betrokkene activiteiten verricht waarbij het leeraspect niet centraal staat en juridisch gezien sprake is van een arbeidsovereenkomst, dan heeft betrokkene aanspraak op het wettelijk minimumloon. Dat geldt ook ten aanzien van de inwerkperiode. Tijdens een inwerkperiode staat het verrichten van arbeid centraal. Dat men tijdens de inwerkperiode nog niet volledig productief is, is inherent aan het feit dat men een nieuwe baan heeft of in een nieuwe omgeving komt te werken. In dat geval bestaat de mogelijkheid om een lager aanvangssalaris vast te stellen, mits het ten minste op het niveau van het wettelijk minimumloon ligt.

Inspectie-ervaring tot nu toe

Stages en werkervaringsplekken kunnen zich overal op de arbeidsmarkt voordoen. Dat maakt het onderzoeksterrein erg omvangrijk. De Inspectie

³ Zie ook Aangangsel Handelingen II 2013/14, nr. 339

SZW start een onderzoek daarom nadat een melding is ontvangen. Meldingen van mogelijke misstanden zijn dus essentieel voor de Inspectie SZW.

Onderzoeken bij stage-/werkervaringsplekken, waarbij de vraag aan de orde komt of de WML wel of niet van toepassing is, zijn complex. De Inspectie SZW bekijkt per casus welke kenmerkende feiten en omstandigheden aanwezig zijn en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Zo kunnen er wel leerdoelen zijn vastgesteld maar is er nauwelijks begeleiding of andersom. Werkzaamheden kunnen vallen onder regulier werk, maar kunnen tot op zekere hoogte ook deel uit maken van het leertraject. De betrokkene wil vaak de stage-/werkervaringsplek behouden of geen risico lopen op het verlies van uitzicht op een dienstverband na afronding van de stage/werkervaring. Daarom is men niet snel geneigd om melding doen bij de Inspectie SZW. Dit wordt ook onderbouwd door de factsheet⁴ van FNV jong over de resultaten van het door hen opgerichte meldpunt om misbruik van stage-/werkervaringsplekken in kaart te brengen. Slechts 1% van degenen die contact hebben opgenomen met het meldpunt heeft melding gedaan bij de Inspectie SZW. Als redenen voor het niet melden bij de Inspectie SZW worden onder meer aangevoerd dat men niet de kansen op de arbeidsmarkt wil verspelen of niet weet welke rechten men heeft.

De complexiteit blijkt uit de onderzoeken die de Inspectie SZW tot op heden heeft gedaan naar werkervaringsplekken. Op het gebied van werkervaringsplekken is de Inspectie SZW, naar aanleiding van binnengekomen meldingen sinds december 2014 tot en met heden, 14 onderzoeken gestart naar mogelijk misbruik. 12 onderzoeken zijn inmiddels afgesloten. Bij 10 onderzoeken heeft de Inspectie SZW gelet op de feiten en omstandigheden geen dienstbetrekking vastgesteld. Bij twee onderzoeken is geconstateerd dat wel sprake is van een dienstbetrekking in plaats van een werkervaringsplek. De overige 2 onderzoeken zijn in uitvoering.

Aanpak misstanden langs 3 sporen

Bij de aanpak van misstanden zijn 3 zaken van belang:

1. versterken informatiepositie t.b.v. de handhaving: waar doen de misstanden zich voor?
2. risicogericht handhaven;
3. bevorderen bewustzijn: misstanden zijn niet acceptabel zijn en jongeren die feitelijk arbeid verrichten hebben recht op een fatsoenlijke beloning.

Ad 1: Versterken informatiepositie

Stages en werkervaringsplekken kunnen in principe in allerlei sectoren en op ieder niveau voorkomen. Juist door deze variëteit is het moeilijk om bij een steekproefsgewijze werkwijze effectief te kunnen zijn in de handhaving. Concrete meldingen van misstanden zijn daarom van groot belang.

Aangezien weinig jongeren zelf melding doen bij de Inspectie SZW heeft de Inspectie SZW de afgelopen periode meerdere malen met FNV Jong om de tafel gezeten om de meldingen die zij hebben ontvangen bij hun meldpunt te analyseren en te bekijken hoe deze doorgegeven kunnen worden aan de Inspectie SZW.

Uit deze meldingen valt te herleiden over welke sectoren het vaakst is geklaagd: psychologie, orthopedagogiek, architectuur en communicatie/marketing.

⁴ <http://www.fnvjong.nl/sites/default/files/meldpuntstagemisbruik-factsheet-v01-10.pdf>

FNV Jong heeft recentelijk 8 organisaties doorgegeven aan de Inspectie SZW waar het meeste over is geklaagd bij het meldpunt. Voor de Inspectie SZW is het relevant dat de meldingen concreet zijn en dat duidelijk wordt wie de werkgever is en wat de adresgegevens van de onderneming zijn. Zo zijn meldingen over «een GGZ instelling in het land» niet specifiek genoeg voor de Inspectie SZW om te kunnen onderzoeken. Van het merendeel van de 8 organisaties die FNV Jong heeft doorgegeven, ontbreken de concrete adresgegevens. FNV Jong beschikt niet over deze adressen of geeft deze op verzoek van de melder niet door. Informatie over de melder zelf is niet nodig. De mogelijkheid van anoniem melden is nadrukkelijk bij FNV Jong onder de aandacht gebracht en kan mogelijk het aantal meldingen vergroten of bijdragen aan de concreetheid ervan.

Naast dat er met FNV Jong is gesproken over de meldingen, inventariseert de Inspectie SZW momenteel zelf vacatureteksten. Ten behoeve van deze inventarisatie heeft FNV Jong ook voorbeelden van vacatures doorgestuurd aan de Inspectie SZW waarbij de vraag gesteld kan worden of men niet gewoon zoekt naar een arbeidskracht met als enig doel deze zo goedkoop mogelijk in te zetten. De vacature-informatie wordt benut voor de selectie van ondernemingen waar een onderzoek zal plaatsvinden.

Op de website van de Inspectie SZW is een zelfinspectietool beschikbaar waar een toelichting te vinden is op de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Daarin zal ook informatie over de stage-/werkervaringsplekken in relatie tot de WML worden opgenomen. Werkgevers kunnen zo zelf beoordelen of zij de regelgeving juist toepassen en van een rechtmatige beloning sprake is.

Ook andere organisaties dan FNV Jong kunnen meldingen doen bij de Inspectie SZW en toelichting kunnen ontvangen over de wijze waarop deze meldingen zo volledig mogelijk kunnen worden gedaan. Meldingen kunnen eveneens rechtstreeks worden gedaan bij de Inspectie SZW. Een separaat meldpunt voor vermoedens van uitbuiting van jongeren, zoals voorgesteld door de fractie van GroenLinks tijdens het AO arbeidsmarkt-beleid op 10 maart jl. acht ik om die reden niet nodig.

Ad 2: Risicogerichte handhaving

Op basis van de eigen vacaturescan zal de Inspectie SZW een aantal ondernemingen selecteren waar het komende jaar een onderzoek zal plaatsvinden. Uiteraard zal de Inspectie SZW de meldingen van mogelijk misbruik van werkervaringsplekken zorgvuldig oppakken. Zoals hiervoor is aangegeven geldt dat alleen voor zover de meldingen concreet genoeg zijn. Dat betreft zowel meldingen die de Inspectie SZW ontvangt van bijvoorbeeld FNV Jong, als meldingen van andere organisaties en individuele personen die kennis of vermoedens hebben van misstanden met stages en werkervaringsplekken.

Ad 3: Bevorderen bewustzijn

Voor de aanpak van misstanden is handhaving alleen onvoldoende. Uiteindelijk gaat het erom dat werkgevers geen oneigenlijke stage-/werkervaringsplekken aanbieden en dat jongeren niet ingaan op een aanbod waarbij het leerelement te beperkt is of de beloning onvoldoende. In dit kader zal gesproken worden met vertegenwoordigers van jongerenorganisaties en sectoren/branches waarin mogelijk sprake is van onwenselijke situaties bij de inzet van (afgestudeerde) jongeren. Op korte termijn wordt bijvoorbeeld gesproken met de Stichting Masterpsychologen en de Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen. Doel van dergelijke gesprekken is om het bewustzijn te creëren dat het niet acceptabel is dat jongeren in de hoedanigheid van stagiair als

slecht betaalde arbeidskracht aan het werk worden gezet. Jongeren doen daarmee niet alleen zichzelf te kort, maar dragen ook bij aan het risico van verdringing van betaalde banen. Daarnaast zal verduidelijking worden gegeven over het hiervoor geschetste kader met criteria dat wordt gehanteerd om te bepalen of sprake is van een arbeidsovereenkomst, waarvoor ten minste een beloning conform de WML is vereist of niet. Ik zal ook onderwijsorganisaties hierover benaderen om te bereiken dat de jongeren voordat zij hun studie afronden goed geïnformeerd zijn over hun rechten als zij – al dan niet als stagiair of op een werkervaringsplek – de arbeidsmarkt betreden.

Tevens zal aandacht worden geschonken aan het belang van het bieden van een reëel beeld van de arbeidsmarktperspectieven van de betrokken beroepsgroep, zoals ik heb aangegeven bij de beantwoording van de vragen van de leden Kerstens en Mohandis hierover⁵. Het spreekt immers voor zich dat jongeren die voor een beroeps- of opleidingskeuze staan een zo reëel en volledig mogelijk beeld van van de arbeidsmarktperspectieven kunnen verwerven. Dit is eens te meer van belang als deze perspectieven voor een aantal beroepen en opleidingen minder rooskleurig zijn.

Met deze 3 sporen – versterken informatiepositie, risicogerichte handhaving op basis van concrete meldingen en bevorderen bewustwording – wordt een effectieve bijdrage geleverd aan het tegengaan van misstanden bij de inzet van werkloze afgestudeerde jongeren.

Ik ben voornemens u voor de komende begrotingsbehandeling verslag te doen van de voortgang van de ondernomen activiteiten. Aan de hand van de resultaten van die activiteiten hoop ik een meer compleet beeld te krijgen van de aard en omvang van de problematiek en zal ik zo mogelijk beoordelen of aanvullende activiteiten nodig zijn om misbruik van stage-/werkervaringsplekken terug te dringen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

⁵ Aangangsel Handelingen II 2015/16, nr. 1866