

Vergaderjaar 2014–2015

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 558

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2014

Al enige tijd zijn er, zowel in het politieke als maatschappelijke debat, zorgen over verdringing op de arbeidsmarkt¹. Ik snap dat mensen zich zorgen maken over verdringing. Zeker in een periode van hoge werkloosheid met een relatief beperkt aantal vacatures hebben mensen immers moeite met het vinden van een baan. Verdringing is een verschijnsel dat zich niet gemakkelijk laat definiëren. Op de arbeidsmarkt is voortdurend sprake van concurrentie tussen werkzoekenden (om banen) en werkgevers (om geschikte kandidaten). Hoewel deze concurrentie doorgaans plaatsvindt op basis van gelijke arbeidsvoorwaarden, doen zich ook situaties voor waarin er sprake is van oneerlijke concurrentie. Indien oneerlijke concurrentie leidt tot baanverlies van de één ten gunste van de ander dan is dat in mijn ogen verdringing. In sommige gevallen is daarvan zelfs evident sprake, zoals in het geval van schijnconstructies en schijnzelfstandigheid. Werknemers verliezen in dat geval hun baan omdat een ander tegen lagere kosten dezelfde werkzaamheden kan verrichten. Oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en verdringing zijn onacceptabel en dienen daarom met kracht bestreden te worden.

In deze brief ga ik, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, nader in op het verschijnsel verdringing en de concrete maatregelen die het kabinet neemt om verdringing te voorkomen en tegen te gaan. Ik besteed daarbij tevens aandacht aan het onderzoek van CNV over verdringing en het meldpunt van de FNV. Ook zal ik ingaan op een aantal gevallen waarin sprake is van vermeende verdringing. Met deze brief geef ik invulling aan het verzoek van mw. Karabulut (SP) om de Tweede Kamer voor het AO arbeidsmarktbeleid van 8 oktober a.s. te informeren over verdringing.

¹ Zie bijv. Kamerstuk 33 750 XV, nr. 35

Concurrentie op de arbeidsmarkt

Jaarlijks vinden in Nederland meer dan 900 duizend mensen een nieuwe baan. Werklozen en werkenden die toe zijn aan een nieuwe uitdaging zoeken naar werk waar hun talent en capaciteiten het meest renderen en werkgevers zoeken naar de meest geschikte werknemer voor het opvullen van hun vacatures. Op de arbeidsmarkt is dus voortdurend sprake van concurrentie. Doorgaans is het speelveld waarop werkzoekenden en werknemers concurreren gelijk. Er is in dat geval sprake van «eerlijke concurrentie». Werkzoekenden concurreren in dat geval op basis van gelijke arbeidsvoorwaarden voor een baan en werkgevers selecteren kandidaten die zij het meest geschikt achten. De dynamiek die hieruit voortkomt, is goed voor onze economie. Het zorgt ervoor dat mensen op die plaats terecht komen die het beste bij hun past en het biedt ruimte aan bedrijven en sectoren om te groeien.

Naast eerlijke concurrentie op basis van gelijke arbeidsvoorwaarden is er op de arbeidsmarkt in sommige gevallen ook sprake van oneerlijke concurrentie. Daarvan kan sprake zijn in het geval van schijnconstructies of doordat werkgevers en werknemers zich niet houden aan cao-afspraken of Nederlandse wet- en regelgeving, zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (wml) en de werknemersverzekeringen. In dat geval werkt de ene werknemer onder andere arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden dan een andere werknemer en is er dus geen sprake van een gelijk speelveld. Er wordt dan in gelijke gevallen geen gelijk loon betaald of de arbeidskosten van een groep werknemers worden op oneerlijke wijze op een lager niveau gebracht.

Oneerlijke concurrentie op basis van arbeidsvoorwaarden of arbeidsomstandigheden is onacceptabel. Het werkt immers norm- en stelselondermijnend en het benadeelt werkgevers die zich houden aan cao-afspraken en wet- en regelgeving. Bovendien doet het risico zich voor dat de ene werknemer het brood uit de mond van de andere werknemer stoot zonder dat er sprake is van eerlijke concurrentie. Oneerlijke concurrentie die leidt tot baanverlies van de één ten gunste van een ander is in mijn ogen verdringing. In sommige gevallen is, zoals hierboven aangegeven, evident sprake van oneerlijke concurrentie, zoals bijvoorbeeld in het geval van schijnzelfstandigheid of schijnconstructies. In andere gevallen, zoals bijvoorbeeld bij stagiaires of vrijwilligerswerk is het minder gemakkelijk om algemene uitspraken te doen. De feitelijke situatie bepaalt in dat geval of er daadwerkelijk sprake is van oneerlijke concurrentie. Oneerlijke concurrentie dient met kracht bestreden te worden. Het kabinet neemt dan ook concrete maatregelen om oneerlijke concurrentie te voorkomen en tegen te gaan.

In het maatschappelijke en politieke debat komen verschillende gevallen naar voren waarbij de vraag aan de orde komt of er sprake is van oneerlijke concurrentie. Recent hebben CNV en FNV meldpunten ingesteld waar mensen vermeende verdringing of misstanden op de arbeidsmarkt kunnen melden. In veel gevallen gaat het daarbij om stagiaires of vrijwilligers die reguliere werkzaamheden verrichten en daarmee de plaats van reguliere werknemers innemen. In de rest van deze brief ga ik in op een aantal concrete voorbeelden: arbeidsmigranten, de doelgroep van de Participatiewet, de tegenprestatie in de bijstand, social return, vrijwilligerswerk en mantelzorgers. Tevens informeer ik u over mijn gesprek met de jongerenorganisaties over het onbetaald werken na afronding van de studie. Dit gesprek heb ik u toegezegd tijdens het algemeen overleg arbeidsmarktbeleid op 4 juni 2014.

Arbeidsmigranten

Het vrije verkeer van werknemers is een van de verworvenheden van de Europese Unie. Vrij verkeer van werknemers biedt voor individuele burgers kansen om al dan niet tijdelijk in een ander land te werken, maar is ook goed voor de Nederlandse economie en samenleving als geheel. Door arbeidsmigratie neemt de dynamiek toe en kunnen werkgevers beschikken over gekwalificeerde vakkrachten om moeilijk vervulbare vacatures op te vullen.

Problemen als gevolg van arbeidsmigratie worden vooral veroorzaakt door constructies van detacheringen, schijnzelfstandigheid en ontduiking van cao-afspraken en Nederlandse wet- en regelgeving. Het principe «gelijk loon, voor gelijk werk» gaat hierdoor niet op. Dit heeft niet alleen gevolgen voor individuele werknemers, maar benadeelt ook andere werkgevers. Het risico hiervan is dat in toenemende mate een neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden dreigt. In het kader van het project aanpak van schijnconstructies heeft het kabinet een aantal maatregelen in voorbereiding om ongewenste concurrentie tegen te gaan en te voorkomen dat buitenlandse werknemers op onjuiste wijze tegen lagere kosten dan binnenlandse werknemers kunnen worden ingezet. Uw Kamer ontvangt in dit najaar de Wet aanpak schijnconstructies. Tevens stuur ik u voor het einde van het jaar de volgende voortgangsrapportage over de aanpak van schijnconstructies en de rapportage over het onderzoek dat ik heb toegezegd naar de reikwijdte en omvang van verdringing als gevolg van arbeidsmigratie.

Doelgroep van de Participatiewet

Hoewel het voor de meeste mensen vanzelfsprekend is om als volwaardig burger mee te doen en bij te dragen aan de samenleving, zijn er groepen waarvoor dit een grotere opgave is. Het kabinet streeft naar een inclusieve arbeidsmarkt die plaats biedt aan jongeren en ouderen en aan mensen met en zonder arbeidsbeperking. De Participatiewet en de baanafpraak met sociale partners – met als doel om iedereen met arbeidsvermogen naar, bij voorkeur regulier, werk toe te leiden – draagt bij aan deze kabinetsbrede ambitie.

Door de invoering van de Participatiewet krijgen gemeenten de beschikking over een breed spectrum aan instrumenten om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking te bevorderen. Eén van deze instrumenten is de loonkostensubsidie. Deze loonkostensubsidie maakt het rendabel voor werkgevers om mensen met een productiviteit die lager ligt dan het wettelijk minimumloon in dienst te nemen. De werking van loonkostensubsidie is relatief eenvoudig. Werknemers worden beloond conform het cao-loon, of indien dat niet vastgelegd is, het wettelijk minimumloon. De werkgever betaalt de loonwaarde op basis de productiviteit van de werknemer plus het verschil tussen het wettelijk minimumloon en het cao-loon. Het verschil tussen de loonwaarde en het wettelijk minimumloon komt voor rekening van de gemeente. Dit deel betreft de loonkostensubsidie voor deze werknemer.

Door de Participatiewet, en in het bijzonder de loonkostensubsidie, wordt een gelijk speelveld gecreëerd voor mensen met een arbeidsbeperking die thans door hun lagere productiviteit niet kunnen concurreren met reguliere werknemers en daardoor moeilijk aan het werk komen. Ondersteuning aan mensen met een arbeidsbeperking geeft hen een volwaardige plaats op de arbeidsmarkt en verbetert de arbeidsmarktpositie van deze groep. Er is dus geen sprake van oneerlijke concurrentie door de introductie van de loonkostensubsidie. Hoewel het aantal mensen

dat zich op de arbeidsmarkt begeeft toeneemt, hoeft dit niet ten koste te gaan van de arbeidsmarktpositie van anderen. Een stijging van het arbeidsaanbod leidt namelijk op termijn tot meer werkgelegenheid². Ook het Centraal Planbureau (CPB) onderstreept dit. Het CPB stelt namelijk dat de arbeidsmarkt op de lange termijn in evenwicht is en dat er geen sprake is van verdringing

De tegenprestatie in de bijstand

De Wet «WWB maatregelen» die op 1 juli jl. door de Eerste Kamer is aangenomen en in werking treedt op 1 januari 2015 heeft als doel meer te activeren en tegelijkertijd een solide vangnet te bieden. De wetwijziging draagt er aan bij dat mensen geprikkeld worden om hun talenten te benutten en te ontwikkelen richting werk of op een andere manier actief deel te nemen in de samenleving. Eén van de instrumenten om mensen actief te laten deelnemen in de samenleving is via de tegenprestatie. Een tegenprestatie is het verrichten van onbeloonde, maatschappelijk nuttige werkzaamheden als wederdienst voor het ontvangen van een bijstandsuitkering. De tegenprestatie helpt bijstandsgerechtigden ook om arbeidsritme en regelmaat te behouden en vergroot het sociale netwerk, waardoor de kansen op de arbeidsmarkt vergroot worden. Per 1 januari 2015 zijn gemeenten verplicht om beleid te ontwikkelen betreffende de inhoud, omvang en duur van de tegenprestatie en dit vast te leggen in de gemeentelijke verordening.

Het kabinet is van mening dat taken van de tegenprestatie onderscheiden dienen te worden van werkzaamheden op de reguliere arbeidsmarkt. Wettelijk is daarom vastgelegd dat de maatschappelijk nuttige werkzaamheden een additioneel karakter moeten hebben en niet mogen leiden tot verdringing. Ook dient de duur en omvang van de tegenprestatie beperkt te zijn. Hiermee is het risico op oneerlijke concurrentie beperkt. Aangezien de uitvoering van de bijstand op decentraal niveau plaatsvindt, heeft het college van burgemeester en wethouders een belangrijke taak om te bewaken dat geen verdringing van reguliere arbeid plaatsvindt. Het is aan de gemeenteraad om het college hierop te controleren. Om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van de tegenprestatie, heeft de Programmaraad begin april de «Werkwijze Tegenprestatie» opgeleverd. Hierin zijn o.a. specifieke spelregels opgenomen die in acht genomen kunnen worden bij het vormgeven van de tegenprestatie om oneerlijke concurrentie maximaal te voorkomen.

Aanbestedingen en social return

Het principe «social return» bij inkoop en aanbestedingen houdt in dat sociale voorwaarden worden gesteld aan bedrijven die een opdracht van een gemeente, een provincie of de rijksoverheid krijgen. Een sociale voorwaarde kan bijvoorbeeld zijn dat een bepaald percentage van de waarde van de opdracht besteed moet worden aan het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Tijdens het algemeen overleg SUWI-onderwerpen van 20 maart jongstleden dat de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik met u hebben gevoerd, hebben wij gesproken over het risico van verdringing bij social return. In

² Bovendien is in het sociaal akkoord afgesproken dat de banen voor de doelgroep tot 2025 geleidelijk gecreëerd worden. Dit voorkomt dat de arbeidsmarkt direct te maken krijgt met een grote groep nieuwe toetreders, waardoor druk op de onderkant van de arbeidsmarkt zoveel mogelijk wordt voorkomen. Om de arbeidsmarktentree van mensen met een arbeidsbeperking verder te bespoedigen ontwikkelt het kabinet onder meer samen met VNO-NCW en AWWN businesscases die laten zien hoe het economisch rendabel is om mensen uit de doelgroep aan de slag te helpen.

algemene zin ondersteunt het kabinet de inzet van gemeenten om bij aanbestedingen ook mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt een kans te bieden op werk. Deze groep heeft immers vaak extra moeite om werk te vinden. Daar waar dat echter ten koste gaat van de bestaanszekerheid van mensen mét een baan, schiet het zijn doel voorbij. Social return is immers niet gericht op het vervangen van een deel van het vaste personeel door werklozen. De Staatssecretaris heeft gemeenten daar ook op gewezen in de Verzamelbrief van 25 april 2014.

Tijdens dit AO is ook de vraag gesteld hoe het UWV omgaat bij ontslag-aanvragen met dit fenomeen. Het UWV let in de toets bij ontslag wegens bedrijfseconomische gronden altijd op het vervallen van arbeidsplaatsen. In het geval de werkgever voornemens is om een deel van het bestaande werk door andere werknemers (bijvoorbeeld uitkeringsgerechtigden) te laten vervullen, is er geen sprake van vervallen van arbeidsplaatsen en zal het UWV niet overgaan tot verstrekken van een ontslagvergunning.

De rijksoverheid past in haar inkoop- en aanbestedingsbeleid eveneens social return toe. Het beleidsdoel van social return is het creëren van extra plaatsen om mensen aan werk of werkervaring te helpen. Het gaat dus om extra plekken, bovenop de bestaande formatie van een bedrijf, ten behoeve van specifieke aanbesteding. Gestreefd wordt naar 5% social return per aanbesteding. Wanneer verdringing toch op dreigt te treden is bij de rijksoverheid de afspraak dat het percentage wordt aangepast of geheel wordt afgezien van social return.

Vrijwilligerswerk en mantelzorg

Vrijwilligerswerk is van grote waarde voor onze samenleving. Naar schatting spannen ruim vijf en een half miljoen Nederlanders zich in voor bijvoorbeeld lokale sport- en muziekverenigingen, buurtcentra, maatschappelijke organisaties of andere initiatieven. Ook zijn er in ons land circa drie en een half miljoen mantelzorgers, waarvan een groot deel langdurig en/of zeer intensief zorg verleent voor een hulpbehoevende in de nabije omgeving. Dit is een positief gegeven. Vrijwilligers en mantelzorgers spelen immers een essentiële rol bij het versterken van de sociale cohesie en het functioneren van onze samenleving. Dit zal de komende jaren niet minder worden.

Naast de hierboven genoemde meer traditionele vormen van vrijwilligerswerk bij verenigingen en maatschappelijke organisaties is er sprake van andere vormen van de inzet van personen die op vrijwillige basis en onbetaald werk verrichten. Het rapport van het CNV besteedt hier aandacht aan, net zoals het meldpunt van FNV over verdringing in het openbaar vervoer. Het is lastig om in zijn algemeenheid aan te geven of er sprake is van oneerlijke concurrentie als men vrijwillig en onbetaald activiteiten verricht die voorheen of elders verricht werden of worden door iemand in loondienst. Dit hangt namelijk altijd af van de feitelijke omstandigheden. In sommige gevallen worden vrijwilligers ingezet voor het opzetten of in stand houden van voorzieningen die anders niet (langer) tot stand komen. In zulke gevallen ligt het niet voor de hand om op voorhand over oneerlijke concurrentie te spreken.

Dat is anders indien vrijwilligers worden ingezet in een situatie waarin er feitelijk sprake is van een dienstbetrekking of waarin vrijwilligers ontstane vacatures invullen. De specifieke context daarbij is leidend. Als de werkzaamheden alle kenmerken hebben van een dienstbetrekking, waarvan sprake is als een persoon verplicht is om enige tijd persoonlijke arbeid te verrichten en er een gezagsverhouding bestaat tussen de medewerker en zijn of haar opdrachtgever, dan dient er ook sprake te zijn

van een beloning conform de Wet minimumloon en minimumvakantie-toeslag en de van toepassing zijnde cao. Dit principe is ook leidend bij de beoogde verruiming van de mogelijkheden voor WW'ers om vrijwilligerswerk te verrichten, zoals aangekondigd in mijn brief aan de Tweede Kamer van 10 juli jongstleden³.

Ook na de verruiming in de WW is het verrichten van vrijwilligerswerk met behoud van de WW-uitkering alleen mogelijk bij een organisatie waar werkzaamheden worden verricht met een maatschappelijk doel of maatschappelijk nut. Hieronder wordt verstaan een algemeen nut beogende instelling (ANBI), een sociaal belang behartigende instelling (SBBi), een sportorganisatie of andere niet-commerciële instellingen met een maatschappelijk nut zoals scholen, zorginstellingen en buurtcentra. Het is niet de bedoeling dat WW'ers met behoud van uitkering commerciële activiteiten gaan verrichten, want dat kan immers organisaties op een economisch voordeel zetten en leiden tot verdringing van andere werknemers.

Onbetaald werken na afronding van de studie

Tijdens het algemeen overleg Arbeidsmarktbeleid van 4 juni 2014 jongstleden heeft de fractie van GroenLinks het onbetaald werken c.q. (onbetaalde) stage volgen van jongeren aan de orde gesteld. Ik heb aangegeven bereid te zijn om met jongerenorganisaties en werkgevers in gesprek te gaan over hun ervaringen op dit punt en over de vraag of sprake is van een trend en zo ja, hoe die gekeerd zou moeten worden. Ik heb u toegezegd om u over de uitkomsten van dit overleg te informeren.

In het kader van deze toezegging is gesproken met vertegenwoordigers van CNV Jongeren, FNV Jong en VNO-NCW en MKB-Nederland gezamenlijk. De algemene opvatting was, dat stage lopen na afronding van de opleiding in de meeste sectoren een betrekkelijk nieuw fenomeen is dat samenhangt met de hoge jeugdwerkloosheid. Hoewel men het aannemelijk vindt dat in de huidige economische omstandigheden meer jongeren een stage volgen na hun opleiding of onbetaald werk verrichten, zijn er onvoldoende aanwijzingen dat ook echt sprake is van een trend. De jongerenorganisaties hebben wel de indruk dat sprake is van een trend, maar een kwantitatieve onderbouwing is moeilijk te geven. Het risico dat het een norm gaat worden dat men na de opleiding eerst een tijd onbetaald moet werken of stage loopt wordt dan ook niet zonder meer herkend.

Tot slot

Het is begrijpelijk dat mensen zich in tijden van hoge werkloosheid zorgen maken over vermeende verdringing op de arbeidsmarkt. In mijn ogen is er sprake van verdringing indien door oneerlijke concurrentie de ene werknemer het brood uit de mond stoot van de andere werknemer. Oneerlijke concurrentie is onacceptabel. Het zet andere werkgevers op een nadeel, verslechtert de arbeidsmarktpositie van vaak relatief kwetsbare groepen en werkt norm- en stelselondermijnend. Het kabinet treedt daarom op tegen verdringing en neemt concrete maatregelen om oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden te bestrijden en te voorkomen.

Bedrijven die zich niet aan deze wet- en regelgeving houden lopen kans op een forse boete. De Inspectie SZW is belast met het toezicht op de naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. De

³ Kamerstuk 29 544, nr. 551

Inspectie SZW legt boetes op aan bedrijven als zij claimen dat het om stagiaires of vrijwilligers gaat, terwijl uit de feiten en omstandigheden blijkt dat het gaat om werk en juridisch gezien sprake is van een dienstbetrekking.

Daarbij is het evenwel van belang dat we niet doorslaan. Vrijwilligerswerk, werkervaring voor jongeren die recent hun opleiding hebben afgerond en het bieden van perspectief op de arbeidsmarkt aan mensen met een arbeidsbeperking zijn immers waardevolle zaken die een wezenlijke bijdrage leveren aan het welzijn van het individu en onze samenleving.

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