

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
Mevrouw drs. J. Klijnsma
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
11 december 2015

Onderwerp
Besluit Aanwijzing
categorieën arbeids-
beperkten en
werknemers voor
berekening
quotumtekort

Uw kenmerk
2015 - 0000282802

Ons kenmerk
JtH/RvZ/MK/2015/142

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Klijnsma,

Op 13 november 2015 ontvingen wij het concept-Besluit Aanwijzing categorieën arbeidsbeperkten en werknemers voor berekening quotumtekort. In dit concept van een algemene maatregel van bestuur gebaseerd op de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten¹ worden regels gesteld waardoor inleenverbanden en detacheringen voor de berekening van het quotumtekort bij inlenende werkgevers kunnen meetellen. Over de extra regeldruk die na activering van de wet voor bedrijven gaat optreden, hebben wij u reeds in een eerder stadium geadviseerd.² Volgens de toelichting op deze wet wordt die thans geschat op circa € 14 miljoen. De aan ons voorgelegde regeling zorgt voor nieuwe (extra) regeldruk die nog niet ten tijde van de totstandkoming van de wet was voorzien en in beeld was gebracht. Volgens informatie die wij van uw departement hebben ontvangen, gaat het om enkele honderdduizenden euro's aan nieuwe regeldruk. Gelet op het feit dat deze toename geen bijdrage levert aan het verwezenlijken van de kabinetsdoelstelling om de regeldruk met € 2,5 miljard te verminderen, maken wij graag van de door u geboden gelegenheid gebruik om op het conceptbesluit te reageren. Onze reactie treft u hieronder aan.

Het conceptbesluit is gebaseerd op de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. Het geeft invulling aan de keuzes die in deze wet ten aanzien van de vormgeving van de quotumheffing zijn gemaakt. In ons eerdere advies over de Participatiewet³ hebben wij aangegeven het beleidsdoel om de participatie van arbeidsbeperkten te verhogen mogelijk niet zal worden verwezenlijkt als de regels voor bedrijven niet werkbaar zijn en als er sprake is van onnodige drempels of onnodige irritaties. Het concept-besluit lijkt nu een aantal tekortkomingen te bevatten, die het beleidsdoel mogelijk in de weg staan. Met deze brief doen wij een aantal aanbevelingen die ten doel hebben onnodige regeldruk te voorkomen en onnodige drempels en irritaties weg te nemen.

¹ Staatsblad 2015, nr. 154

² Brief Actal aan de Staatssecretaris SZW dd. 19 augustus 2013, ons kenmerk JtH/RvZ/MK/2013/138, zie www.actal.nl

³ Brief Actal gericht aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 30 juli 2013, kenmerk JtH/RvZ/MK/2013/135 (Nota van wijziging Participatiewet)

Contact

Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

Wij beoordelen de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

Gelet om de in de wet gemaakte keuzes richt ons advies zich op de beantwoording van de vragen 2 en 3 van het toetsingskader.

Een beperking tot inleenverbanden op werkvloer van inlener houdt geen rekening met de ontwikkeling van flexibel werken en de specifieke begeleiding van de werknemer die soms nodig is

De regeling biedt de mogelijkheid om bij de bepaling van het quotumtekort en de quotumheffing de inleenverbanden⁴ en de daarin verloonde uren van arbeidsbeperkten toe te rekenen aan de inlenende werkgever. Er moet bij deze inleenverbanden dan in elk geval sprake zijn van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. De nota van toelichting lijkt er op te wijzen dat de werkzaamheden dan wel 'op de werkvloer' van de inlenende werkgever moeten worden verricht.⁵ Ook uw brief aan de Vaste Kamercommissie van SZW, waarin u op het voorbeeld van Dow Chemical ingaat en waarbij het gaat om werkzaamheden 'binnen de muren' van de inlener, lijkt hierop te duiden.⁶ Dit zou betekenen dat alleen dan met de inleenverbanden rekening mag worden gehouden als de arbeidsbeperkte werknemer fysiek ten kantore of op het bedrijf(s)plaats) van de inlener werkzaam is.

Deze beperking lijkt geen rekening te houden met de ontwikkeling die het flexibele werken op de Nederlandse arbeidsmarkt doormaakt, zoals bijvoorbeeld met initiatieven als het Nieuwe Werken. Deze ontwikkeling is al langere tijd gaande en wordt ook met wetgeving gestimuleerd.⁷ Deze ontwikkeling is niet aan inleenverbanden voorbij gegaan. Ook in deze verbanden komt het in de praktijk voor dat de werkzaamheden vanuit huis en dus niet op de werkvloer van de inlener worden verricht.

De beperking tot de werkvloer van de inlener houdt evenmin rekening met het feit dat werkzaamheden soms noodzakelijkerwijs op de werkvloer van de uitlener moeten worden uitgevoerd. Soms is dat nodig vanwege de risico's die de arbeidsbeperkte op de werkvloer van de inlener loopt of vanwege de specifieke begeleiding die de arbeidsbeperkte nodig heeft.. Een praktijkvoorbeeld van dergelijke situaties is het uitvoeren van ICT-werkzaamheden, zoals webbeheer en design, door bepaalde groepen van autistische werknemers. Deze werkzaamheden worden in de praktijk ook op detachingsbasis verricht. Een beperking tot de werkvloer van ondernemer heeft tot gevolg dat het minder aantrekkelijk wordt om als inlener van de inzet van deze groep arbeidsbeperkten gebruik te maken.

Een beperking in de regeling tot inleenverbanden op de werkvloer van de inlener gaat in de praktijk in elk geval leiden tot onnodige afbakeningsdiscussies en conflicten over de vraag of de

⁴ De regeling verstaat hieronder uitzendingen en detacheringen

⁵ Blz. 11 concept-nota van toelichting

⁶ Brief van Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 oktober 2015, kenmerk 2015-0000278952

⁷ Wet flexibel werken, Staatsblad 2015, nr. 245

arbeid op de werkvloer van de inlener, of op die van de uitlener of elders wordt verricht, en welke inleenverbanden dientengevolge mogen meetellen. Maar wellicht nog belangrijker is dat de beperking een drempel voor inleners op kan werpen om een arbeidsbeperkte (weer) aan het werk te helpen. Dat zou haaks staan op het doel van de wet. In uw brief van 27 oktober 2015 heeft u aangekondigd onderzoek te zullen doen naar de mogelijkheden om de inkoop van diensten mee te tellen bij het vaststellen van het quotum.⁸ Gelet op het voorgaande is het raadzaam om in dit onderzoek ook te kijken naar de noodzaak van het stellen van een eis met betrekking tot de werkvloer (waarop de werkzaamheden worden verricht).

Wij adviseren u het stellen van een eis over waar de werkzaamheden moeten worden verricht, in uw nader onderzoek naar het meetellen van de inkoop van diensten te betrekken.

Besluit houdt geen rekening met het bestaan van ondernemingen als social enterprises en MVO-ondernemingen⁹

Het uitgangspunt van het conceptbesluit is dat uitsluitend inleenverbanden van werkgevers, van wie het de kernactiviteit is om arbeid aan derden ter beschikking te stellen, mogen worden toegerekend. Het gaat volgens het besluit om uitlenende organisaties, zoals uitzendorganisaties en SW-bedrijven. Volgens de toelichting is in overleg met betrokken partijen de registratie in het Handelsregister naar voren gekomen als de meest geschikte indeling van deze groep bedrijven. Het gaat om bedrijven met de SBI-codes 78.201, 78.202, 78.203 en 32.991 waaronder respectievelijk 11 uitzendbureaus, uitleenbureaus, banenpools en SW-bedrijven vallen. De toelichting geeft aan dat voor deze bestaande indeling is gekozen om de administratieve lasten te beperken. De toelichting geeft echter niet aan welke administratieve lasten hier precies mee worden bedoeld. De toelichting behoeft in dit opzicht verduidelijking. Daarbij wijzen wij u er wellicht ten overvloede op dat de lasten van uitvoeringsorganisaties niet als administratieve lasten maar als bestuurlijke lasten moeten worden omschreven.

De in het conceptbesluit opgenomen beperking tot de genoemde categorieën bedrijven houdt geen rekening met het feit dat er in Nederland een groep bedrijven is die van oudsher zeer groot belang hechten aan de inzet van arbeidsbeperkte werknemers. Zij stellen zich tot doel verhoudingsgewijs meer arbeidsbeperkten in dienst te hebben dan andere bedrijven. Tot deze groep bedrijven behoren de zogeheten 'social enterprises' en MVO-ondernemingen. Voor continuïteit in de bedrijfsvoering is het soms nodig om de arbeidsbeperkte bij andere bedrijven te detacheren (soms in de vorm van collegiaal uitlenen), zonder dat dat er toe leidt dat detachering of uitlenen een kernactiviteit van de onderneming is (of wordt). Een beperking van de regeling tot enkel de groep uitzend- en uitleenbedrijven kan risico's voor de bedrijfsvoering van dit type bedrijven opleveren. Inleners kunnen als gevolg van de beperking in het conceptbesluit de voorkeur gaan geven aan uitleners die wel onder de regeling vallen. Mocht de beperking niet worden weggenomen, dan kunnen de betreffende bedrijven weliswaar overgaan tot de oprichting van afzonderlijke rechtspersonen of bedrijfseenheden. Dit betekent dan echter wel dat het conceptbesluit dwingt om onnodige extra kosten te maken.

⁸ Brief van Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 oktober 2015, kenmerk 2015-0000278952

⁹ MVO is Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.

Wij adviseren de toepassing van de regeling niet te beperken tot de in het besluit beschreven groep uitzend-, uitleen-, SW- en detachingsbedrijven.

Laat in de regeling de voorwaarde "leiding en toezicht door inlener" vervallen.

Volgens de regeling mag het inleenverband alleen worden geregistreerd en aan de inlener worden toegerekend, als de arbeidsbeperkte werknemer onder leiding en toezicht van de inlener werkt.¹⁰ De toelichting besteedt daarbij geen aandacht aan de handhaving van en het toezicht op de naleving van deze voorwaarde door inleners. De regeldrukeffecten die uit handhaving en toezicht voortvloeien, zijn niet in beeld gebracht.

Wij adviseren u om de regeldrukeffecten van handhaving en toezicht kwantitatief in beeld te brengen.

Het stellen van een nadere voorwaarde met betrekking tot leiding en toezicht kan, als dat in de praktijk altijd door de inlener moet gebeuren, ongewenste effecten hebben. Deze voorwaarde kan namelijk sommige groepen van arbeidsbeperkte werknemers uitsluiten van de grotere mogelijkheden tot participatie op de arbeidsmarkt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij bepaalde groepen van autistische werknemers. Deze groepen kunnen alleen goed functioneren als de leidinggevende beschikt over specifieke (communicatieve) vaardigheden. Handhaving van de voorwaarde dat zij onder leiding en toezicht van de inlener moeten staan, zal de inzetbaarheid van deze groep arbeidsbeperkten verminderen. Daarmee lijkt ook deze voorwaarde een drempel op te werpen om meer arbeidsbeperkten aan het werk te helpen en dus niet bij te dragen aan het bereiken van de doelstelling van de wet .

Wij adviseren u af te zien van het stellen van een voorwaarde waarmee leiding en toezicht altijd door de inlener moet worden uitgeoefend.

Laat ruimte aan de uitlener ten aanzien van het moment waarop aan de inlener om instemming met de registratie wordt gevraagd

De uitlener moet voor 15 maart van het daaropvolgende kalenderjaar de volgende gegevens aan UWV aanleveren:

- fiscaalnummer inlenende werkgever;
- fiscaalnummer uitlenende werkgever;
- burgerservicenummer (BSN) van de uitgeleende persoon uit de doelgroep;
- aantal verloonde uren dat de betreffende persoon uit de doelgroep heeft gewerkt voor de inlenende werkgever voor zover die uren tevens worden overgedragen aan die inlenende werkgever;
- akkoord van de inlenende werkgever voor het verstrekken van bovenstaande gegevens door de uitlenende werkgever aan de database van UWV.

Het eerste en het laatste gegeven zal de uitlener van de inlener (moeten) ontvangen. Het conceptbesluit en de toelichting noemen de uiterste datum waarop de uitlener deze informatie aan UWV moet hebben geleverd (15 maart). Naar wij uit de mondelinge toelichting op het conceptbesluit hebben begrepen, is bij de berekening van de effecten voor de regeldruk uitgegaan van een proces van aanlevering door de inlener van de instemming met de registratie

¹⁰ Zie o.a. art. 2.27, lid 2 conceptregeling

tegelijk met de aanlevering van het fiscaalnummer (dus na de controle van de gegevens die van de uitlener worden ontvangen). Wij pleiten er voor dat er in de uitvoering ook ruimte is (of komt) om de instemming al in een eerder stadium te vragen (bijvoorbeeld al bij het afsluiten van het inleen- of detachingscontract met de inlener). Zo wordt voorkomen dat er onnodige registratie bij de uitleners van inleenverbanden en uren plaatsheeft. Dat voorkomt voor hen regeldruk.

Wij adviseren ruimte te laten voor de uitlener om voorafgaand aan de registratie van de inleenverbanden de instemming van de inlener te vragen.

Onvolledige beschrijving en berekening van de regeldruk

De toelichting bevat een kwalitatieve beschrijving van de regeldruk. Wij constateren dat in deze beschrijving de eenmalige regeldruk ontbreekt en de beschrijving van de structurele regeldruk niet volledig is.

Bij de *eenmalige* regeldruk gaat het voor bedrijven in ieder geval om de volgende handelingen en kosten die nog niet in de beschrijving zijn opgenomen:

Uitleenbedrijven

- Het kennisnemen van de inhoud en gevolgen van de nieuwe regelgeving voor het bedrijf.
- Het aanpassen van de handboeken en instructies van het bedrijf aan de nieuwe regelgeving.
- Het aanpassen van de administratieve organisatie om registratie van inleenverbanden en verloonde uren en de gegevensuitwisseling met de inlener en UWV mogelijk te maken.
- Het aanleggen van een database waarin de inleenverbanden en verloonde uren worden vastgelegd.

Inleenbedrijven

- Het kennisnemen van de inhoud en gevolgen van de nieuwe regelgeving voor het bedrijf.
- Het aanpassen van de handboeken en instructies van het bedrijf aan de nieuwe regelgeving.
- Het aanpassen van de administratieve organisatie om controle op registratie van inleenverbanden en verloonde uren van de uitlener en de gegevensuitwisseling met hem mogelijk te maken.

Bij de *structurele* effecten gaat het om de beschrijving van de volgende handelingen en kosten:

Uitleenbedrijven

- Het vragen van instemming van de inlener met de registratie van de inleenverbanden.
- Het verwerken van de instemming in de administratie.
- Het registreren op persoonsniveau van de inleenverbanden, het BSN-nummer en de verloonde uren van de arbeidsbepaalde werknemer.
- Het aanleveren van de drie genoemde gegevens aan de inlener.
- Het verwerken van de reactie van de inlener (inclusief het fiscaalnummer van de inlener) in de administratie.
- Het aanleveren (voor 15 maart) van de gegevens aan UWV.

Inleenbedrijven

- Het verlenen van instemming met de registratie van de inleenverbanden.
- Het verwerken van de verleende instemming in de administratie.
- Het controleren van de door de uitlener aangeleverde gegevens.
- Het aanvullen van deze gegevens met het fiscaalnummer van het bedrijf.

Het is noodzakelijk om de kwalitatieve beschrijvingen van de regeldruk met bovenstaande opsomming aan te vullen.

Voor de goede orde wijzen wij u er op om de voorgaande adviespunten te betrekken bij de beschrijving en berekening van de regeldruk.

Wij adviseren u de beschrijving van de regeldruk met dit overzicht van de eenmalige en structurele regeldruk aan te vullen.

In de toelichting ontbreekt een berekening van de regeldruk. Nadere informatie van uw departement duidt er op dat de structurele regeldruk met enkele honderdduizenden euro's toeneemt. Deze informatie is echter gebaseerd op een schatting en nog niet op een berekening die is gemaakt op handelingsniveau, zoals het Handboek meting regeldruk voorschrijft.

Wij adviseren u de eenmalige regeldruk en de structurele regeldruk op handelingsniveau te berekenen.

Tot slot

Met deze reactie doen wij u onze bevindingen toekomen over het conceptbesluit dat ter consultatie is opengesteld. De belangrijkste bevinding is dat het besluit een aantal voorwaarden bevat die tot onnodige regeldruk leiden. Deze voorwaarden vormen belemmeringen voor het verwezenlijken van het beleidsdoel. Tevens constateren wij dat een minder belastende uitvoering mogelijk is. Ten slotte moeten de gevolgen voor de regeldruk nog kwalitatief en kwantitatief in beeld worden gebracht.

Het aan ons voorlegde besluit betreft een conceptversie. Gezien de genoemde bevindingen verzoeken wij u de definitieve versie voor een ex-ante advies aan ons voor te leggen.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris