

Vergaderjaar 2019–2020

35 074

Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de Wet financiering sociale verzekeringen en enige andere wetten om de balans tussen vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten te verbeteren (Wet arbeidsmarkt in balans)

R

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 24 oktober 2019

Naar aanleiding van het schriftelijk overleg met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over haar brief d.d. 4 juli 2019 inzake de vereenvoudiging banenafpraak en quotumregeling^{1 2}, alsmede in verband met de behandeling van het wetsvoorstel Deactivering van de quotumheffing³, besloten de leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid⁴ op 8 oktober 2019 om heden vragen te stellen over het bij de Kamer voorgehangen ontwerpbesluit 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.⁵ Naar aanleiding hiervan is op 15 oktober 2019 een brief gestuurd aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Minister heeft op 17 oktober 2019 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van Dooren

¹ Kamerstukken I 2018/2019, 34 352, D.

² Kamerstukken I 2018/2019, 34 352, G.

³ Kamerstukken I 2018/2019, 34 956, A.

⁴ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, Q, bijlage.

⁵ Samenstelling:

Kox (SP), Essers (CDA), Koffeman (PvdD), Ester (CU), Sent (PvdA) (*voorzitter*), Van Strien (PVV), N.J.J. van Kesteren (CDA), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Schalk (SGP), Stienen (D66), De Bruijn-Wezeman (VVD), A.J.M. van Kesteren (PVV), Van Rooijen (50PLUS), Wever (VVD) (*ondervoorzitter*), Ballekom (VVD), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Van Gorp (GL), Van der Linden (FVD), Moonen (D66), Nanninga (FVD), Otten (Fractie-Otten), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), Hermans (FVD).

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Den Haag, 15 oktober 2019

Naar aanleiding van het schriftelijk overleg met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over haar brief d.d. 4 juli 2019 inzake de vereenvoudiging banenafspraken en quotumregeling^{6 7}, alsmede in verband met de behandeling van het wetsvoorstel Deactivering van de quotumheffing⁸, besloten de leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 8 oktober 2019 om heden vragen te stellen over het bij de Kamer voorgehangen ontwerpbesluit 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.⁹ De leden van de D66-fractie en van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit en hebben daarover nog enkele vragen. De leden van de fracties van VVD, CDA, GroenLinks, PvdA, SGP en OSF sluiten zich aan bij de vragen van de ChristenUnie-fractie.

De leden van de **D66**-fractie vragen de regering om een analyse van de baankansen voor mensen die werken in sociale werkbedrijven en binnen de doelgroep banenafspraken en beschermt werk. Deelt de regering de mening dat het, waar mogelijk, wenselijk zou zijn als deze groepen uiteindelijk bij een werkgever zelf een contract krijgen? Wat zou een uitzondering voor de baankansen van deze groepen bij de inlener betekenen?

Deze leden vragen voorts op welke manier de regering uitvoering zal geven aan de aangenomen Tweede Kamermotie-Gijs van Dijk c.s.¹⁰ De leden vragen wat de tijdsplanning voor de aanpassing voor het besluit is en of deze naar verwachting gereed zal zijn voor de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans (verder: Wab).

De leden van de **ChristenUnie**-fractie onderstrepen het uitgangspunt in de Wab dat moet worden voorkomen dat kwetsbare payrollwerknemers tegen mindere arbeidsvoorwaarden werkzaam zijn dan hun collega's die niet gedetacheerd zijn. Ook hier geldt het beginsel van gelijke beloning voor hetzelfde werk op de werkvloer. Dit beginsel geldt uiteraard ook voor arbeidsgehandicapten. De arbeidsvoorwaarden voor deze categorie werknemers staan evenwel onder druk door toepassing van het payrollregime, dat kan leiden tot minder werkzekerheid en meer inkomensfluctuatie. In het bijzonder gaat het hier om mensen in de sociale werkvoorziening (sw), de doelgroep banenafspraken en voor beschermt werk. De leden onderschrijven de noodzaak van een aangepast regime voor deze categorie werknemers met een arbeidsbeperking. Hindernissen voor deze groep moeten worden geslecht. Het verrichten van reguliere en bestendige betaalde arbeid draagt bij aan hun eigenwaarde, zelfstandigheid en sociaal kapitaal. Een inclusieve arbeidsmarkt is voor de ChristenUnie het richtsnoer voor rechtvaardig arbeidsmarktbeleid.

⁶ Kamerstukken I 2018/2019, 34 352, D.

⁷ Kamerstukken I 2018/2019, 34 352, G.

⁸ Kamerstukken I 2018/2019, 34 956, A.

⁹ Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, Q, bijlage.

¹⁰ Kamerstukken II, 2019/2020, 34 074 nr. 70.

De leden verwelkomen het idee om arbeidskrachten die werkzaam zijn in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), uit te zonderen van het payrollregime, maar betreuren dat dit niet lukt voor arbeidskrachten uit de doelgroep banenafpraak en (nieuw) beschut werk. Dit geeft de indruk van halfbakken beleid. Deze leden vragen om een meer omvattende analyse waarom de arbeidsvoorwaarden van deze laatste twee doelgroepen vooralsnog apart worden gehouden. Leidt dit niet tot verbrokkeld beleid voor de gehele groep van mensen met een arbeidshandicap? Hoe voorkomen we een tweedeling? De leden van de ChristenUnie-fractie hebben behoefte aan een meer dragende argumentatie van deze beleidskeuze. Kan de regering een vergelijkend beeld geven van de arbeidsmarktpositie, arbeidsvoorwaarden en werk(on)zekerheid van deze drie groepen? Waaruit blijkt dat de aannahme van de regering correct is dat deze verschillen gering zijn? Kan het rapport van de technische werkgroep¹¹ die zich heeft gebogen over de aantallen, kosteneffecten en werkingssfeer van de Wab op de doelgroep banenafpraak en beschut werk, met de Kamer worden gedeeld? Is het onderscheid tussen payrolling en uitzenden daarbij steeds duidelijk of is er sprake van een grijs gebied?

De regering geeft aan dat de betrokken sociale partners zijn geraadpleegd over het voorgestelde afwijkingsregime en dat deze consultatie tot de keuze in dit ontwerpbesluit heeft geleid. Er bleek draagvlak voor het uitzonderen van de huidige groep Wsw-gedetacheerden van het nieuwe payrollregime, maar niet voor de doelgroep banenafpraak en voor beschut werk. De nota van toelichting bij het ontwerpbesluit over voornoemd draagvlak is bepaald cryptisch, zeker waar het gaat om de laatste twee doelgroepen. Kan de regering dit onderdeel van de nota van toelichting nader uitwerken? Over welke onderwerpen ontbreekt consensus tussen de sociale partners? Acht de regering dit verschil overbrugbaar via aanvullend beleid? Is er verschil in draagvlak tussen de publieke en de private sector? Een eigen cao voor de doelgroep banenafpraak en voor beschut werk is wellicht de meest voor de hand liggende oplossing. De regering gaat uiteraard niet over cao's, maar de leden van de ChristenUnie-fractie willen de regering vragen eens te reflecteren op deze oplossing. Wat zijn de voor- en nadelen? Kan de regering een bemiddelende rol spelen? Welke alternatieve opties dienen zich verder aan?

De leden van de ChristenUnie zien het belang van de voorgestelde monitor om de effecten van payrolling op de doelgroep banenafpraak en beschut werk te bepalen. Deze leden dringen er op aan dat deze monitor breed wordt opgezet en vragen de regering daarvoor zorg te dragen. Daarbij behoort ook het traceren van mogelijke waterbedeffecten.

De overheid is zelf een belangrijke werkgever, zeker ook wat betreft het in dienst hebben van mensen met een arbeidsbeperking. Hier heeft de overheid directe regiemacht. Helaas, zo geven de cijfers aan, kan niet gesproken worden van een succesverhaal. De overheidssector presteert op dit gevoelige punt van het tewerkstellen van arbeidsgehandicapten beduidend minder dan de marktsector. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of dit ontwerpbesluit specifieke gevolgen heeft voor de overheidssector (inclusief het onderwijs) en de take-up van het uitzonderingsregime in deze sector.

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag uiterlijk 25 oktober 2019. Onder voorbehoud dat daarmee de

¹¹ Zie: Kamerstukken I 2018/2019, 35 074, Q, bijlage, p.8.

voorhangprocedure van dit ontwerpbesluit als afgerond kan worden beschouwd is het wetsvoorstel Deactivering van de quotumheffing aangemeld voor plenaire behandeling op 5 november 2019.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid
E.M. Sent

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2019

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft door middel van een schriftelijk overleg vragen gesteld over het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs (briefkenmerk 164144.05u).

Bij deze brief doe ik u de antwoorden op deze vragen toekomen.

De regering hoopt met de beantwoording van deze vragen de voorhang te kunnen afronden en dit ontwerpbesluit voor advies naar de Raad van State ten spoedigste te verzenden, zodat dit Besluit nog gepubliceerd kan worden voor 1 januari 2020 en op tijd in werking kan treden. Op het moment dat de AMvB niet op 1 januari 2020 in werking treedt, geldt het payrollregime ten volle voor alle gepayrolde werknemers van de sociale werkvoorziening en kan de cao Sociale Werkvoorziening niet meer worden toegepast. Dat heeft gevolgen voor de mensen die gedetacheerd worden vanuit de sociale werkvoorziening. Eind 2018 waren dit 30.000 mensen die gedetacheerd worden vanuit de sw (dat kan zowel uitzenden als payrolling zijn). Alle partijen, sociale partners, VNG en Cedris zijn voor het voortzetten van de bestaande situatie voor deze groep, hetgeen inwerkingtreding per 1 januari 2020 heel wenselijk maakt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De leden van de D66-fractie vragen de regering om een analyse van de baankansen voor mensen die werken in sociale werkbedrijven en binnen de doelgroep banenafpraak en beschut werk. Deelt de regering de mening dat het, waar mogelijk, wenselijk zou zijn als deze groepen uiteindelijk bij een werkgever zelf een contract krijgen? Wat zou een uitzondering voor de baankansen van deze groepen bij de inlener betekenen?

De regering is het met de leden van de D66-fractie eens dat het wenselijk is als deze groepen bij een werkgever zelf een contract krijgen indien dit mogelijk is. Voor het overgrote gedeelte wordt de banenafpraak dienstverbanden gerealiseerd direct bij de werkgever (en dus niet via een inleenverband). Bij de meting over 2018 bleek dat sinds 2012 er door reguliere werkgevers bijna 52.000 extra banen zijn gecreëerd. Van deze 51.956 extra banen bij reguliere werkgevers zijn er eind 2018 39.984 banen (77 procent) direct bij hen in dienst gerealiseerd. Werkgevers kunnen daarnaast ook via inleenverbanden banen realiseren. Inleenverbanden zijn zowel uitzendrelaties als Wsw-detacheringen en payrollconstructies. In 2018 waren er in totaal 11.972 extra banen via inleenverbanden gerealiseerd.

Zoals in de beantwoording van de schriftelijke vragen van de Tweede Kamer is aangegeven, is het mogelijke effect van een uitzondering op het payrollregime op de baankansen van deze groepen tweeledig. Ten eerste zou het ertoe kunnen leiden dat mensen uit de doelgroep banenafpraak sneller in detachingsconstructies aan de slag kunnen. Echter, een uitzondering kan ook leiden tot mindere arbeidsvoorwaarden voor mensen die gepayrolld worden ten opzichte van mensen uit de doelgroep banenafpraak die direct in dienst zijn bij het bedrijf waar ze werkzaam zijn (de inlener). Een dergelijke uitzondering op het payrollregime zorgt er dus mogelijk voor dat het minder aantrekkelijk wordt om mensen uit de doelgroep banenafpraak direct in dienst te nemen. De payrollmaatregelen in de Wab zijn juist bedoeld om te zorgen dat het niet meer aantrekkelijker wordt om mensen te detacheren dan direct in dienst te nemen. Een uitzondering hoeft dus niet alleen te leiden tot het makkelijker aan het werk helpen van mensen met een beperking, maar kan juist ook ongewenste effecten hebben voor de baankansen van de doelgroep. Op verzoek van de aangenomen motie van het lid Gijs van Dijk c.s.¹² is in het ontwerpbesluit een uitzondering gemaakt om bij cao af te wijken van het payrollregime voor mensen uit de doelgroep banenafpraak en beschut werk. Deze uitzondering kan dan in werking treden indien er een cao wordt gesloten voor deze doelgroep.

Deze leden vragen voorts op welke manier de regering uitvoering zal geven aan de aangenomen Tweede Kamermotie-Gijs van Dijk c.s.¹³ De leden vragen wat de tijdsplanning voor de aanpassing voor het besluit is en of deze naar verwachting gereed zal zijn voor de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans (verder: Wab).

De voorhang van de Tweede Kamer is vorige week afgerond. In het ontwerpbesluit zoals deze naar de Raad van State wordt verzonden is de uitzondering naar aanleiding van de motie opgenomen. Bijgevoegd ontvangt u het aangepaste ontwerpbesluit. De regering hoopt met de beantwoording van deze vragen de voorhang te kunnen afronden en dit ontwerpbesluit voor advies naar de Raad van State te verzenden, zodat dit Besluit nog gepubliceerd kan worden voor 1 januari 2020 en op tijd in werking kan treden.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 34 074 nr. 70.

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 34 074 nr. 70.

De leden van de ChristenUnie-fractie onderstrepen het uitgangspunt in de Wab dat moet worden voorkomen dat kwetsbare payrollwerknemers tegen mindere arbeidsvoorwaarden werkzaam zijn dan hun collega's die niet gedetacheerd zijn. Ook hier geldt het beginsel van gelijke beloning voor hetzelfde werk op de werkvloer. Dit beginsel geldt uiteraard ook voor arbeidsgehandicapten. De arbeidsvoorwaarden voor deze categorie werknemers staan evenwel onder druk door toepassing van het payroll-regime, dat kan leiden tot minder werkzekerheid en meer inkomensfluctuatie. In het bijzonder gaat het hier om mensen in de sociale werkvoorziening (sw), de doelgroep banenafpraak en voor beschermt werk. De leden onderschrijven de noodzaak van een aangepast regime voor deze categorie werknemers met een arbeidsbeperking. Hindernissen voor deze groep moeten worden geslecht. Het verrichten van reguliere en bestendige betaalde arbeid draagt bij aan hun eigenwaarde, zelfstandigheid en sociaal kapitaal. Een inclusieve arbeidsmarkt is voor de ChristenUnie het richtsnoer voor rechtvaardig arbeidsmarktbeleid.

De leden verwelkomen het idee om arbeidskrachten die werkzaam zijn in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), uit te zonderen van het payrollregime, maar betreuren dat dit niet lukt voor arbeidskrachten uit de doelgroep banenafpraak en (nieuw) beschermt werk. Dit geeft de indruk van halfbakken beleid. Deze leden vragen om een meer omvattende analyse waarom de arbeidsvoorwaarden van deze laatste twee doelgroepen vooralsnog apart worden gehouden. Leidt dit niet tot verbrokkeld beleid voor de gehele groep van mensen met een arbeidshandicap? Hoe voorkomen we een tweedeling?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar een analyse waarom voor mensen uit de doelgroepen banenafpraak en (nieuw) beschermt werk niet dezelfde oplossing is gekozen als voor mensen van de sociale werkvoorziening. Het antwoord hierop is tweeledig. Ten eerste verschilt de situatie van mensen die werkzaam zijn in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wsw van de situatie van mensen uit de doelgroepen banenafpraak en (nieuw) beschermt werk. De eerste groep valt onder de cao Wsw, ongeacht of deze werknemers werken in de sociale werkvoorziening of gedetacheerd worden naar andere bedrijven om daar te werken. De toegang tot de sociale werkvoorziening is echter sinds 1 januari 2015 afgesloten. Doel van de regering is dat werknemers uit de doelgroep banenafpraak zoveel mogelijk aan het reguliere arbeidsproces deelnemen. Voor mensen uit de doelgroepen banenafpraak en (nieuw) beschermt werk die worden gepayrolld bestaat ook geen aparte cao. Mede vanwege het ontbreken van een dergelijke cao ontbreekt ook breed draagvlak onder sociale partners om een uitzondering te maken op het payrollregime. Echter, op verzoek van de Tweede Kamer is in het ontwerpbesluit de mogelijkheid voor een uitzondering bij cao gemaakt voor deze groep, die dan in werking kan treden wanneer er een cao wordt gesloten voor deze doelgroep.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben behoefte aan een meer dragende argumentatie van deze beleidskeuze. Kan de regering een vergelijkend beeld geven van de arbeidsmarktpositie, arbeidsvoorwaarden en werk(on)zekerheid van deze drie groepen? Waaruit blijkt dat de aanname van de regering correct is dat deze verschillen gering zijn? Kan het rapport van de technische werkgroep¹⁴ die zich heeft gebogen over de aantallen, kosteneffecten en werkingssfeer van de Wab op de doelgroep banenafpraak en beschermt werk, met de Kamer worden

¹⁴ Zie: Kamerstukken I 2018/19, 35 074, Q, bijlage, p.8.

gedeeld? Is het onderscheid tussen payrolling en uitzenden daarbij steeds duidelijk of is er sprake van een grijs gebied?

Het ontbreken van een algemeen beeld van de arbeidsmarktpositie en arbeidsvoorwaarden van deze werknemers heeft het mede lastig gemaakt om hier breed gedeelde en gedragen visie op te creëren. Mede daarom is een technische werkgroep geformeerd met onder andere vertegenwoordigers van de VNG, Cedris, ABU, NBBU, FNV en CNV. Bijgevoegd vindt u het rapport. In deze werkgroep is geconstateerd dat er sprake is van grote onzekerheid voor wat betreft de aantallen. 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 inwerkingtreding 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. Een grove schatting is dat mogelijk maximaal 4.000 à 7.250 inleenverbanden onder het payrollregime vallen. Er is op dit moment geen algeheel overzicht van vormen van constructies die gemeenten en sw-bedrijven hanteren bij het uitlenen van mensen met een arbeidsbeperking. Ook voor de huidige positie wat betreft arbeidsvoorwaarden zijn geen algemene cijfers. Er kan nu sprake zijn van toepassing van één van de uitzendcao's (ABU of NBBU), maar hier zijn geen cijfers van bekend. In de werkgroep is ook besproken dat de financiële effecten op de kortere termijn naar verwachting beperkt zijn. Dit wordt ten eerste veroorzaakt door het feit dat veel bedrijfstakingcao's aparte loonschalen hebben voor de doelgroep banenafpraak, waarbij het bereiken van (hogere) uitloop-schalen 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 aanwezige pensioenvoorziening nog niet hoeft worden meegenomen. Er hoeft pas een adequate pensioenregeling getroffen te worden 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 artikel 8 van de Waadi.

Nu pas per 1 januari 2020 met de Wab onderscheid komt in de arbeidsvoorwaardentussen payrollen en uitzend wordt dit onderscheid in het kader van de arbeidsvoorwaarden tot nu toe niet gehanteerd. De regering is van mening dat het verschil tussen payrolling en uitzenden voldoende helder is; bij de behandeling van de Wab is uitvoerig op dit verschil ingegaan.

De regering geeft aan dat de betrokken sociale partners zijn geraadpleegd over het voorgestelde afwijkingsregime en dat deze consultatie tot de keuze in dit ontwerpbesluit heeft geleid. Er bleek draagvlak voor het uitzonderen van de huidige groep Wsw-gedetacheerden van het nieuwe payrollregime, maar niet voor de doelgroep banenafpraak en voor beschut werk. De nota van toelichting bij het ontwerpbesluit over voornoemd draagvlak is bepaald cryptisch, zeker waar het gaat om de laatste twee doelgroepen. Kan de regering dit onderdeel van de nota van toelichting nader uitwerken? Over welke onderwerpen ontbreekt consensus tussen de sociale partners? Acht de regering dit verschil overbrugbaar via aanvullend beleid? Is er verschil in draagvlak tussen de publieke en de private sector? Een eigen cao voor de doelgroep banenafpraak en voor beschut werk is wellicht de meest voor de hand liggende

oplossing. De regering gaat uiteraard niet over cao's, maar de leden van de ChristenUnie-fractie willen de regering vragen eens te reflecteren op deze oplossing. Wat zijn de voor- en nadelen? Kan de regering een bemiddelende rol spelen? Welke alternatieve opties dienen zich verder aan?

Er zijn verschillende partijen en sociale partners betrokken bij het onderwerp. Dit zijn onder andere de sociale partners betrokken bij de sector SW en bij de sector uitzendenden. Het ontwerpbesluit is op centraal niveau in de Stichting van de Arbeid besproken en op bestuurlijk niveau met de VNG. Uit deze gesprekken is gebleken dat er onvoldoende breed draagvlak is voor een uitzondering. In het ontwerpbesluit zijn de verschillende mogelijkheden aangegeven om een uitzondering te maken op het payrollregime. Buiten de mogelijkheid tot afwijking bij cao zijn twee andere opties verkend:

1. werknemers onder het huidige uitzendarbeidsvoorwaardenregime (huidige artikel 8 Waadi) te laten vallen; en
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.

De optie dat deze werknemers onder het huidige uitzendregime blijven, staat op gespannen voet met de uitgangspunten voor gelijk loon voor gelijk werk (gezien het verschil in arbeidsvoorwaarden), stabiel inkomen/geen inkomensfluctuaties (vanwege het blijven bestaan van verschil in arbeidsvoorwaarden afhankelijk van de inlener) en het uitgangspunt van zekerheid van werk/duurzame plaatsing. De regering heeft ook niet voor de tweede optie gekozen, omdat deze mogelijkheid niet past bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het kabinet en sociale partners waar het gaat om de totstandkoming van arbeidsvoorwaardenregelingen. Deze uitzonderingen kunnen ook op onvoldoende draagvlak van alle partijen rekenen. Ook voor de uitzondering bij cao was vooralsnog geen breed draagvlak. De redenen hiervoor zijn drieledig. Ten eerste kan een uitzondering gevolgen hebben voor het hanteren van de arbeidsvoorwaarden bij de inlener in payrollsituatie, arbeidsvoorwaarden die veelal bij cao geregeld zijn. Zorgen over mogelijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden spelen hierbij dus een rol. Daarnaast zijn er zorgen over de invloed op de baankansen voor deze doelgroep, zoals ook in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie is aangegeven. Als derde is relevant dat er geen bestaande cao is die de arbeidsvoorwaarden voor deze doelgroep regelt, hetgeen wel het geval is bij de mensen uit de sociale werkvoorziening. Deze dilemma's hebben ervoor gezorgd dat er geen breed gedeelde en gedragen visie is voor een uitzondering. Wel blijkt er in de Tweede Kamer behoefte te zijn om reeds de mogelijkheid voor een uitzondering bij cao op te nemen. Indien een dergelijke cao afgesloten zou worden dan zou deze uitzondering in werking kunnen treden. Het is echter niet aan de regering om te besluiten tot een dergelijke cao. De totstandkoming van arbeidsvoorwaarden is primair een aangelegenheid van sociale partners; de regering heeft hierin geen rol. Daarom ligt een bemiddelende rol hier niet voor de hand.

De leden van de ChristenUnie zien het belang van de voorgestelde monitor om de effecten van payrolling op de doelgroep banenafpraak en beschut werk te bepalen. Deze leden dringen er op aan dat deze monitor breed wordt opgezet en vragen de regering daarvoor zorg te dragen. Daarbij behoort ook het traceren van mogelijke waterbedeffecten.

De overheid is zelf een belangrijke werkgever, zeker ook wat betreft het in dienst hebben van mensen met een arbeidsbeperking. Hier heeft de overheid directe regiemacht. Helaas, zo geven de cijfers aan, kan niet gesproken worden van een succesverhaal. De overheidssector presteert op dit gevoelige punt van het tewerkstellen van arbeidsgehandicapten beduidend minder dan de marktsector. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of dit ontwerpbesluit specifieke gevolgen heeft voor de overheidssector (inclusief het onderwijs) en de take-up van het uitzonderingsregime in deze sector.

Inderdaad loopt de overheidssector nog achter op de marktsector in het realiseren van de banenafpraak. Via brieven van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan uw Kamer heeft de regering hier meermaals haar teleurstelling over uitgesproken. Ook zijn er verschillende acties in gang gezet om te helpen aan deze achterstand een eind te maken. Zo is er bijvoorbeeld met alle overheidssectoren een Bestuurlijk akkoord afgesloten. Al deze sectoren hebben daarop werkagenda's opgesteld.¹⁵ In deze agenda's wordt aan overheidssectoren gevraagd uiteen te zetten wat hun plannen zijn om via reguliere banen, inleenverbanden en ook via inkoop van diensten extra banen te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking. De Minister van BZK zal dit jaar nog aan uw Kamer een brief sturen over deze werkagenda's.

De overheid maakt, net als de marktsector, bij het realiseren van de banenafpraak gebruik van inleenverbanden. Dit kunnen zowel werknemers uit de sociale werkvoorziening (wsw-detacheringen), als uitzend- en payrollkrachten zijn. Het aantal gerealiseerde banen via inleenverbanden ligt relatief hoger in de sector overheid dan in de sector markt. In totaal wordt 65 procent van de banen in de overheidssector gerealiseerd via inleenverbanden, waarbij in de markt 32% van de banen wordt gerealiseerd via inleenverbanden. Uit de nulmeting in 2012, bij de start van de banenafpraak blijkt al dat 62% van alle banen bij de overheid via inleenverbanden werd gerealiseerd, ten opzichte van 45% in de markt.

De beoogde uitzonderingen in dit ontwerpbesluit gelden voor werknemers die gepayrolld worden in zowel de overheids- als de marktsector. In die zin heeft het ontwerpbesluit geen specifiek andere gevolgen voor de overheidssector (inclusief het onderwijs). Om te zien hoe dit in de praktijk uitpakt zet de regering wel een monitor op. Het doel is om hierbij onder meer te kijken naar de gevolgen voor diverse sectoren, waaronder die van overheid en onderwijs.

¹⁵ Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 165.