

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid
Mevrouw drs. T van Ark
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie MvH/JS/MK/bs/ATR1041/2020-U040

Uw referentie

Datum 26 maart 2020
Betreft Wet Banenafpraak

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Geachte mevrouw Van Ark,

Op 21 februari 2020 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd het wetsvoorstel banenafpraak. Er is ook een internetconsultatie gestart waarvan de termijn op 3 april 2020 verstrijkt.

Context en inhoud

Op 1 mei 2015 is de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten in werking getreden. Het doel van de wet is om als 'stok achter de deur' te dienen mochten werkgevers in Nederland (overheid en markt) er niet in zouden slagen om de afgesproken aantallen extra banen voor arbeidsbeperkten te scheppen. Voor overheid en markt gelden in het kader van de banenafpraak afzonderlijke aantallen (25.000 extra banen voor de overheid en 100.000 voor de markt). Mochten overheid en/of markt er niet in slagen deze doelstelling te halen, dan zal dat tot gevolg hebben dat de quotumregeling wordt geactiveerd. Grote bedrijven/overheid met 25 werknemers of meer werknemers moeten in dat geval een quotumbijdrage betalen, indien zij hun individuele quotum niet hebben gehaald. De quotumbijdrage bedraagt € 5.000,- per voltijds werknemer per jaar¹ die zij te weinig hebben aangenomen. In nadere regelgeving is vastgelegd hoe met ingeleende arbeidskrachten wordt omgegaan (meetellen bij de inlener en een nul-quotum voor uitzendbureaus, payrolling, WSW en beschut werk).

De rechtsvoorganger van ATR heeft over twee versies van de wet en over de lagere regelgeving geadviseerd.² Advies was het wetsvoorstel niet in te dienen, omdat betwijfeld werd of wetgeving wel het meest aangewezen instrument was, het effect van de dreiging met een quotumplicht twijfelachtig was, en de regeling tot veel administratief gedoe en hoge nalevingskosten zou leiden. Als de wet toch doorgezet zou worden, was het advies om niet te dreigen met een quotumbijdrage met bijbehorende registratie, maar te kiezen voor een opslag op de bestaande sociale premies. Deze opslag leidt naar verwachting tot aanzienlijk minder administratieve handelingen en lasten voor bedrijven en overheid.

De wet is in 2019 geëvalueerd. De jaarlijkse monitoring van de resultaten en de evaluatie Wet Banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten laten volgens het kabinet zien dat de wet tot dusver succesvol is geweest. Voor veel mensen heeft de banenafpraak ertoe geleid dat zij werk hebben gekregen dat zij anders niet zouden hebben gehad. De dreiging

¹ Voltijds is voor deze wet gemiddeld 25,5 uur per week.

² Brieven aan de Staatssecretaris van SZW d.d. 19 augustus 2013, JtH/RvZ/MK/2013/138, d.d. 16 januari 2014 JtH/RvZ/MK/2014/003, en d.d. 14 augustus 2014, JtH/RvZ/MK/2014/80; zie www.atr-regeldruk.nl.

met de quotumbijdrage heeft volgens het kabinet een rol gespeeld bij de beslissing van werkgevers om arbeidsbeperkten in dienst te nemen, zij het dat het effect op overheids-werkgevers onvoldoende is geweest. De overheid heeft namelijk niet het afgesproken aantal banen gerealiseerd. De evaluatie leert verder dat de quotumregeling hoge administratieve lasten voor werkgevers kent. Ook maakt het onderscheid tussen overheid en markt samenwerking (via inkoop van diensten en inhuur) tussen deze partijen om samen extra banen te scheppen complex. Op basis van de resultaten van de monitoring en evaluatie heeft het kabinet besloten om met de wet verder te gaan. De sterke elementen blijven ongewijzigd (bijvoorbeeld de afgesproken doelen), de overige onderdelen worden aangepast om de wet eenvoudiger en effectiever te maken.

De belangrijkste elementen van de nieuwe wet zijn:

- Overheid en markt blijven verantwoordelijk voor hun aandeel in de banenafpraak. Het gezamenlijk doel blijft 125.000 banen extra. Er blijft een systeem met eerst de banenafpraak zonder sanctie, vervolgens een peilmoment en tenslotte de quotumregeling als 'stok achter de deur'.
- De wet gaat aansluiten bij bestaande instrumenten: de bestaande sociale premies en financiële instrumenten (loonkostenvoordeel; LKV).
- Het onderscheid tussen overheid en markt komt te vervallen. Er komt één gezamenlijke (jaarlijkse) doelstelling voor markt en overheid. De afzonderlijke doelen worden in de wet bij elkaar opgeteld en in de wet als gezamenlijke doelstelling vastgelegd. De noodzaak van een complexe administratie vervalt.
- Bij activering van de quotumregeling zullen werkgevers met 25 of meer werknemers niet meer een quotumbijdrage betalen maar een opslag op de AOF-premie. Deze zgn. inclusiviteitsopslag wordt zo vastgesteld, dat die qua opbrengst overeenkomt met € 5.000,- per voltijdse werknemer per jaar.³ Werkgevers met minder dan 25 werknemers zijn de opslag niet verschuldigd. Uitzendorganisaties behouden hun nulquotum. Dat geldt ook voor de SW-bedrijven en payrollbedrijven.
- De nieuwe wet gaat goed gedrag belonen: bij activering van het quotum ervaren werkgevers die hebben gedaan wat zij moeten doen, geen financieel nadeel. Hebben zij meer gedaan dan waartoe zij verplicht zijn, dan worden zij daarvoor extra beloond. Dit gebeurt via het bestaande instrument van het LKV (loonkostenvoordeel). Werkgevers komen voor het LKV in aanmerking als zij arbeidsbeperkten in dienst nemen. Daartoe wordt de doelgroep van de banenafpraak gelijkgeschakeld aan die van het LKV, zodat er bij de toepassing ervan voor bedrijven geen extra administratieve lasten optreden. Bovendien is het LKV niet langer beperkt tot drie jaar, maar blijft het van kracht zolang de werknemer in dienst van de werkgever is. Het bedrag van het LKV wordt zodanig vastgesteld dat het extra voordeel voor een voltijds werknemer ongeveer € 5.000,- per jaar bedraagt. Presteert de werkgever wat hij zou moeten presteren, dan compenseert het totaalbedrag aan extra LKV dus precies het verschuldigde bedrag aan inclusiviteitsopslag. Presteert de werkgever beter, dan heeft hij een financieel voordeel (een bonus), omdat het totaalbedrag aan extra LKV dan hoger is dan het bedrag aan inclusiviteitsopslag. Werkgevers die inzetten op inlenen van arbeidsbeperkten en inkoop van diensten (verleend door arbeidsbeperkten), moeten in de contracten met de dienstverleners/ uitzendorganisaties afspraken maken over de overdracht van het LKV voordeel. Dat kan door overheveling of verdiscontering in de tarieven. De afzonderlijke inleenadministratie en de registratie met verloonde uren om vast te stellen of het individuele quotum wordt gehaald, zijn niet meer nodig.

³ Werkweek van gemiddeld 25,5 uur.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1 Nut en noodzaak

Nut en noodzaak van het wetsvoorstel zijn in de toelichting beschreven. Een wijziging van de wet is noodzakelijk, omdat de wet op onderdelen contraproductief is. Zij bemoeilijkt samenwerking tussen sectoren (markt en overheid) en leidt tot hoge administratieve lasten en complexe administraties (van inleen en verloonde uren). Het college onderschrijft nut en noodzaak van de wet en is blij met het inslaan van de weg naar vereenvoudiging van de wettelijke regeling.⁴

Ten aanzien van het eventueel activeren van de inclusiviteitsopslag wijst het college nog wel op het volgende. In 2017 hebben overheidswerkgevers niet de vereiste prestatie geleverd. Daarop volgde voor de bijdrageplicht in 2018 een voorstel om de heffing met één jaar op te schorten. De overheid had zo de kans om alsnog de aantallen te halen. Dat is tot op heden niet gelukt. Ook heeft het toenmalige kabinet besloten om uitvoering te geven aan een motie, namelijk om de mogelijkheid te creëren om de quotumregeling te deactiveren als de aantallen in een jaar wél gehaald worden. Verder is vooruitlopend op de vereenvoudigde Wet banenafpraak de heffing opgeschort tot 2022 tot – naar verwachting – de vereenvoudigde Wet banenafpraak in werking treedt. Het nu voorliggende wetsvoorstel heft het onderscheid tussen markt en overheid op. Het (neven)effect hiervan is dat er geen activering voor de overheid optreedt, omdat door het samentellen van de prestaties van markt en overheid ook de overheid weer aan de afgesproken aantallen voldoet. Nieuw is verder dat bij een beslissing tot het activeren van het quotum in het vervolg ook de economische situatie een rol gaat spelen.^{5 6}

Het is op zich goed is als er enig drukmiddel is om de instroom van arbeidsbeperkten te realiseren. Daarom is een dergelijk middel (de quotumbijdrage) ook in de huidige wet gekomen. Maar wil een drukmiddel, met de nieuwe wet de inclusiviteitsopslag, enige relevantie behouden dan moet het gebruik ervan in de daarvoor bestemde situatie niet aan twijfel onderhevig zijn. Enige twijfel daarover is naar het oordeel van het college mogelijk door de besluitvorming over de inzet van het huidige instrument bij overheidswerkgevers de afgelopen jaren en nu ook de introductie van de weegfactor 'economische omstandigheden'. Het komt de geloofwaardigheid van het drukmiddel naar overheid en markt toe ten goede als de toelichting iets meer duidelijkheid over het inzetten van het instrument gaat bieden.

⁴ Zie de in voetnoot 2 genoemde adviezen van de rechtsvoorganger van ATR.

⁵ Blz. 4 van de brief van de Staatssecretaris SZW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer inzake Vereenvoudiging van de banenafpraak en quotumregeling d.d. 4 juli 2019, referentie 2019-0000097846, zie www.overheid.nl

⁶ Ervaringen de afgelopen jaren leren dat juist in tijden van economische tegenwind instroom van arbeidsbeperkten bij bedrijven en overheid stagneert of afneemt.

2 Minder belastende alternatieven

Als onder de nieuwe wet tot activering besloten wordt, zullen werkgevers met 25 of meer werknemers een inclusiviteitsopslag op de AOF-premie verschuldigd zijn. Werkgevers met minder dan 25 werknemers worden hiervan vrijgesteld. De opslag kan financieel gecompenseerd worden door het LKV (loonkostenvoordeel bij het in dienst nemen van arbeidsbeperkten). Het wetsvoorstel sluit met opslag en LKV bij bestaande instrumenten aan. Daarmee geeft het uitvoering aan de eerder genoemde adviezen van de rechtsvoorganger van ATR uit 2013 en 2014. Met deze invulling kiest het wetsvoorstel voor een minder belastend alternatief. Uit administratief oogpunt is vooral het winstpunt dat de inleenadministratie en de administratie van verloonde uren overbodig worden. De toelichting geeft geen aanleiding tot het maken van andere opmerkingen.

3 Werkbaarheid en merkbaarheid

Het werken met inclusiviteitsopslag en LKV vraagt van grote (overheids)werkgevers geen aanvullende of nieuwe administraties. De administratieve procedure rondom de LKV blijft ongewijzigd, zij het dat nu de werkgever (en niet meer de werknemer) de doelgroepverklaring van het LKV moet aanvragen. Omdat de wet aansluit bij bestaande instrumenten en geen nieuwe administraties en procedures maakt, lijkt zij voor werkgevers nu wel werkbaar. Om daar zekerheid over te krijgen verdient het aanbeveling om de werkbaarheid bij grote werkgevers te toetsen.

3.1 Het college adviseert om de werkbaarheid van de nieuwe wet bij grote (overheids)werkgevers te toetsen.

4 Berekening regeldrukgevolgen

De toelichting beschrijft uitsluitend de regeldrukgevolgen voor bedrijven. Met de vereenvoudiging komen de initiële lasten van de administraties te vervallen (minus € 7 miljoen). Ook de structurele lasten van het controleren, bezwaar- en beroep komen te vervallen (minus € 4 miljoen). Ook de lasten voor de inleenadministratie (€ 1,1 miljoen incidenteel en € 700.000,- structureel) komen te vervallen. Wel zijn er additionele lasten door de extra tijd die de onderhandelingen (over de overdracht van de het LKV) vergen bij inleen en inkoop van diensten. Deze lasten zijn geraamd op structureel € 700.000,- aan extra regeldruk voor bedrijven.

De toelichting besteedt geen aandacht aan de regeldrukgevolgen voor burgers. Deze gevolgen vloeien voort uit de verschuiving in de aanvraag van de doelgroepverklaring: de werkgever (en niet meer de werknemer) moet vanaf 2022 deze verklaring aanvragen. Vanaf 2024 komt de verklaring te vervallen.

4.1 Het college adviseert om in de toelichting bij het voorstel ook de verschuiving in lasten bij de aanvraag van de doelgroepverklaring op te nemen, alsmede een berekening van de omvang van deze lasten.

Dictum

De beschrijving van nut en noodzaak van de wet is helder. Met het wetsvoorstel wordt de weg ingeslagen naar vereenvoudiging van de quotumregeling. Het verdient wel aanbeveling om bij grote (overheids)werkgevers een toets op de werkbaarheid uit te voeren. Tenslotte is een beperkte aanvulling van de regeldrukparagraaf aangewezen.

Daarom is het dictum:

Het wetsvoorstel indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris