

Vergaderjaar 2022–2023

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 1211

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2023

Naar aanleiding van de motie van het lid Kathmann¹ is nader onderzocht op welke manier gemeenten een beloning van 14 euro bruto per uur voor medewerkers als voorwaarde kunnen stellen bij aanbestedingen, en wat de eventuele kosten voor gemeenten hierbij zijn. In lijn met de toezegging aan de heer Léon de Jong in het commissiedebat Arbeidsmarktbeleid van 13 april 2022 (Kamerstuk 29 544, nr. 1105), is geprobeerd dit in kaart te brengen voor één middelgrote gemeente².

Het kabinet deelt het doel van de motie dat eenieder het recht heeft op een fatsoenlijk loon. Aan de basis van onze Nederlandse arbeidsmarkt geldt een wettelijk minimumloon om dit te borgen. Daarnaast is er een stelsel van collectieve arbeidsovereenkomsten van kracht, waarbinnen verdere afspraken gemaakt kunnen worden over de beloning van werknemers. De overheid neemt haar verantwoordelijkheid als het gaat om haar rol als werkgever. Daarbij is het ook belangrijk dat de overheid zich opstelt als goed opdrachtgever richting ingehuurd en ingeleend personeel.

Bij uitbestedingen van werk door gemeenten zijn er meerdere mogelijkheden waarop gemeenten dit kunnen vormgeven. Zij kunnen hierbij gebruik maken van een uitzend-/detacheringsbureau, of er kan sprake zijn van een opdracht tot aanneming van werk, of een overeenkomst van opdracht met een onderneming.

In de eerste situatie, waarbij een medewerker aan het werk is op basis van een uitzend of payroll contract, geldt de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). Werknemers die op deze wijze worden

¹ Kamerstuk 29 544, nr. 1097.

² Toezegging: De Minister van SZW informeert de TK over een onderzoek bij één middelgrote gemeente naar of er verschillen zijn in de betaling tussen mensen die worden ingehuurd en eigen werknemers.

ingehuurd vallen onder toezicht en leiding van de gemeente. Hiermee is in beginsel geregeld dat deze werknemer loon ontvangt vergelijkbaar met personeel in dienst van de gemeente met eenzelfde vergelijkbare functie. In de huidige cao gemeente is dit minimaal 14 euro bruto per uur.

De Waadi is echter niet altijd van toepassing. Bijvoorbeeld bij aanneming van werk. Hierbij is een (privaat) bedrijf verantwoordelijk voor een prestatie (zoals de groenvoorziening), en is er geen sprake van uitzenden. De Waadi is niet van kracht, er is geen sprake van werkzaamheden die onder leiding en toezicht van de aanbestedende dienst worden uitgevoerd. Op dat moment vallen de werknemers van de onderneming die het werk uitvoeren onder de relevante sector cao. Zo geldt voor een bedrijf dat schoonmaakdiensten levert de cao Schoonmaak- en Glazenwassers-bedrijf. Gemeentes kunnen voor een aanbesteding kiezen wanneer zij een volledige dienst of prestatie willen uitbesteden. Bijvoorbeeld aan een private partij met veel ervaring op dit terrein. Zo hoeven gemeenten zich geen «zorgen» te maken over het «hoe», maar alleen over het gewenste resultaat. Bij de in de motie genoemde taken die via aanbesteding uitbesteed kunnen worden, is er sprake van een toepasselijke cao. Zo hebben de schoonmaak-, vuilnis- en de groenvoorzieningssector allen een eigen sector cao waarin al dan niet een minimumuurloon van 14 euro bruto per uur is overeengekomen.

Wanneer een gemeente overgaat op het aanbesteden van een opdracht is het eisen van de voorwaarde van een beloning van 14 euro bruto per uur voor werknemers van de opdrachtnemer(s) in veel gevallen niet verenigbaar met het aanbestedingsrecht. Dit is het gevolg van de in de Aanbestedingswet 2012 (hierna Aanbestedingswet) opgenomen verplichting voor aanbestedende diensten³, dat voorwaarden voldoende verband moeten houden met het voorwerp van de opdracht (art. 2.80 Aanbestedingswet). Een salariseis kan daarom alleen betrekking hebben op medewerkers van de opdrachtnemer die betrokken zijn bij de uitvoering van de opdracht. Een salariseis zal daarnaast in veel gevallen in strijd zijn met het proportionaliteitsbeginsel (art. 1.10 lid 1 Aanbestedingswet). Dit beginsel bepaalt dat een voorwaarde in een *redelijke* verhouding tot het voorwerp van de opdracht moet staan. Een salariseis – ook al is deze beperkt tot de medewerkers die zijn betrokken bij de uitvoering – zal in de meeste gevallen niet-proportioneel zijn vanwege de onredelijke gevolgen voor de bedrijfsvoering van de opdrachtnemer. Denk hierbij aan mogelijke ongelijke beloningen binnen een onderneming, of dat een salariseis doorwerkt na uitvoering van de opdracht.

Wel is het mogelijk om onder het aanbestedingsrecht bepaalde voorwaarden te stellen die raken aan maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen. Zoals bijvoorbeeld voorwaarden omtrent «social return», maar ook voorwaarden rondom medewerkerstevredenheid of arbeidsomstandigheden die voldoende verband houden met de opdracht. Indirect kunnen deze leiden tot een hogere beloning en meer waardering voor medewerkers. Daarnaast kunnen gemeenten ook meer kijken naar de kwaliteit van medewerkers, en de verrichte arbeid. Waarbij de prijs minder leidend hoeft te zijn bij aanbestedingen. Ik wil wel benadrukken dat dit de verantwoordelijkheid is van de gemeente om hier keuzes in te maken.

Daarnaast zal in de praktijk de naleving en controle van de in de motie genoemde voorwaarde van een hoger uurloon door gemeenten (of andere opdrachtgevers) lastig zijn. Navraag bij één middelgrote

³ De staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een publiekrechtelijke instelling dan wel een samenwerkingsverband van deze overheden of publiekrechtelijke instellingen.

gemeente, de gemeente Venray, bevestigt dit beeld. Uitbesteding vindt bij gemeenten namelijk veelal plaats op basis van afgenomen eenheden of prestaties (bijv. kilogram afval) of serviceniveaus (bijv. maximale toegestane grashoogte). Hierbij is de uitvoering van het werk de verantwoordelijkheid van de onderneming die de dienst uitvoert, inclusief de mate van inzet van arbeid. Risico's en (meer)inzet van personeel zijn voor rekening van deze partij.

Eventueel aanvullend inzicht en controle op de inzet van deze arbeid (in uren en prijs) is lastig te organiseren of komt met aanzienlijke meerkosten, en raakt in essentie de bedrijfsvoering en roosterindeling van het betreffende bedrijf.

De gemeente Venray heeft daarmee geen eigen inzicht in de werkelijke urenbesteding op haar uitbesteedde werkzaamheden, noch zicht op het salaris van de werknemers die deze werkzaamheden feitelijk uitvoeren. De gemeente geeft aan niet te kunnen kwantificeren wat de eventuele (meer)kosten zouden zijn als zij – wanneer dit juridisch mogelijk zou zijn – een uurloon van minimaal 14 euro bruto per uur vraagt als voorwaarde bij aanbestedingen. Te verwachten is dat dit bij andere gemeenten niet anders is, zo blijkt ook uit contact met de VNG. Een schatting van de (meer)kosten is helaas op basis van de gemeentelijke administraties niet te maken.

Resumerend is het opnemen van de voorwaarde om minimaal 14 euro bruto per uur te betalen bij aanbestedingen van gemeenten niet goed te verenigen met het aanbestedingsrecht. Het kabinet heeft wel het minimumloon en gekoppelde uitkeringen per 1 januari 2023 met 10,15% verhoogd.⁴ Een verdere verhoging van het minimumloon acht het kabinet op dit moment niet opportuun, er kunnen desgewenst afspraken gemaakt worden over een loon van minimaal 14 euro per uur in sectoren waarin de aannemende bedrijven actief zijn. Zoals is gedaan in de cao van GEO-services (Grondstoffen, Energie en Omgeving) waar een deel van de vuilnismannen onder vallen. Zij gaan per 1 januari 2024 minimaal 14 euro bruto per uur verdienen. Hiervoor zijn de betrokken sociale partners primair verantwoordelijk.

Met deze brief beschouwt het kabinet de ingediende motie van het lid Kathmann en de gedane toezegging aan de heer Léon de Jong om onderzoek te doen bij één middelgrote gemeente naar of verschillen in de betaling tussen mensen die worden ingehuurd en eigen werknemers, als afgedaan.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

⁴ Stb. 2022, nr. 381.