
473

Besluit van 5 december 2019 tot wijziging van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met afwijking van artikel 8a van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs voor werknemers met een beperking

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 oktober 2019, nr.2019-0000151641;

Gelet op artikel 8a, negende en tiende lid, van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 21 november 2019, nr. W12.19.0332/III);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 november 2019, nr. 2019-0000173450;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Na hoofdstuk 1 van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 1a. Bepalingen ten aanzien van arbeidskrachten die in het kader van payrollrolling ter beschikking zijn gesteld

Afwijken van het payrollregime voor mensen met een arbeidsbeperking

Artikel 1a:2

Bij collectieve arbeidsovereenkomst kan worden afgeweken van artikel 8a van de wet ten aanzien van de arbeidskracht die werkzaam is in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet sociale werkvoorziening.

ARTIKEL II

Artikel 1a:2 van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs komt te luiden:

Afwijken van het payrollregime voor mensen met een arbeidsbeperking

Artikel 1a:2

Bij collectieve arbeidsovereenkomst kan worden afgeweken van artikel 8a van de wet ten aanzien van de arbeidskracht die:

- a. werkzaam is in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet sociale werkvoorziening;
- b. arbeidsbeperkte is als bedoeld in artikel 38b van de Wet financiering sociale verzekeringen, of met een arbeidsbeperkte wordt gelijkgesteld als bedoeld in artikel 38f, vijfde lid, van die wet; of
- c. werkzaam is in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet.

ARTIKEL III

1. Artikel I van dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2020.
2. Artikel II van dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 5 december 2019

Willem-Alexander

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

Uitgegeven de *dertiende* december 2019

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

I Inleiding: Doelstelling en beleidskeuze

Dit besluit zorgt ervoor dat voor werknemers die werkzaam zijn in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2 van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet (nieuw beschut werk), of arbeidsbeperkte zijn als bedoeld in artikel 38b van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) of daarmee gelijk zijn gesteld als bedoeld in artikel 38f, vijfde lid, van die wet (de doelgroep banenafpraak), en gedetacheerd worden, bij cao kan worden afgeweken van het payrollregime uit de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, ook als zij gekwalificeerd worden als payrollwerknemers in de zin van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). Voor werknemers die werkzaam zijn in een dienstbetrekking als bedoeld in de Wsw betekent dit dat de cao Wsw toegepast kan blijven worden. Voor de doelgroepen nieuw beschut werk en banenafpraak is op het moment van totstandkoming van dit besluit nog geen cao van toepassing. Zodra dit het geval is kan ook voor werknemers die tot een van deze doelgroepen behoren worden afgeweken van het payrollregime van de Waadi als de uitzondering ook ten aanzien van deze groepen in werking is getreden.

Met de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab)¹ zijn maatregelen getroffen om te voorkomen dat er bij payroll wordt geconcurrereerd op arbeidsvoorwaarden. Daarom is in de wet opgenomen dat payrollwerknemers recht hebben op dezelfde arbeidsvoorwaarden als die bij de inlener gelden, met uitzondering van pensioen, waarbij payrollwerknemers recht krijgen op een adequate pensioenregeling. Hierdoor wordt voorkomen dat payrollwerknemers tegen mindere arbeidsvoorwaarden werkzaam zijn. Het kabinet vindt het belangrijk dat voor iedereen, dus ook voor mensen die alleen met ondersteuning de arbeidsmarkt betreden, het beginsel van gelijke beloning geldt voor hetzelfde werk op dezelfde werkvloer.

Tegelijkertijd zijn juist kwetsbare werknemers met een arbeidsbeperking gebaat bij een stabiel inkomen. Toepassing van het payrollregime leidt mogelijk tot een sterkere inkomensfluctuatie wanneer er werkzaamheden worden verricht voor verschillende inleners. Dit kan onwenselijk zijn, omdat werknemers hierdoor in financiële problemen kunnen komen (bijvoorbeeld vanwege niet tijdige aanpassing toeslagen met toeslag-schulden als gevolg). Ook zekerheid van werk is belangrijk voor deze groep. Daarom is in de Wab in artikel 8a, het negende en tiende lid, van de Waadi, de mogelijkheid gecreëerd om een afwijkend regime van toepassing te verklaren voor mensen uit de Wsw en voor mensen die tot de doelgroep voor de banenafpraak behoren of tot de doelgroep beschut werk die gedetacheerd worden. In de nota van wijziging² en in de plenaire behandeling van de WAB zijn daarbij de volgende uitgangspunten genoemd:

- a) Gelijk loon voor gelijk werk;
- b) Stabiel inkomen (voorkomen van inkomensfluctuaties);
- c) Zekerheid van werk, duurzame plaatsing;
- d) Voorkomen van een drempel naar werk: de doorstroom naar regulier werk en duurzame plaatsingen bij de detachingsfaciliteit; en
- e) Draagvlak.

¹ Stb. 2019, 219.

² Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 37.

De sociale werkvoorziening (sw) speelt een belangrijke rol voor werknemers met een arbeidsbeperking. De werknemer in de zin van de Wsw heeft zekerheid van werk en inkomen en kan terugvallen op de zekerheid van de sociale werkvoorziening als de detachering onverhoopt niet goed loopt. Daarnaast moet voorkomen worden dat detacheringen uit de sociale werkvoorziening lastiger worden als gevolg van het payrollregime. Dit regime is aan de orde wanneer sprake is van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten waarbij de detachering niet tot stand is gekomen in het kader van het samenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en er sprake is van exclusieve terbeschikkingstelling. Deze detacheringen stimuleren regulier werk voor deze werknemers. Dit biedt (meer) zelfstandigheid, geeft een gevoel van eigenwaarde en brengt een sociaal netwerk met zich mee. Maar ook vanuit economisch oogpunt is het van belang dat mensen met een arbeidsbeperking – met ondersteuning – kunnen werken.

Alles afwegende meent de regering dat voor deze werknemers gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheid uit artikel 8a, negende en tiende lid, van de Waadi om af te wijken van het payrollregime. Dit heeft tot gevolg dat voor deze werknemers nadere regels gesteld kunnen worden, mede om te bepalen welk arbeidsvoorwaardelijk regime dan wel van toepassing is (het regime in artikel 8 Waadi of een ander arbeidsvoorwaardelijk regime).

Nu worden werknemers die vanuit de sociale werkvoorziening worden gedetacheerd al beloond conform de Wsw cao, en niet conform de beloning die geldt bij de inlener. Deze cao Wsw wordt dus gezien als een afwijking van het gelijk loonvoorschrift van artikel 8 Waadi, op grond van het derde lid van dat artikel, waarin is bepaald dat bij cao mag worden afgeweken. Bij dit besluit wordt vastgesteld dat voor mensen in een Wsw-dienstbetrekking bij cao afgeweken kan worden van artikel 8a Waadi. Dit voldoet naar het oordeel van de regering aan de doelstellingen die eerder bij de wet genoemd zijn, te weten de doelstellingen van zekerheid van werk, de doorstroom naar regulier werk en duurzame plaatsingen. Met een dienstbetrekking bij de sociale werkvoorziening hebben werknemers de zekerheid van het sociale werkbedrijf, terwijl met de verplichting dat er sprake moet zijn van een cao het werknemersbelang voldoende geborgd is (zoals de cao Wsw).

Voorgesteld wordt daarom om bij dit besluit de huidige groep Wsw-gedetacheerden uit te zonderen van het payrollregime. Deze werknemers hebben in plaats daarvan recht op arbeidsvoorwaarden van de cao SW, voor zover deze cao van toepassing is (wanneer er geen toepasselijke cao is, is de hoofdregel uit artikel 8a van toepassing).

Voor de werknemers uit de doelgroepen banenafpraak en nieuw beschut werk was in eerste instantie geen mogelijkheid tot uitzondering van artikel 8a Waadi opgenomen in het ontwerpbesluit, omdat er geen cao is die de arbeidsvoorwaarden van de doelgroepen banenafpraak en nieuw beschut regelt. Aannee hierbij was bovendien dat gezien het geringe(re) verschil in arbeidsvoorwaarden tussen de verschillende sectoren in het begin van de schalen van de cao's dit vooralsnog niet tot complicaties hoeft te leiden. Door de Tweede Kamer is op 10 oktober 2019 echter een motie aangenomen³, waarin de regering is opgeroepen om in het besluit alsnog een uitzonderingsmogelijkheid te maken op het payrollregime voor deze werknemers, en deze uitzondering in werking te laten treden indien een cao wordt gesloten voor deze doelgroepen. Aangezien er daarmee sprake is van brede steun in de Tweede Kamer

³ Kamerstukken II 2019/20, 35 074, nr. 70.

voor deze uitzondering, is besloten voor deze groepen alsnog een uitzondering bij cao mogelijk te maken voor deze doelgroep. Voorliggend besluit voorziet in de uitzondering. De uitzondering treedt in werking indien sociale partners tot afspraken komen in een cao voor de betreffende werknemers. Ook voor mensen die behoren tot de doelgroep voor de banenafpraak en voor mensen in beschut werk is zekerheid en stabiliteit van arbeidsvoorwaarden van groot belang. Mocht er dan ook steun komen vanuit sociale partners voor een apart regime voor deze mensen in de vorm van een cao, dan kan deze uitzondering in werking treden.

Er zal een monitor worden opgezet wat de gevolgen zijn van payrolling op de doelgroep banenafpraak en beschut werk. Samen met sociale partners en de VNG zal het ministerie van SZW deze monitor de komende periode uitwerken. Hierbij zullen de uitgangspunten die genoemd zijn in de totstandkoming van de behandeling van voorstel van Wet arbeidsbehandeling, inkomensstabiliteit, zekerheid van werk, de doorstroom naar regulier werk en duurzame plaatsingen.

De uitkomsten van de monitoring worden periodiek – voor het eerst voorjaar 2021 – besproken tussen het ministerie van SZW, de VNG en de Stichting van de Arbeid.

II Flankerend beleid

Met de Participatiewet en Wajong is voorzien in een breed palet van al dan niet financiële instrumenten voor werkgevers om te bevorderen dat mensen met een arbeidsbeperking die onder deze wetten vallen aan het werk worden geholpen. Zo kan een werkgever financiële compensatie krijgen voor het tekort aan productiviteit van mensen die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen in de vorm van een loonkostensubsidie (Participatiewet) of loondispensatie (Wajong). Voor de mensen die werken onder de banenafpraak of via het instrument beschut werk is er voor de werkgever een no riskpolis die de werkgever compenseert voor de kosten van loondoorbetaling bij ziekte van de werknemer. Daarnaast kunnen een werkgever en werkzoekende ondersteuning krijgen in de vorm van een door gemeente of UWV gefinancierde jobcoach. Ook kan er door werkgevers een beroep worden gedaan op gemeenten of UWV voor werkplekaanpassingen en vervoersvoorzieningen. Gemeenten en UWV ontvangen van het Rijk jaarlijks middelen om deze voorzieningen en andere vormen van ondersteuning voor mensen met een arbeidsbeperking en werkgevers te financieren.

Uit de recent verschenen evaluatie van de Participatiewet blijkt dat werkgevers deze instrumenten belangrijk vinden en er doorgaans tevreden over zijn. Ook blijkt hieruit dat instrumenten als loonkostensubsidies en jobcoaches bijdragen aan een duurzame plaatsing.

Naast de ondersteuning uit hoofde van de Participatiewet en Wajong zijn er in de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) tegemoetkomingen in de loonkosten opgenomen voor werkgevers die mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in dienst nemen of houden. Het gaat om het lage-inkomensvoordeel (LIV), het jeugd-LIV en de loonkostenvoordelen (LKV).

Werkgevers van mensen uit de doelgroep banenafpraak en beschut werk komen vaak in aanmerking voor het LIV. Werkgevers ontvangen het LIV voor werknemers die tenminste 1.248 uur per jaar werken (gemiddeld 24 uur per week) en tussen de 100–125% van het wettelijk minimumloon verdienen. Het LIV is een structurele tegemoetkoming in de loonkosten van € 0,51 per verloond uur met een maximum van € 1.000 per jaar.

Als werkgevers werknemers uit de doelgroep banenafpraak in dienst nemen komen ze in aanmerking voor het LKV banenafpraak. Dit is een tegemoetkoming in de loonkosten voor werkgevers van € 1,01 per verloond uur met een maximum van € 2.000 per jaar.

Als werkgevers mensen uit de doelgroep banenafpraak vanuit een uitkeringssituatie in dienst nemen die 56 jaar of ouder zijn, kan de werkgever het LKV ouderen aanvragen. Het LKV ouderen is een tegemoetkoming in de loonkosten van € 3,05 per verloond uur met een maximum van € 6.000 per jaar. Het LKV ouderen kan maximaal drie jaar worden toegepast. Het is niet mogelijk het LKV en LKV tegelijktijd toe te passen.

Uit de beschikbare cijfers blijkt dat een groot deel van de mensen onder de banenafpraak niet gedetacheerd worden, maar direct in dienst zijn bij reguliere werkgevers. Ook voor deze werkgevers zijn bovenstaande instrumenten beschikbaar. Het ministerie van SZW is voortdurend in overleg met alle betrokken partijen, waaronder werkgevers, over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van bovengenoemd instrumentarium. Bijvoorbeeld in het kader van het Breed Offensief om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. De regering is dus van mening dat er op dat vlak voldoende instrumenten zijn om werkgevers te stimuleren om deze groep aan te nemen.

III Verhouding tot hoger recht

Het staat de Nederlandse regering niet geheel vrij om een uitzondering op het payrollregime te bepalen, hierbij is zij namelijk gebonden aan de Uitzendrichtlijn⁴ (immers, het huidige artikel 8 Waadi is een implementatie van de Uitzendrichtlijn). Payrollkrachten zijn namelijk een bijzondere groep uitzendkrachten en vallen in dat kader onder de bescherming die de Uitzendrichtlijn hen biedt.

De Uitzendrichtlijn kent een beperkt aantal mogelijkheden om van het gelijk loonbeginsel af te wijken. De mogelijkheden komen in het kort neer op:

1. werknemers (van de huidige Wsw, doelgroep banenafpraak of nieuw beschut) onder het huidige uitzendarbeidsvoorwaardenregime (huidige artikel 8 Waadi) te laten vallen;
2. mogelijkheid tot afwijking van het payrollregime indien op de werknemer een apart arbeidsvoorwaardenregime (op een nader te bepalen acceptabel niveau) van toepassing is waarbij sprake is van een contract voor onbepaalde tijd. Daarbij moet de werknemer tussen de opdrachten worden doorbetaald, er mag dus geen sprake zijn van een oproepcontract;
3. mogelijkheid tot afwijking van het payrollregime bij aparte cao (dus niet via artikel 8 Waadi), waarbij cao-partijen verantwoordelijk zijn voor het algemene beschermingsniveau van de doelgroep.

In dit geval is gekozen voor de derde mogelijkheid, waarbij Nederland, na raadpleging van de sociale partners, ervoor heeft gekozen de sociale partners betrokken bij de cao Wsw de mogelijkheid te bieden om de cao Wsw voort te zetten ook voor mensen uit de sociale werkvoorziening die gepayrolld worden. Ook voor werknemers uit de doelgroep voor de banenafpraak en uit de doelgroep nieuw beschut werk is de mogelijkheid gecreëerd dat de arbeidsvoorwaarden van deze doelgroepen bij cao worden geregeld. Dit is in lijn met de Uitzendrichtlijn.

⁴ Richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid.

IV Gevolgen

Door de uitzondering die in dit Besluit is opgenomen kan een werkgever voor werknemers vanuit de sociale werkvoorziening de cao Wsw blijven toepassen. De bestaande situatie wordt hiermee gecontinueerd. Uit dit besluit vloeien daarom ook geen financiële gevolgen voort. Tevens wordt in dit besluit een haakje opgenomen zodat een aparte cao voor de mensen uit de doelgroep banenafpraak en nieuw beschut werk mogelijk is. Indien deze uitzondering in werking treedt hoeft men niet het payrollregime toe te passen, maar kan men terugvallen op die cao.

V Uitvoering

Voor de huidige werknemers die in dienst zijn bij de sociale werkvoorziening kan de cao Wsw toegepast blijven worden. Dit betekent dat de sociale werkvoorzieningen werknemers kunnen blijven detacheren met toepassing van de huidige cao Wsw, zonder hierin een analyse te moeten maken of er sprake is van payrolling of van een andere detachering. De werknemers behouden hierdoor een stabiel inkomen op grond van de cao Wsw, ongeacht of en waar ze gedetacheerd worden. Er zijn geen gevolgen voor de regeldruk. De ATR heeft aangegeven zich in deze conclusie te kunnen vinden.

Voor de doelgroep banenafpraak en nieuw beschut werk is een haakje gecreëerd, die in werking kan treden indien er een cao wordt gesloten voor de gedetacheerden in die doelgroep.

VI Toezicht en handhaving

De doelgroep van dit besluit is vooralsnog beperkt tot de groep werknemers die werkzaam is in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet sociale werkvoorziening. Dit zal zichtbaar zijn in de arbeidsovereenkomst. Tevens is de (formele) werkgever verplicht om in de loonaangifte op te geven of er sprake is van een dienstbetrekking op grond van de Wet sociale werkvoorziening. Dit is namelijk relevant voor de door de werkgever verschuldigde premie.⁵ Daarnaast moeten gemeenten op grond van de Regeling uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken per Wsw-werknemer registreren of er sprake is van detachering, en wordt per detachering tussen gemeente (of een namens de gemeente optredend Sociaalwerkvoorzieningsbedrijf) en inlenende organisatie een detacheringsovereenkomst afgesloten.

De Inspectie is toezichthouder op de Waadi en onderliggende regelgeving. Zij heeft in haar handhavingstoets geoordeeld dat de voorgestelde regeling uitvoerbaar en handhaafbaar is beoordeeld binnen de bestaande kaders waarin de Inspectie op grond van de Waadi onderzoek doet. De redactionele opmerkingen zijn overgenomen.

Tevens is naar aanleiding van een motie die is aangenomen tijdens de voorhang in de Tweede en Eerste Kamer een haakje gecreëerd voor een afwijking bij cao voor mensen uit de doelgroep banenafpraak en beschut werk, indien er een cao wordt gesloten voor de gedetacheerden in die doelgroep. Deze uitzondering treedt niet automatisch in werking, maar kan bij koninklijk besluit worden geactiveerd.

Artikel 14a Waadi biedt wettelijke basis om in het kader van de controle op het Baadi gegevens uit te wisselen tussen de Inspectie SZW en bestuursorganen, zoals gemeenten.

⁵ https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HL/stappenplan-stap_5_premies_werknemersverzekeringen.html#HL-05.6.7.

VII Monitoring en evaluatie

Zoals de regering reeds heeft aangegeven heeft zal de Wet arbeidsmarkt in balans vijf jaar na de inwerkingtreding worden geëvalueerd. Over het algemeen levert evalueren op een termijn van vijf jaar na inwerkingtreding van een wet een betrouwbaar beeld op van de effecten die met deze wet zijn beoogd.

Het UWV publiceert elk kwartaal een rapportage over de realisatie van de banenafpraak en beschut werk. In deze rapportage wordt ook onderscheid gemaakt tussen reguliere banen (direct in dienst bij een werkgever) en banen waarbij sprake is van (WSW-)detachering of uitzenden of payrolling.

Via de gegevensuitvraag loonaangifte waaraan de gegevens die in polisadministratie zijn opgenomen worden ontleend, dient een werkgever op te geven of er sprake is van een payrollwerknemer (code 82) of van een uitzendwerknemer (code 11).⁶ Eerder is geconstateerd dat de vulling van de zogenoemde «code 82» achterblijft bij de marktverkenningen van de sector zelf.⁷ Het aantal payrollkrachten zal dus waarschijnlijk een onderschatting zijn. De mogelijkheden voor de monitoring aan de hand van deze gegevens wordt nog verder onderzocht.

Mede op basis van deze rapportage zal een monitor worden opgezet samen met VNG en sociale partners, zoals ook in paragraaf I is aangegeven. Bij de uitwerking van de monitor zullen de verschillende doelstellingen die in paragraaf VIIIb zijn genoemd als uitgangspunt dienen. Het is niet de bedoeling dat de Wet arbeidsmarkt in balans of dit besluit een negatief effect heeft op de implementatie van de banenafpraak voor mensen met een arbeidsbeperking. Daarom zal ook het aantal banen voor mensen uit de doelgroep banenafpraak en nieuw beschut werk onderdeel zijn van de monitor. De inzet is om hierbij te kijken naar de gevolgen in de praktijk voor diverse sectoren, waaronder die van overheid en onderwijs.

VIII Advies en consultatie

Dit voorstel is besproken met sociale partners in de regiegroep van de Stichting van de Arbeid en met de VNG en zij hebben aangegeven zich te kunnen vinden in de voorgestelde uitzondering van de Wsw-doelgroep.

Op de publicatie van het ontwerpbesluit zijn via de internetconsultatie 16 reacties binnengekomen, van Cedris, de Landelijke Cliëntenraad, Divosa, en verschillende individuele sociale werkbedrijven.⁸ De indieners van de reacties geven aan het eens te zijn met de voorgestelde uitzondering van de Wsw-doelgroep van toepassing van art 8a Waadi. Wel is in vrijwel alle reacties ingegaan op de effecten van de Wab op de doelgroep van beschut werk en de banenafpraak, en dat in de voorliggende ontwerpbesluit geen uitzondering voor deze doelgroepen gemaakt wordt. De reacties betreffen respectievelijk de effecten op de uitvoering; de financiële effecten en de wenselijkheid van een cao voor de doelgroepen beschut en banenafpraak. Zoals hiervoor in deze nota van toelichting is aangegeven, is in dit besluit tevens uitvoering gegeven aan de aange-

⁶ https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/gegevens_aangifte_loonheffing_2018_lh9861t81fd.pdf.

⁷ Kamerstukken I 2018/19, 35 074, D, p. 42.

⁸ GRWE/Ergon, Werkracht BV, Diamant-Groep, IBN, Stark, WSD-groep, MidZuid, Werkbaan Oost BV, WNK Personeelsdiensten, Werkplein Drentsche Aa, Biga Groep BV, Baanbrekers en Werk & Inkomen Rotterdam.

nomen motie van het lid Gijs van Dijk c.s. (TK 38.74, nr. 70) en alsnog besloten om een uitzondering te creëren voor de doelgroepen nieuw beschut werk en banenafpraak.

a. Effecten op de uitvoering – complexiteit

In de reacties wordt ingegaan op de effecten van de Wab op de uitvoering, waaronder de complexiteit. Zo moeten bij verschillende (wisselende) detacheringen verschillende beloningssystemen gevolgd worden, al naar gelang de geldende beloning bij de inlener.

De regering erkent dat de uitvoering complexer wordt. Wel dient bij de huidige terbeschikkingstelling op grond van de Waadi ook de inlenersbeloning gevolgd te worden (op grond van artikel 8 Waadi), zij het in beperktere mate (geen pensioen of eindejaarsuitkeringen). Voor huidige detacheringen zal dus reeds naar verschillende cao's gekeken moeten worden (als er niet op basis van de huidige cao wsw gedetacheerd wordt). Daarbij is bovendien relevant dat het vereiste dat een payrollwerkgever een adequate pensioenregeling moet aanbieden in werking treedt per 1 januari 2021. Dit geeft partijen op dat punt meer tijd om zich voor te bereiden op deze complexe wijziging.

Ook bij intraconcern-inlening zal de huidige werkwijze naar verwachting wijzigen. De regering is echter van mening dat organisaties geen eigen uitzendbureau dienen op te richten om tegen mindere arbeidsvoorwaarden naar zichzelf uit te lenen. Daarom is voor deze situatie geen uitzondering gemaakt, hoewel zij wel onder de uitzondering bij cao kunnen vallen als deze in werking is getreden.

b. Financiële effecten

In de reacties wordt uitgebreid ingegaan op de financiële effecten op de uitvoering de banenafpraak en beschut werk op het moment dat de artikel 8a van de Waadi per 1 januari 2020 op payrollen van toepassing wordt.

De regering erkent dat er sprake is van kosteneffecten. Voor een deel is dit ook beoogd: zoals in de inleiding is aangegeven dat het kabinet het belangrijk vindt dat voor iedereen, dus ook voor mensen die alleen met ondersteuning de arbeidsmarkt betreden, het beginsel van gelijke beloning geldt voor hetzelfde werk op dezelfde werkvloer. Dit kan tot gevolg hebben dat in een aantal gevallen ruimere arbeidsvoorwaarden zullen gaan gelden. De vraag is echter in welke mate dit effect zich zal voordoen, zowel in aantallen, als in de kosten zelf.

Om de effecten van de Wab op de doelgroep beschut werk en banenafpraak in beeld te brengen heeft het ministerie van SZW een technische werkgroep in het leven geroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van de VNG, Cedris, ABU, NBBU, FNV, CNV en ADP. De werkgroep heeft zich gebogen over de vraag naar:

- De omvang van de doelgroep van banenafpraak en beschut werk waarop het nieuwe payroll regime van toepassing wordt;
- De kosteneffecten in de praktijk, uitgaande van de meest voorkomende bedrijfstakcao's (waaronder de Cao Wsw en de Car-UWO), en in vergelijking met het huidige regime van art 8 Waadi (inleenvergoeding bij uitzenden);
- De werkingssfeer van een mogelijke cao voor de doelgroep banenafpraak en beschut werk.

De werkgroep heeft ten eerste geconstateerd dat er sprake is van grote onzekerheid voor wat betreft de aantallen. Die onzekerheid wordt onder meer beïnvloed door de vraag of en in welke gevallen er sprake is van een allocatiefunctie; dan is er namelijk sprake van uitzenden, en is het payroll-regime niet van toepassing. Daarnaast speelt de vraag in welke mate er in de toekomst sprake zal zijn van rechtstreekse dienstverbanden, en waar dat niet het geval is payroll of uitzenden, en de verhouding tussen deze drie. Daarom zijn hier geen harde uitspraken over te doen. Anno 2019 gaat om het circa 7.500 inleenverbanden in het kader van de banenafpraak plus maximaal 2.500 beschut werkers. Het betreft dus in totaal maximaal 10.000 inleenverbanden, waarvan moet worden nagegaan of zij komen te vallen onder de werkingssfeer van de Wab. Cruciale vraag is hoeveel van deze 7.500 uitzendrelaties zich na inwerking-treding van de Wab kwalificeren als echte uitzending (waarbij sprake is van een allocatiefunctie), dan wel dat sprake is van payrolling. Dit is onbekend. Verwacht mag worden dat in een substantieel aantal gevallen de betrekkingen tussen inlenende werkgevers en gemeenten/UWV, uitzendorganisaties dan wel payrollbedrijven zodanig zijn (constructies) dat sprake zal zijn payrolling volgens de Wab.⁹ Een grove schatting is dat mogelijk 4.000 à 7.250 inleenverbanden onder het payrollregime vallen.

Voor wat betreft de financiële effecten concludeert de werkgroep dat deze op de kortere termijn naar verwachting beperkt zullen zijn. Dit wordt ten eerste veroorzaakt door het feit dat veel bedrijfstakcao's aparte loonschalen hebben voor de doelgroep banenafpraak, waarbij het bereiken van (hogere) uitloopschalen zich pas na een aantal jaren zal voordoen. Voor het eerste jaar (2020) wordt het financiële effect gedrukt door het feit dat bij de bepaling van het arbeidsvoorwaardenregime de aanwezig pensioenvoorziening nog niet hoeft worden meegenomen. Dit is pas het geval met ingang van 2021. Tenslotte wordt de kostenstijging beperkt door het feit dat waar nu al sprake is van uitzenden uitlenende organisaties al toepassing moeten geven aan de inleenvergoeding op grond van art. 8 Waadi.

De uitkomsten van de werkgroep zijn besproken in bestuurlijk overleg met de VNG, en in Stichting van de Arbeid, vanwege het uitgangspunt dat een mogelijke uitzondering moet kunnen rekenen op voldoende draagvlak bij sociale partners. De uitkomst van die overleggen was dat dat draagvlak hiervoor moment ontbrak. Op grond daarvan had het kabinet in eerste instantie besloten de uitzondering in het onderhavige besluit *vooralsnog* te beperken tot de doelgroep Wsw, en door middel van een monitor de effecten van de Wab in de praktijk te volgen. Naar aanleiding van de aangenomen motie is, zoals hiervoor is beschreven, alsnog besloten voor deze groepen een uitzondering op te nemen, die bij koninklijk besluit kan worden geactiveerd indien er een cao wordt gesloten voor deze doelgroep.

c. Wenselijkheid van een cao voor beschut werk/ banenafpraak

Bij de behandeling van de Wab is in de nota van wijziging aangegeven dat een mogelijkheid is dat van de toepassing van artikel 8a Waadi bij cao kan worden afgeweken. In de reacties wordt aangegeven dat de beste oplossing ligt in de totstandkoming van een cao voor de doelgroep beschut/ banenafpraak. De regering begrijpt deze constatering, maar doet geen uitspraak over de wenselijkheid van een dergelijke cao. De totstandkoming van arbeidsvoorwaarden is primair een aangelegenheid van sociale partners; de regering heeft hierin geen rol. Mocht er een cao

⁹ Indicaties hiervoor zijn te vinden in het onderzoek van CAOP in opdracht van SBCM, *Dienstverbanden en arbeidsvoorwaarden doelgroep Participatiewet*, september 2018, p. 3.

worden gesloten die betrekking heeft op deze doelgroep en de sociale partners betrokken bij deze cao wensen dat voor deze cao een uitzondering wordt gemaakt op het payrollregime voor deze doelgroep dan zal de regering de uitzondering die is gemaakt in werking kunnen laten treden. Daarom heeft de regering, conform de aangenomen motie, wel een uitzondering voor deze cao in dit besluit gemaakt die bij koninklijk besluit in werking kan treden.

Cedris heeft in haar reactie de vraag gesteld waarom het kabinet er niet voor heeft gekozen een apart arbeidsvoorwaardenregime van toepassing te verklaren, nu dat ook één van de mogelijkheden is om van de Uitzendrichtlijn af te wijken. Het kabinet kiest hier niet voor, omdat deze mogelijkheid niet past bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het kabinet en sociale partners waar het gaat om de totstandkoming van arbeidsvoorwaardenregelingen. Bovendien stelt de Uitzendrichtlijn als voorwaarde dat er sprake is van een vast contract: juist bij beschut werk en de banenafpraak is er de brede wens van werkgevers de arbeidsverhouding te starten met een contract voor bepaalde tijd, zodat deze optie naar oordeel van de regering geen soelaas biedt en op onvoldoende draagvlak van alle partijen kan rekenen.

Overige opmerkingen

De Landelijke Cliëntenraad merkt op dat de monitor zich niet beperkt tot het volgen van de doelgroep banenafpraak en ook de doelgroep beschutwerk moet omvatten. Dat is inderdaad de inzet van het kabinet.

Voorhang

Het ontwerpbesluit is gedurende vier weken voorgehangen bij de Tweede en de Eerste Kamer. Door de Tweede Kamer is een verslag van een schriftelijk overleg ingebracht.¹⁰ De belangrijkste vraag, die door alle partijen die inbreng hadden geleverd was gesteld, was daarbij waarom er geen uitzondering is gemaakt voor de doelgroep banenafpraak en beschut werk, en welke gevolgen dit zou hebben voor deze doelgroepen. Hierop is aangegeven dat de kostenstijgingen die voor deze doelgroepen voortvloeien uit de Wab op korte termijn beperkt zullen zijn, er voor deze groepen geen breed gedeelde en gedragen visie bestond voor het uitzonderen van werknemers uit deze doelgroepen, en waarbij bovendien relevant is dat er geen cao is die de arbeidsvoorwaarden van de doelgroepen banenafpraak en nieuw beschut werk regelt.

Daarnaast is door de leden van de CDA-fractie en de SP-fractie gevraagd wat er in het kader van dit besluit onder een cao moet worden verstaan, en of dit bijvoorbeeld ook geldt voor een regionale- of bedrijfs-cao. Hierop is aangegeven dat ook een ondernemingscao aan de voorwaarden van het ontwerpbesluit voldoet, uiteraard mits deze van toepassing is op een werknemer uit de sociale werkvoorziening.

Vervolgens heeft op 10 oktober een VSO in de Tweede Kamer plaatsgevonden, waarbij een motie is ingediend en aangenomen van het lid Gijs van Dijk c.s. waarbij de regering is verzocht in het besluit een uitzondering te maken op het payrollregime voor een cao voor werknemers die onder de doelgroep vallen en deze uitzondering inwerking te laten treden indien een cao wordt gesloten voor deze doelgroep. Aan deze motie is gehoor gegeven door middel van wijziging van onderhavig besluit. Zie hiervoor onderdeel I Inleiding: Doelstelling en beleidskeuze, onder draagvlak.

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 71.

Ook door de Eerste Kamer is een verslag van een schriftelijk overleg uitgebracht op 15 oktober. In de beantwoording is gewezen op de aangenomen motie Gijs van Dijk.

IX Inwerkingtreding

Per 1 januari 2020 treden de maatregelen die betrekking hebben op de gelijke arbeidsvoorwaarden en rechtspositie van payrollwerknemers in werking (met uitzondering van de verplichting om een adequate pensioenregeling aan te bieden, dat per 1 januari 2021 in werking treedt). Dit besluit treedt ten aanzien van de werknemers die werkzaam zijn in een dienstbetrekking als bedoeld in de Wsw in werking met ingang van 1 januari 2020. In de motie, waarin is opgeroepen om een uitzondering te creëren voor werknemers uit de doelgroep banenafpraak en nieuw beschut werk, is verzocht om de uitzondering voor deze werknemers in werking te laten treden indien er een cao wordt gesloten voor deze doelgroep. Daarom treden de bepalingen die zien op de werknemers uit de doelgroep banenafpraak en nieuw beschut werk in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarbij het tijdstip afhankelijk is van de totstandkoming van een cao voor deze doelgroep.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees