

Vergaderjaar 2016–2017

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 759

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2016

Bij brief van 12 april 2016¹ heb ik u het plan van aanpak tegen misbruik van stage-/werkervaringsplekken bij afgestudeerde jongeren doen toekomen. Bestrijding van stagemisbruik is belangrijk omdat het onderbetaling van deze jongeren tegengaat en oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt door verdringing voorkomt.

Met deze brief bericht ik u over de stand van zaken van dit plan van aanpak en de verdere voortgang van de ondernomen activiteiten sinds afgelopen april. Ook ga ik hierbij in op de uitwerking van de door mij overgenomen motie Kerstens² die de regering verzoekt bij de verdere uitwerking van het plan van aanpak de voor- en nadelen van het principe dat een stage bij een opleiding hoort en na het afronden daarvan sprake dient te zijn van een arbeidsovereenkomst, in kaart te brengen. Bovendien doe ik met deze brief mijn tijdens het debat op 9 juni 2016 gedane toezegging gestand dat ik uw Kamer voor de begrotingsbehandeling van SZW over de voortgang van bovengenoemde plan zal informeren.³

In de hiervoor genoemde brief aan uw Kamer heb ik aangegeven dat de termen stage en werkervaringsplek in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) geen juridische betekenis hebben en er alleen van een stage sprake kan zijn als uit de feiten en omstandigheden blijkt dat geen sprake is van een arbeids-overeenkomst. Dit is het geval als de activiteiten bij uitstek zijn gericht op leren en de werkzaamheden van additionele aard zijn. In de praktijk leidt het gebruik van de termen stage en werkervaringsplek, die als synoniemen van elkaar kunnen worden gebruikt, nog wel eens tot verwarring. De term werkervaringsplek kan ten onrechte de indruk wekken dat het hierbij zou kunnen gaan om een inwerkperiode, terwijl ook voor een dergelijke periode gewerkt dient te worden op basis van een arbeidsovereenkomst en de WML derhalve van

¹ Kamerstuk 29 544, nr. 712

² Kamerstuk 29 544, nr. 732

³ Kamerstuk 29 544, nr. 732

toepassing is. Om onduidelijkheid te voorkomen geef ik daarom in deze brief de voorkeur aan de term stage. Een stage is gericht op leren en kan zowel tijdens als na afronding van een opleiding plaatsvinden.

Resultaten 2016

Het plan van aanpak bevat drie sporen om misstanden van stages aan te pakken:

- bevorderen bewustwording: jongeren die feitelijk arbeid verrichten hebben recht op een fatsoenlijke beloning en misstanden zijn niet acceptabel;
- versterken informatiepositie ten behoeve van de handhaving: waar doen de misstanden zich voor?
- risicogerichte handhaving op basis van concrete meldingen.

Hieronder licht ik aan de hand van elk spoor de uitvoering van de ondernomen acties toe. De ondernomen acties geven beter zicht op het probleem van stagemisbruik onder afgestudeerden en laten zien dat het probleem zich met name in specifieke sectoren voor lijkt voor te doen. Verdere stappen tegen stagemisbruik zullen zich daarom in toenemende mate gaan richten op de probleemsectoren. Om een volledig en betrouwbaar beeld te schetsen van de omvang van stagemisbruik per sector heb ik besloten hiernaar uitgebreider onderzoek te laten doen. Door de beperkte meldingsbereidheid van stagiairs zullen andere bronnen worden benut, zoals enquêteresultaten, interviews en signalen uit sectoren. Dit onderzoek zal begin 2017 worden uitgezet. Met de probleemsectoren die door het onderzoek in kaart worden gebracht zal ik in gesprek gaan en wijzen op hun verantwoordelijkheid voor het creëren van een eerlijke arbeidsmarkt.

A. Spoor 1: bevorderen bewustwording

Handhaving is zeer belangrijk bij het tegengaan van stagemisbruik, maar is niet het enige middel. De overheid draagt zorg voor duidelijke wet- en regelgeving en voorlichting hierover. Werkgevers hebben de verplichting om de wetgeving te kennen en na te leven. Brancheorganisaties, werkgevers- en werknemersorganisaties hebben hier ook een rol in. De inzet van toezicht en handhaving door de Inspectie SZW is daarbij het sluitstuk: daar waar werkgevers niet weten, wordt ingezet op voorlichting en gesprekken. Daar waar werkgevers niet willen, is bestuursrechtelijk optreden het middel. Ook de stagiair heeft hier een verantwoordelijkheid. Onder zowel werkgevers als afgestudeerden moet het bewustzijn groeien dat er ook na afronding van de opleiding voorwaarden gelden voor een stageplaats en dat deze voorwaarden er op zijn gericht om verdringing van betaald werk te voorkomen. Door middel van voorlichting wordt dit bewustzijn vergroot.

Bewustwording onder starters op de arbeidsmarkt

Met de betere vindbaarheid om stagemisbruik bij de Inspectie SZW te melden, is de informatievoorziening op de website van de Inspectie verbeterd. Studenten en afgestudeerden kunnen via de website www.inspectieszw.nl meer informatie vinden over de regels rondom het lopen van een stage. Hier wordt onder meer toegelicht dat er voorwaarden gelden voor een stageplaats en dat misbruik kan worden gemeld bij de Inspectie SZW. Deze informatie is met een doorverwijzing naar de website van de Inspectie SZW sinds kort ook beschikbaar via www.rijksoverheid.nl. De vindbaarheid van deze informatie via zoekmachines is inmiddels verbeterd en via social media zal het onderwerp doelgroepgericht onder de aandacht worden gebracht. In de GGZ-sector wordt

samengewerkt met beroepsverenigingen om starters te bereiken. Het Nederlandse Instituut van Psychologen en de Nederlandse Vereniging van Pedagogen en Onderwijskundigen hebben een handreiking met aandachtspunten voor psychologen en pedagogen ontwikkeld die onder de leden wordt verspreid.⁴

Omdat stagemisbruik zich met name lijkt voor te doen in sectoren met een ruime arbeidsmarkt voor starters moet een deel van de oplossing worden gezocht in een goede voorlichting over arbeidsmarktkansen aan studenten. Door studiekeizers en studenten beter te informeren over het beroepenveld en vervolgonderwijs, heeft de student de mogelijkheid om hierop in te spelen. Dit wordt toegelicht in de brief *Loopbaanoriëntatie en -begeleiding* van 28 september 2016⁵, onder actielijn 3.

In het debat op 9 juni jl. over het arbeidsmarktbeleid heb ik naar aanleiding van een vraag van het lid Heerma (CDA) toegezegd om bij de uitwerking van het plan van aanpak te bezien op welke manier bevordering van bewustzijn kan helpen om de bereidheid te bevorderen om een civielrechtelijke procedure te starten (Kamerstuk 29 544, nr. 740). Als de jongere die stage loopt, meent dat hij werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst, kan hij zich bij de civiele rechter beroepen op het rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst. Dit laatste gebeurt door middel van een eenvoudig verzoekschrift. Deze verzoekprocedure zal in de toekomst in het kader van het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie worden gedigitaliseerd, waardoor de gang naar de rechter toegankelijker wordt en meer aansluit bij de belevingswereld van jongeren. De verzoekprocedure zal dan kunnen worden gestart door het invullen van een digitaal formulier dat de gerechten via het webportaal zullen aanbieden. De verzoeker zal dan het verloop van de procedure digitaal kunnen bijhouden in Mijn Rechtspraak, waar hij kan zien welke stukken eventuele belanghebbenden in de verzoekprocedure hebben ingediend, wanneer de rechter de zitting heeft gepland en hoe hij de zaak daar wil behandelen. Hoewel de civielrechtelijke procedure toegankelijker wordt, kan worden verwacht dat stagiairs de voorkeur houden voor het anoniem melden van stagemisbruik bij de Inspectie SZW.

Bewustwording onder werkgevers

Ten behoeve van de informatievoorziening aan werkgevers is onlangs de website www.zelfinspectie.nl gelanceerd. Op deze website kunnen werkgevers onder meer de voorwaarden voor een stageplaats terugvinden. Werkgevers die stageplaatsen aanbieden kunnen controleren of ze aan alle voorwaarden voldoen en kunnen via de website actiepunten opslaan om verder mee aan de slag te gaan. De website wordt via LinkedIn actief onder de aandacht van werkgevers gebracht. Verder wordt de informatie verspreid via diverse online informatiekanalen voor werkgevers.

Verdere bewustwording zal worden gezocht in voorlichting en gesprekken met werkgevers in probleemsectoren. Bij de selectie van die sectoren zal gebruik worden gemaakt van de resultaten van het eerder in deze brief aangekondigde onderzoek.

⁴ De Handreiking werkervaringsplaatsen van het NIP en NVO is beschikbaar voor leden, meer informatie is te vinden op www.psynip.nl/het-nip/nieuws/handreiking-werkervaringsplaatsen.html?pageld=975155

⁵ Kamerstuk 31 524, nr. 301

B. Spoor 2: versterken informatiepositie ten behoeve van handhaving (Waar doen de misstanden zich voor?)

Om een goed beeld te krijgen in welke sectoren de problemen van stagemisbruik zich voordoen is er een aantal acties ondernomen. De Inspectie SZW heeft haar online vindbaarheid bij het melden van misstanden van stagemisbruik verbeterd. Voor de stagiair is de informatie op www.inspectieszw.nl uitgebreid, is er op de homepage van de Inspectie een directe link geplaatst en kan men snel doorklikken om online een melding te doen van stagemisbruik.

Met FNV Jong zijn meldingen geanalyseerd die FNV Jong heeft ontvangen via hun eigen meldpunt. Ook heeft de Inspectie SZW voorstellen gedaan hoe FNV Jong de meldingen concreter en vollediger kan maken. Melders blijken in veel gevallen niet alle benodigde informatie, zoals concrete adresgegevens van de werkgever, door te geven. Het formulier van het meldpunt stagemisbruik van FNV Jong is inmiddels aangepast zodat alle benodigde informatie voor handhaving door de Inspectie SZW moet worden ingevuld. De mogelijkheid van anoniem melden is nadrukkelijk bij FNV Jong onder de aandacht gebracht.

Om verder zicht te krijgen op de omvang van stagemisbruik heeft de Inspectie SZW een inventarisatie uitgevoerd naar online vacatureteksten. De informatie uit de inventarisatie zal worden benut voor de selectie van ondernemingen waar verder onderzoek zal plaatsvinden.

De meldingen bij de Inspectie SZW en FNV Jong bevestigen het beeld dat er in de sectoren GGZ, architectuur en communicatie/marketing opvallend meer signalen zijn van stagemisbruik ten opzichte van andere sectoren. Dit beeld wordt bevestigd door gesprekken die zijn gevoerd met de Vereniging Hogescholen, VSNU, Nederlandse Instituut van Psychologen, Stichting Masterpsychologen en Nederlandse Vereniging van Pedagogen en Onderwijskundigen. Misstanden lijken zich met name voor te doen in sectoren waar het voor starters lastig is een betaalde baan te krijgen, doordat het aantal afgestudeerden dat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt groter is dan de vraag naar starters. Met name in sectoren waar de instroom op starterfuncties wordt beperkt door het beschikbare aantal opleidingsplekken, neemt het aantal stageplaatsen na afstuderen en ook het misbruik van stages toe. In een enquête onder afgestudeerde psychologen en pedagogen geeft 30 procent van de respondenten aan een stage te hebben gekozen omdat tijdens het solliciteren op het gebrek aan ervaring is geweest, 24 procent omdat er geen betaalde functie te vinden zou zijn en 15 procent om binnen de betreffende organisatie in aanmerking te komen voor een volwaardig betaalde functie⁶. Van de bijna 300 respondenten geeft 70 procent aan werk te verrichten dat vergelijkbaar is met het werk van een betaalde werknemer en geeft 54 procent van de respondenten aan dat de stageplaats een betaalde functie verdringt.

Zoals eerder in deze brief is aangekondigd zal begin 2017 een onderzoek starten om beter zicht te krijgen op andere sectoren waar stagemisbruik zich op grotere schaal voordoet.

⁶ De uitslagen van de enquête uitgevoerd door het NIP, de NVO en Stichting Masterpsychologen zijn te vinden op <http://www.psynip.nl/website-openbaar-documenten-nip-algemeen/data20160104.pdf>

C. Spoor 3: risicogerichte handhaving

De Inspectie SZW is sinds december 2014 in totaal 15 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 stage en hebben de werkgevers die het betrof de werkwijze aangepast zodat aan de voorwaarden van een stage wordt voldaan. De overige drie onderzoeken zijn op dit moment nog in uitvoering. De Inspectie SZW richt zich hierbij op bedrijven die bewust de regels ontduiken en via deze constructie de kosten van arbeid verlagen. Door de complexiteit vergen de onderzoeken in verhouding veel meer tijd dan de reguliere onderzoeken van de Inspectie op overtredingen van de arbeidswetten. De Inspectie moet per casus de feiten en omstandigheden vaststellen door het controleren van de boekhouding of het horen van medewerkers en leidinggevenden. Zo gaat het bij de drie organisaties waar nog onderzoeken lopen om ongeveer 40 personen waarbij moet worden vastgesteld of er sprake is van een dienstbetrekking in plaats van een stage.

De Inspectie heeft alle meldingen (voor zover volledig) die zij tot op heden heeft ontvangen in onderzoek genomen. Daarnaast is er met FNV Jong veelvuldig contact geweest om te kijken hoe de meldingen die zij ontvangen in het meldpunt gedeeld kunnen worden met de Inspectie SZW.

De Inspectie zal binnen het programma Schijnconstructies en cao-naleving ook in 2017 op basis van concrete meldingen onderzoeken starten naar bedrijven die bewust de regels ontduiken door misbruik van stageplaatsen. Om een bijdrage te leveren aan het beeld van de omvang van deze constructie zal de Inspectie, voor zover mogelijk, in verschillende sectoren concrete meldingen gaan onderzoeken.

Motie Kerstens

Tijdens het algemeen overleg van 9 juni jl. over arbeidsmarktbeleid heb ik uw Kamer toegezegd voor de eerstkomende begrotingsbehandeling van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te informeren over de uitwerking van de motie Kerstens. Deze motie vraagt de voor- en nadelen van het principe dat een stage bij een opleiding hoort en na het afronden daarvan sprake dient te zijn van een arbeidsovereenkomst, in kaart te brengen. Hieronder licht ik een en ander toe.

Het voornaamste argument om stages alleen toe te staan in combinatie met een opleiding is dat hierdoor een duidelijk onderscheid ontstaat tussen opleiding en werk: tijdens de stage staat leren centraal en heeft de student de mogelijkheid om te leren hoe theoretische kennis in de praktijk kan worden toegepast. Door de stage te zien als onderdeel van de ontwikkeling en voorbereiding op de arbeidsmarkt ligt het voor de hand dit te koppelen aan de opleiding. Net als bij het volgen van extra-curriculaire vakken kan de stage dan worden gezien als een extra verdieping van de reeds verworven kennis en kan een stage bijdragen aan het ontwikkelen van basisvaardigheden die helpen bij een goede start op de arbeidsmarkt. Na afronding van de opleiding vangt de fase aan waarin iemand volwaardig toetreedt tot de arbeidsmarkt en deze verworven kennis toepast in het werk dat hij of zij verricht volgens een arbeidsovereenkomst. Een eventuele inwerkperiode valt daarbij ook onder de arbeidsovereenkomst.

Door stage te koppelen aan een opleiding wordt mogelijk meer benadrukt dat de stage draait om leren en dat werkzaamheden niet gericht mogen zijn op productief werk, maar wordt er voorbij gegaan aan de belangrijkste motieven die leiden tot misbruik van stages. Een van de voornaamste problemen bij het tegengaan van misbruik van stages, in de zin dat stagiairs werkzaamheden uitvoeren waarvoor een arbeidsovereenkomst met bijbehorende beloning hoort, is dat de stagiair akkoord gaat met de omstandigheden en vaak niet bereid is om melding te doen bij de Inspectie SZW. Door veel stagiairs wordt de stage gezien als een noodzakelijke opstap naar werk; een investering om meer kans te maken op een betaalde baan. Dit is met name het geval in sectoren waar de vraag naar arbeid kleiner is dan het aanbod en ten gevolgen de concurrentie op de arbeidsmarkt groot is. Het onbedoelde gevolg van het koppelen van stage aan een opleiding zou kunnen zijn dat studenten langer wachten met afstuderen om stage te kunnen lopen of dat afgestudeerden en werkgevers andere mogelijkheden gaan verkennen om geen (minimum)loon te hoeven betalen voor de verrichte werkzaamheden.

In het Burgerlijk Wetboek is nu al een rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst op grond van artikel 7:610a BW opgenomen⁷, waarmee het opnemen van een nieuw rechtsvermoeden daarom waarschijnlijk weinig zal bijdragen aan het tegengaan van stagemisbruik. Het regelen dat afgestudeerden alleen op basis van een arbeidsovereenkomst kunnen worden ingezet door een werkgever en dus geen stage kunnen lopen, zou op andere manieren kunnen worden vormgegeven. In zijn algemeenheid is het voordeel van een wettelijke regeling dat het voor werkgever en stagiair hierdoor kenbaarder is wat de wederzijdse rechten en plichten zijn aan het volgen van een stage. Op dit moment is er geen algemene wettelijke regeling ten aanzien van het arbeidsaspect van stages. Wel zijn in de jurisprudentie al duidelijke criteria voor het onderscheid tussen een stage en een arbeidsovereenkomst opgenomen.

Er zijn ook nadelen aan een algemene wettelijke regeling verbonden. Werkgevers kunnen ook bij een wettelijke regeling nog steeds proberen met minder loonkosten productieve arbeid te laten uitvoeren door bijvoorbeeld een stagiair die een opleiding volgt of via andere constructies zoals het inzetten van vrijwilligers. Hiermee verplaatst het probleem zich terwijl de bereidheid van de stagiair om een klacht in te dienen bij de Inspectie of een civielrechtelijke procedure te starten, daarmee niet zal toenemen. Ook blijft misbruik voor de Inspectie SZW dan nog steeds lastig om aan te tonen. Afgestudeerden kunnen dan in het algemeen geen stage meer lopen, terwijl volgens verschillende signalen misbruik van stages met name in enkele specifieke sectoren voorkomt. Stages zijn ook bij afgestudeerden in beginsel goed voor hun arbeidsmarktpositie als ze worden benut om de stagiair praktische ervaring en competenties te laten opdoen en in staat stellen een relevant netwerk op te bouwen. Hierdoor neemt de kans op een baan toe. Verder zet een dergelijke wettelijke regeling een streep door decentrale projecten waarbij afgestudeerde jongeren of uitkeringsgerechtigden op de arbeidsmarkt bijvoorbeeld gedurende zes maanden werkervaring opdoen in het bedrijfsleven en zodoende hun kansen op de arbeidsmarkt vergroten en verbeteren.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat een wettelijke regeling, die bepaalt dat afgestudeerden geen stage kunnen lopen, het stagemisbruik in de praktijk niet zal verminderen. Dit komt omdat de daadwerkelijke oplossing

⁷ In artikel 7:610a BW is het rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst opgenomen wanneer iemand tegen beloning gedurende drie maanden wekelijks dan wel voor minstens 20 uur in de maand arbeid verricht.

afhangt van de bereidheid van de stagiair om zijn rechten in te roepen. De afgestudeerde zal ook bij een wettelijke regeling zelf actie moeten ondernemen om naleving bij de werkgever af te dwingen. Het is de vraag of de afgestudeerde daartoe bereid zal zijn.

Tot slot

Stages zijn belangrijk bij het voorbereiden van jongeren op hun toekomst op de arbeidsmarkt. Ze zijn vaak een verplicht onderdeel van de opleiding, maar ze kunnen ook buiten een opleiding helpen om de basisvaardigheden te ontwikkelen die nodig zijn om echt goed aan de slag te kunnen gaan. Vooral na de opleiding kan soms een diffuse situatie ontstaan waarin het niet helemaal helder is of het nog echt om leren gaat of toch vooral om het verrichten van productieve werkzaamheden. De wet is op dit punt helder. Als de afgestudeerde werkt, is er recht op minimumloon of cao-loon naargelang de feitelijke omstandigheden.

Desondanks blijkt er in de praktijk toch misbruik van stages plaats te vinden. In het plan van aanpak is een belangrijke plaats ingeruimd voor het bevorderen van het bewustzijn zodat studenten, afgestudeerden en werkgevers op de hoogte zijn van de regels rondom stages. Wanneer de regels alsnog worden overtreden blijft handhaving het sluitstuk om dit fenomeen terug te kunnen dringen. Daarnaast zal de aandacht zich meer gaan richten op specifieke sectoren waar het probleem van stagemisbruik het grootst is. Aan de hand van het aangekondigde onderzoek zullen probleemsectoren in kaart worden gebracht. In deze sectoren hebben werkgevers en werknemers een gezamenlijke verantwoordelijkheid om afspraken te maken over het eerlijk inzetten van stagiaires tijdens en na opleiding en naleving van de regels. De overheid zal dit gesprek faciliteren en de sectoren stimuleren om passende maatregelen te treffen.

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