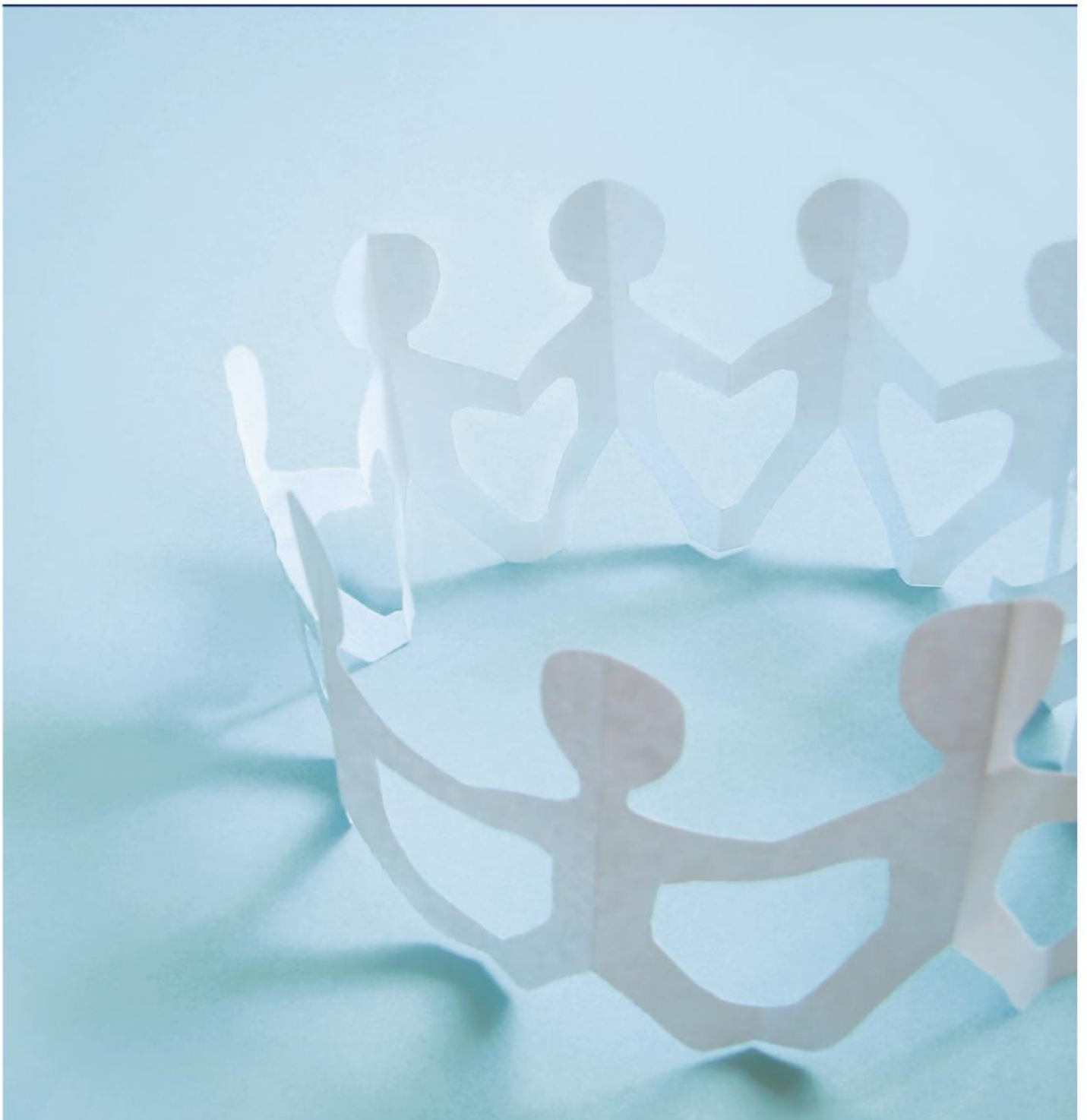


20 april 2016

Berenschot

Het telt wat wel en niet meetelt

Verkennend onderzoek naar het meetellen van verloonde uren bij inkoop van diensten in de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten



Het telt wat wel en niet meetelt

Verkendend onderzoek naar het meetellen van verloonde uren bij inkoop van diensten in de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten

Maarten Adelmeijer
Adriaan Oostveen
Fleur Sikkema
Harro Spanninga

20 april 2016

Het telt wat wel en niet meetelt

Verkenkend onderzoek naar het meetellen van verloonde uren bij inkoop van diensten in de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeprekten

Inhoud	Pagina
1. Samenvatting	1
1.1 Wenselijkheid	1
1.2 Uitvoerbaarheid	1
1.3 Uitwerking	2
1.4 Implicaties	3
1.5 Andere oplossingen	3
2. Inleiding	4
2.1 Context en aanleiding	4
2.2 Aansluiting bij concept systematiek voor inleen	4
2.3 Vraagstelling, methoden en definities	5
2.4 Toetsing wenselijkheid en uitvoerbaarheid	5
3. Wenselijkheid	7
3.1 Inleiding	7
3.2 Effectiviteit	7
3.3 Voorwaarden voor inclusiviteit	8
4. Uitvoerbaarheid: afbakening & koppeling overdracht aan uren	10
4.1 Inleiding: inleen versus inkoop	10
4.2 Afbakening middels certificering	10
4.3 Controle alleen mogelijk indien overgedragen uren gelinkt kunnen worden aan de geleverde dienst	11
4.4 Welke uren zijn overdraagbaar?	11
4.5 Wenselijkheid en uitvoerbaarheid van meenemen van 'doorlenen'	12
4.6 Wettelijke basis voor uitwisselen BSN tussen opdrachtnemer en opdrachtgever	13
4.7 Samenvattende omschrijving mogelijke oplossingsrichting	13
5. Toetsing mogelijke oplossingsrichting aan criteria	16

Vervolg inhoud	Pagina
6. Banenafpraak	17
7. Toetsing motie-Heerma	18
7.1 Motie-Heerma	18
7.2 Uitwerking van de motie-Heerma	19
7.3 Wenselijkheid	20
7.4 Uitvoerbaarheid	21
7.5 Conclusie met betrekking tot optie-Heerma	22
8. Overige oplossingsrichtingen	24
8.1 Inleiding	24
8.2 Verkende oplossingsrichtingen die niet uitvoerbaar zijn gebleken	24
8.3 'Quotumhandel'	25
8.4 Paragraaf jaarverslag	25

Bijlage 1: Bij het onderzoek betrokken personen

Bijlage 2: Vraagstelling, definities en onderzoeksmethoden

Bijlage 3: Schatting aantal mensen uit de doelgroep dat op locatie werkt

Bijlage 4: Detailuitwerking wenselijkheid

Bijlage 5: Detailuitwerking uitvoerbaarheid

Bijlage 6: Stichting Normering Arbeid (SNA)

Bijlage 7: PSO-ladder

Bijlage 8: Detailuitwerking Banenafpraak

1. Samenvatting

In dit verkennend onderzoek is nagegaan in hoeverre het wenselijk en uitvoerbaar wordt geacht om bij inkoop van diensten door arbeidsbeperkten gewerkte uren mee te tellen bij de opdrachtgever.

1.1 Wenselijkheid

Wenselijkheid is onderzocht op twee aspecten: effectiviteit en (voorwaarden aan) inclusiviteit. De verwachting is dat meetellen van de bedoelde uren bij de opdrachtgever leidt tot meer arbeidsplekken voor arbeidsbeperkten, al is niet in te schatten om hoeveel plekken dat gaat.

Vertegenwoordigers van werkgevers zijn van mening dat het doen ontstaan van meer plekken voor arbeidsbeperkten, indien zij onder dezelfde voorwaarden werken als niet arbeidsbeperkten, maakt dat het wenselijk is hen mee te tellen bij de opdrachtgever.

Vertegenwoordigers van werknemers zijn tegen het meetellen van inkoop van diensten. Als inkoop van diensten mee gaat tellen vinden zij dat er aan meer voorwaarden van inclusiviteit voldaan moet worden om iemand mee te tellen bij de opdrachtgever; er moet een loopbaanperspectief zijn.

Het meest kansrijke compromis voor het meetellen van inkoop van diensten lijkt gevonden te worden als wordt voldaan aan onderstaande relatief eenvoudig meetbare criteria die de band tussen opdrachtgever en arbeidsbeperkte versterken:

- werken op locatie bij de opdrachtgever
- waarbij de betrokkene daar voortdurend of nagenoeg voortdurend werkt, in tegenstelling tot een klus van enkele weken
- op basis van een meerjarig contract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer
- de opdrachtnemer dient zelf zijn quotumplicht al te hebben ingevuld
- waarbij er geen verschil is tussen de voorwaarden en arbeidsomstandigheden van de arbeidsbeperkte en de niet-arbeidsbeperkte.

1.2 Uitvoerbaarheid

Belangrijkste issue met betrekking tot uitvoerbaarheid betreft de afbakening van het begrip 'inkoop van diensten'. De oorspronkelijke wet gaat uit van werknemers die in dienst zijn, dat is duidelijk gedefinieerd. Het overdraagbaar maken van 'inleen' is ook goed afgebakend, omdat dit een begrip is dat in het burgerlijk wetboek is omschreven en precies gereguleerde diensten betreft.

Omdat er geen eenduidige definitie bestaat van 'inkoop van diensten' en er geen controlemechanisme is dat die grens bewaakt, dienen voorwaarden gesteld te worden en dient ingeregeld te worden dat toepassing van die voorwaarden wordt bewaakt.

Conclusie uit dit onderzoek is dat zelfregulering door de branche, met daarin voorzien het inregelen van certificering de meest geëigende oplossing is voor definiëring en controle. Voor de definiëring kan daarbij aangesloten worden bij de criteria die hierboven bij wenselijkheid zijn benoemd.

Controle door het certificeringsbureau vindt achteraf plaats, de uren zijn dan al overgedragen. Om de kans te beperken dat bedrijven uren overdragen terwijl ze weinig op locatie werken, zou als extra voorwaarde gesteld kunnen worden dat alleen bedrijven die meer dan 75% op locatie werken gecertificeerd kunnen worden.

Die voorwaarden zorgen er ook voor dat er een identificeerbare link blijft bestaan tussen overgedragen uren en de persoon die deze uren heeft gewerkt. De gehele systematiek bij UWV ontworpen voor het administreren van overdracht van uren is hierop gebaseerd. Als ook uren gemaakt in een productieomgeving worden meegeteld dan wordt het oncontroleerbaar of de uren wel overgaan naar de opdrachtgever voor wie de persoon heeft gewerkt.

1.3 Uitwerking

De uitwerking zou er dan op hoofdlijnen als volgt uit zien:

- *Alleen gecertificeerde organisaties kunnen uren overdragen*

Dit is de enige manier om juridisch houdbaar af te bakenen welke bedrijven en welke diensten in aanmerking komen voor overdracht. Alleen bedrijven die meer dan 75% op locatie werken gecertificeerd kunnen worden.

- *Uit oogpunt van inclusiviteit is het belangrijkste element in de certificering: voortdurend werken op locatie bij één opdrachtgever op basis van een meerjarig contract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer*

Dit komt tegemoet aan de eis van werknemers dat een perspectief voor betrokkene moet bestaan om over langere tijd in een organisatie opgenomen te zijn, als concrete invulling van de eis van 'inclusiviteit'. Deze voorwaarde is ook van belang voor de uitvoerbaarheid, omdat deze voorwaarde de link tussen de gewerkte uren en de geleverde dienst beter borgt en daarom beter controleerbaar is of de over te dragen uren daadwerkelijk zijn besteed aan de geleverde dienst.

- *De opdrachtnemer richt zijn administratie zo in dat vastgesteld kan worden of aan de voorwaarden wordt voldaan*

Er is een deugdelijke administratieve organisatie die zodanig is ingericht dat aangetoond kan worden welke medewerkers uit het doelgroepregister over welke periode voortdurend op locatie bij welke opdrachtgever hebben gewerkt. Dit kan bijvoorbeeld worden opgezet via het 'uurtje-factuurkje'-systematiek. Op de factuur van de dienstverlener wordt vermeld welke uren van welke arbeidsbeperkten zijn besteed aan de geleverde dienst. Een bij de certificeringsorganisatie geaccrediteerd auditbureau (bijvoorbeeld een accountant) voert de controle uit.

- *Alleen mogelijk indien overgedragen uren van de arbeidsbeperkte geïdentificeerd c.q. gelinkt kunnen worden aan de geleverde dienst*

De gehele UWV-systematiek bij berekenen van het quotum is gebaseerd op de koppeling van urenoverdracht aan bij de werkgever c.q. opdrachtgever verloonde uren.

- *Bij 'doorlenen' is geen urenoverdracht mogelijk naar opdrachtgever*

Hiermee wordt bedoeld op een organisatie die mensen detacheert bij een facilitair bedrijf, dat hen te werk stelt bij een opdrachtgever. Dit speelt met name bij sw-medewerkers. Doorlenen door werknemers wordt niet als 'inclusief' beschouwd en stuit op ingrijpende problemen van uitvoerbaarheid.

1.4 Implicaties

Deze oplossingsrichting leidt tot de minste uitvoeringsbezwaren voor UWV, Belastingdienst en werkgevers. Echter, het vergt het juridisch houdbaar inregelen en bekostigen van certificering en het vergt een derde werkwijze voor UWV (naast de systematiek voor mensen in dienst en naast de systematiek voor inlenen). Het gehele telsysteem wordt hierdoor complexer, minder robuust en foutgevoeliger. Een uitvoeringsscan op een nadere uitwerking van genoemde oplossingsrichting door UWV en Belastingdienst is nodig om na te gaan of dit daadwerkelijk uitvoerbaar is. Het is een politieke afweging of de voordelen tegen de nadelen opwegen.

1.5 Andere oplossingen

In het onderzoek zijn diverse andere oplossingsrichtingen behandeld en is in een laat stadium ook de motie-Heerma meegenomen.

De uitwerking in de motie-Heerma sluit aan bij bovenstaand advies dat certificering vereist is. De uitwerking-Heerma stelt echter meer eisen aan certificering, koppelt overdracht los van aanwijsbaar gemaakte uren, verbreedt overdracht naar uren die niet op locatie zijn gewerkt en beperkt de mogelijkheid van overdracht tot sociale ondernemingen. Die uitwerking staat zowel qua wenselijkheid als qua uitvoerbaarheid verder af van de in het verkenningsonderzoek meegenomen uitgangspunten van de hierboven genoemde oplossing.

2. Inleiding

2.1 Context en aanleiding

De Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (Wbqa) heeft als doel om meer reguliere arbeidsplaatsen te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking. Dit gebeurt in eerste instantie via de banenafpraak, waarin werkgevers gezamenlijk verantwoordelijk zijn gemaakt voor het creëren van extra banen. Indien werkgevers onvoldoende banen creëren is er in tweede instantie de mogelijkheid een quotum in te voeren dat werkgevers op individueel niveau verplicht om een nader te bepalen percentage mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.

In het licht van de doelstelling van de wetgeving heeft de overheid een afbakening gemaakt in het type arbeidsrelaties dat meetelt bij werkgevers voor de banenafpraak dan wel het quotum. Inmiddels is besloten dat naast vaste arbeidsrelaties, ook mensen uit het Landelijk Doelgroepregister (LDR) die via 'inlenen' bij een inlener werken, bij de inlener meetellen. De inzet van mensen met een arbeidsbeperking bij *inkoop van diensten* telt nu wel mee bij de formele werkgever, maar niet bij de opdrachtgever voor de banenafpraak dan wel het quotum. Werkgevers zien in deze arbeidsrelatie echter kansen om invulling te geven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen en hun verplichtingen vanuit de Wbqa. Om dit te stimuleren zou inzet van de doelgroep in ingekochte diensten, voor de banenafpraak dan wel de quotumwet, moeten meetellen bij de opdrachtgever. Dit betekent voor de banenafpraak in het algemeen een herverdeling van banen van de markt naar de overheid¹.

De staatssecretaris heeft aan sociale partners toegezegd te onderzoeken wat de wenselijkheid en uitvoerbaarheid is om ook mensen uit het LDR die via inkoop van diensten bij een opdrachtgever werken, bij de opdrachtgever mee te laten tellen.

Het laten meetellen van inkoop van diensten levert juridische en (uitvoerings)technische vragen op, evenals vragen op het gebied van wenselijkheid (draagt het meetellen van dit type arbeidsrelatie bij aan het doel van de Wbqa?). In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Berenschot daarom een verkennend onderzoek uitgevoerd naar dit vraagstuk. Dit rapport bevat de uitkomsten van ons onderzoek.

2.2 Aansluiting bij concept systematiek voor inleen

Zoals aangegeven is reeds besloten dat inzet van de doelgroep via inleen overdraagbaar wordt naar de inlener. Hiervoor is een concept systematiek ontwikkeld, die op het moment van schrijven onderworpen wordt aan een uitvoeringstoets door UWV en Belastingdienst (een omschrijving van deze systematiek treft u in bijlage 5). Ons onderzoek is gebaseerd op het uitgangspunt dat de voor inlenen voorgestelde oplossing uitvoerbaar is. Indien uit de uitvoeringstoets zal blijken dat er problemen spelen omtrent de concept systematiek voor inleen, zal dit dus ook consequenties kunnen hebben voor de systematiek zoals omschreven in dit rapport.

¹ Dit omdat de overheidssector naar verwachting meer diensten inkoop bij de marktsector dan andersom.

2.3 Vraagstelling, methoden en definities

De hoofdvraag die ten grondslag ligt aan dit onderzoek luidt als volgt.

Past het meetellen van verloonde uren via inkoop van diensten bij de inkopende werkgever binnen de beleidsmatige doelen van de Wet banenafpraak, en welke mogelijkheden zijn er om dit uitvoeringstechnisch te realiseren?

Zie bijlage 2 voor de volledige vraagstelling inclusief deelvragen, en de gehanteerde definities en onderzoeksmethoden.

2.4 Toetsing wenselijkheid en uitvoerbaarheid

Toetsingscriteria

In de volgende hoofdstukken toetsen we het meetellen van ingekochte diensten bij de opdrachtgever aan een aantal criteria, waarvan twee betrekking hebben op wenselijkheid en vier betrekking hebben op uitvoerbaarheid.

Wenselijkheid

Effectiviteit	Het meetellen van inkoop van diensten leidt tot meer banen voor mensen met een arbeidsbeperking.
Inclusiviteit	Het betreft reguliere banen in een reguliere werkomgeving.

Uitvoerbaarheid

Proportionaliteit	De omvang van de inspanningen van Belastingdienst, UWV en werkgevers en opdrachtgevers staat in verhouding tot de bijdrage aan het doel van de Wbqa om meer reguliere arbeidsplaatsen te realiseren voor arbeidsbeperkten.
Inlenen	Zo veel mogelijk aansluiten bij de ontworpen systematiek ² voor het overdraagbaar maken van inleen.
Juridisch houdbaar	(Juridisch) sluitende en verdedigbare afbakening van kwalificerende werkgevers/opdrachtgevers en over te dragen diensten/uren.
Loonaangifte keten	Geen aanpassingen in de loonaangifteketen voor inkoop van diensten.
Handhaafbaar	Misbruik van de regeling wordt voorkomen

² Zoals omschreven in paragraaf 1.2 is voor het overdraagbaar maken van inzet van de doelgroep via inleen naar de inleener een concept systematiek ontwikkeld. Een omschrijving van deze systematiek treft u in bijlage 5.

Mogelijke oplossingsrichting

Het voorliggende onderzoek is erop gericht om de mogelijkheden voor het overdraagbaar maken van inkoop van diensten te onderzoeken. Een belangrijke notie hierbij is dat ons oordeel over uitvoerbaarheid niet absoluut is, maar relatief; een oplossing is in meerdere of mindere mate uitvoerbaar. Een definitief oordeel over of een oplossing wel of niet uitvoerbaar is, zal afhangen van een uitvoeringstoets door uitvoeringsorganisaties UWV en de Belastingdienst.

Proportionaliteit

Om de proportionaliteit te kunnen beoordelen is enerzijds inzicht nodig in de vereiste inspanningen van UWV, Belastingdienst en werkgevers, maar anderzijds ook van de bijdrage van het overdraagbaar quotum bij inkoop van diensten aan het beleidsmatige doel van de Wbqa. Dit is mede afhankelijk van de schaal waarop deze overdracht (mogelijk) plaats zal vinden, waarvoor inzicht benodigd is in de aantallen mensen uit de doelgroep die op locatie werken. Hierover zijn op dit moment nog geen specifieke aantallen bekend. In de nulmeting betreft het overgrote deel van de mensen uit het register mensen uit de sw.

3. Wenselijkheid

3.1 Inleiding

In een gezamenlijke werksessie hebben we aan vertegenwoordigers van werkgevers, vertegenwoordigers van werknemers, cliëntvertegenwoordigers en derden aan de hand van concrete casussen voorgelegd of het wenselijk is om inkoop van diensten mee te tellen bij de opdrachtgever. Daarbij onderscheiden we twee aspecten van wenselijkheid: effectiviteit en (voorwaarden voor) inclusiviteit.

3.2 Effectiviteit

Ten aanzien van de effectiviteit zal meetellen van inkoop van diensten ertoe kunnen leiden dat organisaties niet of in mindere mate zelf moeite doen om in de (primaire) processen mogelijkheden te bieden. Daar staat tegenover dat organisaties met het meetellen van inkoop van diensten een breder pallet aan mogelijkheden hebben om mensen met een arbeidsbeperking naar werk te helpen, die zij ook zullen aangrijpen.

Organisaties met een hoog maatschappelijk profiel, zoals (semi-)overheidsorganisaties en organisaties met een maatschappelijke visie, kunnen extern moeilijker legitimeren om hun quotumplicht niet in te vullen. Als inkoop van diensten niet overdraagbaar wordt, zullen deze organisaties werk zoeken of creëren zodat zij mensen met een arbeidsbeperking in dienst kunnen nemen of kunnen inlenen. Het meetellen van inkoop van diensten zal bij deze organisaties in mindere mate leiden tot extra banen voor de doelgroep.

Voor andere organisaties geldt dat het niet overdraagbaar maken van inkoop van diensten ertoe zal leiden dat men vaker kiest voor het betalen van de heffing, in plaats van de dienst nemen of het inlenen van medewerkers met een arbeidsbeperking. Het meetellen van inkoop van diensten zal naar verwachting van de deelnemers aan de werksessie met name bij deze organisaties leiden tot extra banen voor de doelgroep. Dit zal voornamelijk gaan om banen bij de volgende typen bedrijven:

- Kennisintensieve organisaties: organisaties die in het primair proces weinig arbeidsplaatsen hebben voor laagopgeleiden hebben doorgaans meer moeite om geschikt werk te vinden voor medewerkers met een arbeidsbeperking. Zij kopen het overige laagopgeleide werk, zoals schoonmaak en catering, in bij externe partijen. Het overdraagbaar maken van de uren uit inkoop van diensten geeft deze bedrijven een prikkel om in te kopen bij opdrachtnemers die met de doelgroep werken, en leidt zodoende tot extra banen voor de doelgroep.
- Bedrijven die sterk op kosten concurreren: bij deze bedrijven pakt de kosten-batenanalyse van het in dienst nemen van mensen met een beperking negatief uit en zij zullen daarom eerder kiezen voor het betalen van de heffing als inkoop van diensten niet meetelt, zeker als concurrenten dat ook doen.

Het meetellen van inkoop van diensten stelt meer bedrijven in staat om banen te creëren voor mensen met een beperking. Partijen zijn het er over eens dat meetellen van inkoop van diensten per saldo waarschijnlijk zal leiden tot extra banen voor de doelgroep.

Een belangrijke kanttekening bij bovenstaande is dat de verwachting dat het leidt tot extra banen is gebaseerd op de inschatting van de bij de werksessie aanwezige partijen. Gedragseffecten zijn in de praktijk moeilijk te voorspellen, en nader onderzoek is benodigd om te schatten hoe veel extra banen dit betreft.

3.3 Voorwaarden voor inclusiviteit

Zowel werkgevers- als werknemersvertegenwoordigers hechten waarde aan inclusiviteit. Er bestaat een verschil in hoe zij dit concept definiëren en de voorwaarden die zij stellen aan inclusiviteit.

- Werkgevers vinden dat sprake is van inclusiviteit als er extra banen voor arbeidsbeperkten ontstaan onder dezelfde voorwaarden en omstandigheden als voor niet-arbeidsbeperkten.
- Vertegenwoordigers van werknemers en cliënten stellen als voorwaarden om van 'inclusiviteit' te spreken, dat sprake is van een loopbaanperspectief bij de opdrachtnemer. Sommigen vinden dat dit alleen mogelijk is via indiensttreding bij de opdrachtgever.

Een mogelijke manier om tegemoet te komen aan werkgevers en werknemers is om voorwaarden te definiëren die:

- tegemoet komen aan de wens van werknemers om de relatie met de opdrachtgever te versterken
- en tegemoet komen aan de wens van werkgevers via inkoop van diensten invulling te geven aan de banenafspraken en quotumplicht.

We sluiten in het formuleren van deze voorwaarden aan bij de uitkomsten van de werksessie waarin werkgevers en werknemers het eens waren over welke factoren bepalend zijn voor de *mate* van inclusiviteit.

Aan de hand van casussen is verkend wat beschouwd wordt als 'inclusief' werken. Opdrachtgever in dit voorbeeld is een ROC, dat achtereenvolgens een arbeidsbeperkte zelf in dienst heeft, inleent of bijvoorbeeld inkoop. Wij hebben de casussen hieronder weergegeven in de volgorde waarin deelnemers 'inclusiviteit' rangschikten. Over deze rangschikking bestond grote eensgezindheid. Dat wil zeggen, werkgevers en werknemers zijn het erover eens welke factoren maken dat een situatie in meerdere of mindere mate 'inclusief' is. Het verschil tussen hen lijkt dus te liggen in waar op de onderstaande 'schaal' zij de 'grens' trekken tussen wel en niet inclusief.

Scenario	Effectief	Inclusief
Catering in eigen beheer ROC met arbeidsbeperkte in dienst	+	++
Catering in eigen beheer ROC met arbeidsbeperkte gedetacheerd / ingeleend vanuit cateringbedrijf Y	+	
ROC koopt catering in bij cateringbedrijf Y, dat arbeidsbeperkten in dienst heeft, en de catering uitvoert op de locatie van ROC	+	
ROC laat ROC een deel van haar primair proces (bv roosters maken) uitvoeren op locatie bij een sociale onderneming	+	
ROC koopt catering in bij een sociale onderneming	+	
Cateringbedrijf Y of sociale onderneming bereiden op een eigen locatie de catering, en leveren deze aan ROC	+	-

Figuur 1: Type arbeidsrelaties, de totstandkoming van extra banen en de mate waarin deze banen aan de voorwaarden van inclusiviteit voldoen

Vervolgens hebben we met de deelnemers geanalyseerd wat de bepalende factoren zijn voor de mate van inclusiviteit. Ook daarover bestond in het algemeen eensgezindheid (zie onderstaand).

Factoren die als extra voorwaarden zouden kunnen dienen voor overdraagbaarheid van inkoop van diensten

- werken op locatie bij de opdrachtgever
- waarbij de betrokkene daar voortdurend of nagenoeg voortdurend werkt, in tegenstelling tot een klus van enkele weken
- op basis van een meerjarig contract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer
- de opdrachtnemer dient zelf zijn quotumplicht al te hebben ingevuld
- waarbij er geen verschil is tussen de voorwaarden en arbeidsomstandigheden van de arbeidsbeperkte en de niet-arbeidsbeperkte.

Deze factoren bieden een loopbaanperspectief voor betrokkene om over langere tijd in een organisatie opgenomen te zijn.

Veel voorkomende voorbeelden van werkzaamheden die aan bovenstaande eisen voldoen en die kansen bevatten voor inclusief werken zijn groenonderhoud, schoonmaak en catering. Maar er zijn ook andere voorbeelden mogelijk, zoals een ICT-helpdesk op locatie waarbij mensen met een arbeidsbeperking worden ingezet. Zo lang deze werkzaamheden aan de hierboven genoemde voorwaarden voldoen zouden deze ook overdraagbaar moeten zijn.

4. Uitvoerbaarheid: afbakening & koppeling overdracht aan uren

4.1 Inleiding: inleen versus inkoop

Voor het overdraagbaar maken van inleen is een concept systematiek ontwikkeld (zie bijlage 5 voor uitgebreide omschrijving hiervan). Één van de uitgangspunten voor een uitvoerbare oplossing voor inkoop van diensten is om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de ontworpen systematiek voor inleen.

Inlenen is gedefinieerd in het Burgerlijk Wetboek en betreft een sterk gereguleerde en gecontroleerde markt. Voor de afbakening van bedrijven kan worden aangesloten bij het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Voor de afbakening van de over te dragen uren kan gebruik worden gemaakt van bestaande codes in de polisadministratie.

Inkoop van diensten kent echter geen vaste definitie. Daarom zullen er controleerbare voorwaarden gesteld moeten worden die bepalen welke bedrijven uren mogen overdragen, en welke verloonde uren wel en niet overgedragen mogen worden. De enige werkbare manier om deze afbakening voor inkoop van diensten te realiseren en de vastgestelde kaders vervolgens te kunnen handhaven, is middels een certificering.

4.2 Afbakening middels certificering

Het belangrijkste criterium voor de certificering is dat het merendeel van de werknemers van het bedrijf (bv. > 75%) voortdurend op locatie van een opdrachtgever werkt (zoals het geval is bij schoonmaak, catering en groenvoorziening).

Wij stellen voor daarnaast de criteria te hanteren zoals gedefinieerd in het kader op bladzijde 9. Indien daarnaast andere meer kwalitatieve eisen gesteld worden, zoals 'opdrachtgever gaat met arbeidsbeperkte om alsof het eigen personeel betreft', worden de kaders ingewikkelder en vergt de controle meer specifieke kennis. Daarnaast geldt dat een certificering waarschijnlijk extra administratieve lasten meebrengt voor werkgevers.

De Belastingdienst en UWV hebben niet als taak, en zijn niet ingericht voor, de uitvoering van deze kaderstelling of controle. Vanuit bedrijven zal zelfregulering moeten ontstaan, bijvoorbeeld paritair, naar analogie van de Stichting Normering Arbeid voor de uitzendbranche (zie bijlage 6).

Het certificerend orgaan controleert jaarlijks of de opdrachtnemer is ingericht om aan de criteria te voldoen en of de opdrachtnemer feitelijk over voorgaand jaar correct urenoverdracht heeft gedaan. Zo niet, dan heeft dat de volgende consequenties:

1. De certificering vervalt, zodat het desbetreffende bedrijf met ingang van het lopende jaar geen uren meer mag overdragen.
2. Daarnaast is het certificerend bureau verplicht om bij UWV melding te doen van de onjuiste opgave in het afgelopen jaar, op basis waarvan een boete wordt opgelegd. Er is een wetswijziging nodig om die boete mogelijk te maken.

Bekeken moet worden op welke wijze naar aanleiding van de melding aan UWV op een juridisch houdbare wijze overgegaan kan worden tot het opleggen van een boete. Op de reeds plaatsgevonden overdracht van uren in het voorgaande jaar vindt geen correctie plaats.

Certificering is in principe een systeemcontrole en geen controle op de individuele overdrachtstransactie van uren van een opdrachtnemer naar een opdrachtgever. De controle vindt achteraf plaats.

Het systeem van kaderstelling, certificering en controle dient zodanig te zijn dat het een juridische toets doorstaat. Dit is van belang omdat dit systeem (deels) ten grondslag ligt aan de op te leggen quotumheffingen, die op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vatbaar zijn voor bezwaar en beroep. Hierbij geldt dat hoe 'breder', 'kwalitatiever' en 'rechtvaardiger' de gestelde kaders zijn, des te complexer is de controle en daarmee hoe risicovoller de juridische toetsing.

4.3 Controle alleen mogelijk indien overgedragen uren gelinkt kunnen worden aan de geleverde dienst

Om controle mogelijk te maken is het uitgangspunt dat de (verloonde) uren van de arbeidsbepaalde die worden overgedragen aan de opdrachtgever identificeerbaar zijn. Dit impliceert dat de administratie van het overdragende bedrijf zodanig is ingericht dat dit controleerbaar is.

In de oplossing bij 'inlenen' geeft de opdrachtgever in een te bouwen functionaliteit in het werkgeversportaal in welke personen hoeveel uren gewerkt bij opdrachtnemer.

Naarmate de relatie tussen verloonde uren van de werknemer met een arbeidsbeperking en de opdracht diffuser is en daardoor moeilijk of niet te controleren, wordt de overdracht van uren meer bepaald op basis van overeenstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer dan op basis van feitelijke werkzaamheden besteed aan de geleverde dienst en is feitelijk sprake van toestaan van 'quotumhandel' (zie paragraaf 7.3).

4.4 Welke uren zijn overdraagbaar?

Bij 'inlenen' wordt in de loonaangifte met 'code aard arbeidsverhoudingen' aangegeven welke werknemers werken via inleen bij een opdrachtgever. Deze route blijkt voor 'inkoop van diensten' niet uitvoerbaar, omdat deze codes betekenis hebben voor indeling van werknemersverzekeringen.

Voor 'inkoop' is het alternatief om in beginsel alle verloonde uren overdraagbaar te maken. Het totaal aantal uren is goed vast te stellen op basis van de gegevens in de loonaangifteketen.

De opdrachtnemer geeft zelf aan welke uren aan de gestelde voorwaarden voldoen. Het certificerend bureau gaat na of dat juist gebeurd is.

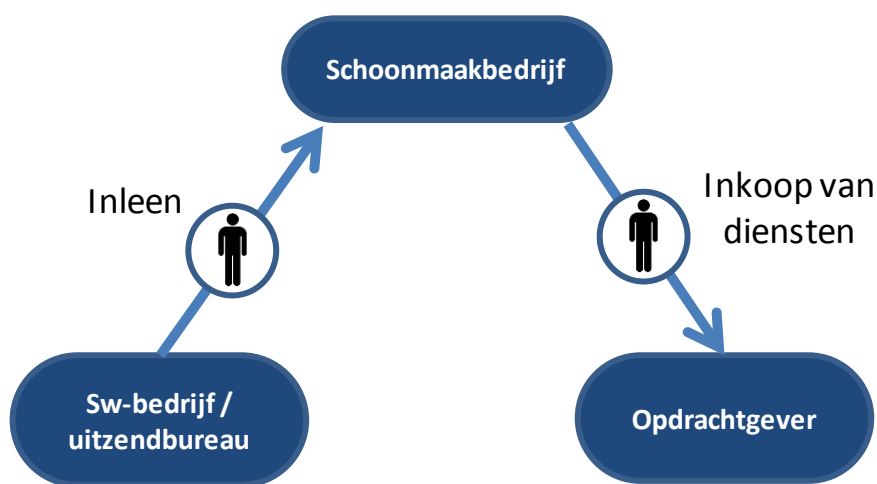
Die controle achteraf zou kunnen betekenen dat er bedrijven zijn die gaan overdragen terwijl ze weten dat ze niet op locatie werken. Om dat risico te beperken stellen wij voor dat alleen die bedrijven gecertificeerd kunnen worden die kunnen aantonen dat > 75% van hun personeel op locatie werkt.

Consequentie is dat hier een route wordt gekozen die afwijkt van de inleenroute.

4.5 Wenselijkheid en uitvoerbaarheid van meenemen van 'doorlenen'

Met 'doorlenen' wordt verwezen naar een combinatie van inleen en inkoop waarbij drie partijen betrokken zijn. Hierbij wordt personeel door een uitlenende organisatie (uitzendbureau of sw-bedrijf) uitgeleend aan een inlener, die het personeel vervolgens via inkoop van diensten te werk stelt bij een opdrachtgever. In praktijk speelt dit vooral bij sw-bedrijven die sw-medewerkers detacheren bij bijvoorbeeld een schoonmaakbedrijf, dat hen vervolgens te werk stelt bij een opdrachtgever. Zie onderstaande schematische weergave hiervan.

Figuur 2: Schematische weergave doorleen



De vraag is of in geval van doorleen quotum overgedragen moet kunnen worden tussen de uitlener (sw-bedrijf of uitzendbureau) en de opdrachtgever.

Wenselijkheid

Op dit punt bestond een groot verschil in opvatting tussen werkgevers en werknemers. Alle werkgevers in de casussessie vinden dat urenoverdracht bij doorlenen mogelijk moet zijn, het betreft werk op locatie, de vorm is niet relevant. Alle werknemersvertegenwoordigers vinden dat doorlenen geen inclusief werken betreft.

Uitvoerbaarheid

Het overdragen van uren in geval van 'doorleen' stuit op ingrijpende problemen van uitvoerbaarheid. Het leidt tot een iteratief proces waarbij eerst urenoverdracht plaatsvindt tussen uitlener en inlener, en vervolgens urenoverdracht plaatsvindt via inkoop van diensten tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. Er moeten dus achtereenvolgens twee processen doorlopen worden.

Dit iteratieve proces verlengt de totale doorlooptijd: eerst moet de eerste toewijzing van uren door de hele keten vastgesteld zijn en stil staan, dan moet een tweede ronde worden toegevoegd, dat verhoudt zich slecht tot de vastgestelde termijnen in de loonaangifteketen.

Daarnaast vergt het uitwisseling van privacygevoelige informatie (BSN, doelgroepstatus) tussen inlener en opdrachtgever, terwijl geen van die beide partijen formeel werkgever is van de desbetreffende werknemer.

Tenslotte leidt dit tot een uitvoeringsproces dat afwijkt van dat van inlenen (zie omschrijving in bijlage 5). Om dezelfde reden van uitvoerbaarheid is bij de concept systematiek voor 'inlenen' inmiddels besloten om urenoverdracht bij 'doorlenen' niet mee te nemen.

Alternatief

Bovendien is hier een alternatief mogelijk: de opdrachtnemer kan de sw-medewerker in dienst nemen via de Begeleid Werken-constructie, met een terugkeergarantie bij het sw-bedrijf. Op die manier kan de sw-medewerker alsnog meetellen bij de opdrachtgever, en is sprake van inclusief werken in de definitie van werknemersvertegenwoordigers.

4.6 Wettelijke basis voor uitwisselen BSN tussen opdrachtnemer en opdrachtgever

Er is op dit moment geen wettelijke basis voor het uitwisselen van BSN tussen opdrachtnemer en opdrachtgever³. Dit betekent dat elke medewerker aan de opdrachtnemende organisatie expliciet toestemming moet verlenen om zijn BSN-nummer uit te wisselen met opdrachtgevende organisaties. Alternatief is dat expliciet in wetgeving wordt opgenomen dat het uitwisselen van BSN tussen een opdrachtnemer en opdrachtgever voor dit doeleinde is toegestaan. Daarbij is dan weer het risico dat de wetgever deze oplossing niet proportioneel acht en gebruik van het BSN niet toestaat. Dit geldt overigens voor alle denkbare varianten voor inkoop van diensten.

Ditzelfde element speelt bij 'inlenen'. Echter, bij 'inlenen' is de aard van de relatie tussen opdrachtgever en ingehuurde kracht van een andere aard dan bij inkoop van diensten. Bij 'inlenen' bestaat er een gezagsverhouding tussen de inlener en de medewerker. De inlener is dan ook een direct belanghebbende bij inlenen. De inlener en medewerker hebben allebei belang bij het doorgeven van persoonsgegevens en gegevens over eventuele beperking zodat de opdrachtgever zijn verantwoordelijkheid als goed werkgever kan waarmaken. Bij 'inkoop van diensten' bestaat de gezagsverhouding tussen opdrachtnemer en medewerker niet. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor het goede werkgeverschap er is dan ook geen ander doel voor de gegevensoverdracht aan te wijzen dan het mogelijk maken van de overdracht van uren.

Het is op voorhand niet uit te sluiten dat dit verschil in aard van de verhouding ook leidt tot een andere benadering van de vraag of BSN-nummers uitgewisseld kunnen worden tussen opdrachtnemer en opdrachtgever.

4.7 Samenvattende omschrijving mogelijke oplossingsrichting

In dit hoofdstuk zijn alle contouren voor een mogelijke oplossingsrichting omschreven. Onderstaand treft u hierover een samenvattende omschrijving, Deze oplossingsrichting wordt in hoofdstuk 5 getoetst aan de in hoofdstuk 1 geformuleerde uitgangspunten.

³ Hetzelfde probleem geldt ook voor inleen.

Mogelijke oplossingsrichting: Urenoverdracht bij inkoop mogelijk onder bepaalde voorwaarden

Uit dit rapport komen drie randvoorwaarden naar voren die ingevuld dienen te worden om tot een uitvoerbare en wenselijke uitwerking te komen:

1. Afbakening nodig om te bepalen welke bedrijven onder welke voorwaarden quotum kunnen overdragen. Uitvoering middels certificering.
2. Uit het oogpunt van inclusiviteit is het belangrijkste element in de certificering: voortdurend werken op locatie bij één opdrachtgever op basis van een langdurig contract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer;
3. Urenoverdracht is alleen mogelijk indien overgedragen uren van de arbeidsbepaalde geïdentificeerd c.q. gelinkt kunnen worden aan de geleverde dienst.

Voor een certificering zullen bedrijven moeten voldoen aan de volgende voorwaarden:

- Het merendeel van de werknemers van het bedrijf (bv. > 75%) werkt voortdurend op locatie van een opdrachtgever zoals bijvoorbeeld het geval is bij schoonmaak, catering en groenvoorziening.
- Er is een deugdelijke administratieve organisatie die zodanig is ingericht dat aangetoond kan worden welke medewerkers uit het doelgroepregister over welke periode voortdurend op locatie bij welke opdrachtgever hebben gewerkt. Dit kan bijvoorbeeld worden opgezet via het 'uurtje-factuur'-systematiek. Op de factuur van de dienstverlener wordt vermeld welke uren van welke arbeidsbepaalde zijn besteed aan de geleverde dienst. Een bij de certificeringsorganisatie geaccrediteerd auditbureau (bijvoorbeeld een accountant) voert de controle uit.

Een gecertificeerde onderneming is geautoriseerd om de verloonde uren van zijn werknemers met een arbeidsbepaling uit het doelgroepregister over te dragen aan zijn opdrachtgevers. Het werkproces ziet er als volgt uit:

1. UWV zet de verloonde uren van werknemers uit het doelgroepregister van gecertificeerde ondernemingen op basis van de polisadministratie klaar in een werkgeversportaal voor de opdrachtnemer.
2. De opdrachtnemer draagt de verloonde uren op basis van geleverde diensten (die op de factuur staan) over aan zijn opdrachtgevers.
3. De opdrachtgever accordeert de uren in het werkgeversportaal en daarmee maken deze overgedragen uren onderdeel uit van diens quotumberekening.

Certificering:

- Er is een (paritair samengesteld?) certificerende instantie die de kaders stelt en auditbureaus accrediteert.
- Er vindt jaarlijks een audit plaats bij opdrachtnemer. Dat wordt gecontroleerd of het bedrijf >

75% mensen op locatie heeft werken, of de administratie zo is ingericht dat vastgesteld kan worden of aan de gestelde voorwaarden is voldaan en (m.u.v. eerste jaar) of opdrachtnemer over voorgaand jaar correct uren heeft overgedragen.

- Indien niet aan die voorwaarden is voldaan vervalt de certificering en is over lopend en komend jaar geen overdracht meer mogelijk.
- Indien over afgelopen jaar meer uren zijn overgedragen dan daadwerkelijk aan de dienst zijn besteed, meldt het certificerend bureau dit aan UWV. Er wordt een wettelijk kader geschapen op basis waarvan UWV dan een boete kan opleggen. De urenoverdracht van voorgaand jaar wordt als zodanig niet aangepast.

Naast bovenstaande oplossingsrichting zijn enkele andere mogelijke oplossingsrichtingen verkend (zie paragraaf 7.2). Elk van deze bleek minder uitvoerbaar dan de hierboven genoemde oplossingsrichting.

5. Toetsing mogelijke oplossingsrichting aan criteria

Wenselijkheid

Effectiviteit	De verwachting is dat urenoverdracht bijdraagt aan meer banen voor arbeidsbeperkten.
Inclusiviteit	Werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers hechten beide waarden aan inclusiviteit, maar stellen hier andere voorwaarden aan. De in de certificering gestelde eisen komen tegemoet aan de eisen van werkgevers, en komen in de richting van de eisen van werknemersvertegenwoordigers, maar zijn nog niet voor iedereen voldoende.

Uitvoerbaarheid

Proportionaliteit	Impact: <ul style="list-style-type: none">- Werkgevers: certificering brengt kosten en verhoogde regeldruk met zich mee- UWV: nieuwe route inrichten, naast 'in dienst' en 'inlenen'- Belastingdienst: certificering zorgt voor meer bezwaar en beroep tegen quotumheffingen
Inlenen	Afwijkingen van de oplossing inlenen: <ul style="list-style-type: none">- certificering- geen beperking over te dragen uren via code aard arbeidsverhoudingen
Juridisch houdbaar	Risico's: <ul style="list-style-type: none">- overdracht BSN-nummers mogelijk niet toegestaan- rechterlijke toetsing afbakening welke bedrijven wel en welke niet mogen overdragen
Loonaangifteketen	De voorgestelde oplossing vergt geen aanpassing in de loonaangifte keten
Handhaafbaar	Risico's <ul style="list-style-type: none">- juridisch goed afgedichte certificering

Het overdraagbaar maken van uren uit inkoop van diensten is evenals de constructie voor inleenverbanden een uitzondering op het uitgangspunt voor de quotumberekening dat de uren van een arbeidsbeperkte werknemer meetellen bij de formele werkgever. Bij inleenverbanden lijkt deze uitzondering uitvoeringstechnisch verantwoord in te regelen doordat de afbakening van bedrijven en uren mogelijk is op basis van bestaande registraties. Bij inkoop van diensten ontbreekt een eenduidige en controleerbare afbakening. Dit leidt ertoe dat het uitvoeringstechnisch complex is een robuust, werkbaar en handhaafbaar systeem te ontwikkelen, terwijl het opleggen van quotumheffingen op basis van beschikkingen met bezwaar- en beroepclausule juridische houdbaarheid en zorgvuldigheid vereist. Dat maakt de afbakening kwetsbaar en complex, met het risico op veel bezwaarzaken tegen opgelegde quotumheffingen door de Belastingdienst. De mate waarin de voorgestelde oplossingsrichting proportioneel is, is een politieke afweging.

6. Banenafspraken

Tijdens de Banenafspraken worden de aantallen arbeidsbeperkten niet op het niveau van de individuele werkgever, maar op macroniveau voor de sectoren 'markt' en 'overheid' geteld. Het meetellen van 'inlenen' betekent een herverdeling van banen tussen deze twee sectoren.

Ten behoeve van het toedelen bij 'inlenen' heeft SEO een steekproefsgewijze onderzoeksplan ontwikkeld, die voor de nulmeting is uitgevoerd en binnenkort voor de één-meting wordt opgeleverd.

Bij 'inkoop van diensten' is deze herverdeling ook noodzakelijk. Echter, wij komen tot de conclusie dat voor de quotumwet afbakening bij 'inkoop van diensten' minder eenduidig is dan bij 'inlenen'. Wij komen tot de conclusie dat criteria vastgesteld moeten worden op basis waarvan gecertificeerd moet worden. Tijdens de banenafspraken zal aanvullend onderzoek nodig zijn om een verdeelsleutel markt/overheid te kunnen schatten dan wel bepalen in hoeverre opdrachtnemers en opdrachtgevers aan de te stellen voorwaarden voor overdracht voldoen.

In de 0-meting was nog geen sprake van overdracht bij inkoop van diensten, deze variant is dan ook niet meegenomen in de 0-meting. Die verdeelsleutel zal alsnog geschat moeten worden op basis van steekproefonderzoek en heeft een herverdeling van markt naar overheid als gevolg.

Consequentie is dat een grotere foutmarge zal bestaan dan bij het SEO-onderzoek omtrent inlenen. De betrouwbaarheid van het telsysteem zal door de grofmazigheid van de verdeling over markt en overheid nog meer onder druk komen te staan.

7. Toetsing motie-Heerma

7.1 Motie-Heerma

Tegen het eind van het onderzoekstraject heeft staatssecretaris Klijnsma toegezegd de motie-Heerma te betrekken bij dit onderzoek. Deze motie betreft deels een andere vraag dan die in de opdracht was vervat, te weten 'inkoop van arbeidsintensieve diensten'. Dit betekent dat:

- we de motie-Heerma moeten behandelen op basis van de eerder aangegeven uitgangspunten. Indien de motie leidt tot andere uitgangspunten, dan is aanvullend onderzoek nodig
- de klankbordgroep niet betrokken is geweest bij het uitwerken van onderstaande behandeling van de motie-Heerma, maar de sociale onderneming maakte wel deel uit van de besproken casussen.

De tekst van deze motie luidt:

De Kamer,
gehoord de beraadslaging,
constaterende dat op dit moment onderzoek loopt naar de overdraagbaarheid van het quotum voor inkoop bij sociale ondernemingen;
overwegende dat overdraagbaarheid gericht op sociale ondernemingen een goede bijdrage kan leveren aan de werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt;
overwegende dat de Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO-ladder) de mogelijkheid biedt om dit op praktische wijze vorm te geven;
verzoekt de regering, er bij de uitwerking van de overdraagbaarheid van het quotum zorg voor te dragen dat de inkoop bij bedrijven met de hoogste trede op de PSO-ladder overdraagbaar wordt;
en gaat over tot de orde van de dag,
Pieter Heerma
Carola Schouten

In de motie wordt verwezen naar de hoogste trede op de PSO-ladder. Dit betreft PSO-trede 3. In bijlage 7 zijn de precieze kwalitatieve eisen hiervoor opgenomen.

Daarnaast merken we op dat in de motie-Heerma de term 'sociale ondernemingen' wordt gehanteerd. Dit begrip is niet éénduidig gedefinieerd en is multi-interpretabel. In Europese wetgeving⁴ over sociaal aanbesteden wordt als grens voor een vergelijkbare aanduiding⁵ van bedrijven als definitie gehanteerd dat minstens 30 procent van hun werknemers uit arbeidsongeschikte of kansarme medewerkers bestaat. Deze grens of definitie is echter (nog) niet vertaald naar de Nederlandse context. Hiervoor is, zoals door Cedris, Vebego, PSO en Social Enterprise gesteld in het position paper 'Erkenning en Eenvoud Werkt!', o.a. relevant wie precies tot de doelgroep 'mensen met een arbeidsbeperking' behoren. De Europese definitie is namelijk breder dan die van de Wbqa en de Participatiewet, en zou in de Nederlandse context bijvoorbeeld ook personen uit de WIA en WAO omvatten. PSO werkt op dit moment aan de ontwikkeling van het 30+ certificaat. Dit certificaat zou alleen van toepassing zijn op bedrijven waar tenminste 30% van de werknemers behoren tot de doelgroep uit het doelgroepregister.

In afwijking van bovenstaande nemen wij in onze interpretatie van de motie-Heerma aan dat in de motie onder 'sociale ondernemingen' verstaan wordt die ondernemingen die PSO-3 gecertificeerd zijn.

7.2 Uitwerking van de motie-Heerma

Als, zoals in de motie wordt voorgesteld, alleen PSO-3-gecertificeerde bedrijven uren mogen overdragen, dan betekent dat bedrijven om uren te mogen overdragen moeten behoren tot de 10% bedrijven die het best presteren op sociaal ondernemen.

Voor de vergelijking met de PSO-normen worden de directe én indirecte sociale bijdragen van een organisatie opgeteld tot één totaalscore. De mate van sociaal ondernemen wordt vervolgens vastgesteld door deze uitkomst te vergelijken met de normen van de PSO. De normen voor trede 3 ligt bij de 10% best presterende bedrijven.⁶ Voor nadere uitwerking hiervan zie bijlage 7. Het aantal bedrijven dat op dit moment over een certificaat PSO-trede 3 beschikt bedraagt ongeveer 140 exclusief nevenvestigingen en dochterondernemingen en 200 inclusief nevenvestigingen en dochterondernemingen.

Wanneer de oplossing-Heerma vergeleken wordt met de door ons geformuleerde mogelijke oplossingsrichting (hoofdstuk 3) vallen de volgende punten op:

- Zowel de oplossing uit dit onderzoek als uit de motie-Heerma adviseert certificering als middel voor afbakening.
- De oplossing-Heerma beperkt de overdraagbare quotumuren niet tot arbeidsintensieve diensten op locatie, maar verruimt dit naar alle inkoop van producten of diensten.

⁴ DIRECTIVE 2014/25/EU

⁵ De precieze aanduiding was *'Workshops and economic operators whose main aim is the social and professional integration of disabled or disadvantaged persons'*

⁶ PSO Handleiding versie 1.4, paragraaf 2.9

- De oplossing-Heerma stelt alleen sociale ondernemingen (PSO-trede 3) in staat om uren over te dragen. In onze oplossingsrichting is een bredere groep ondernemingen in staat om een certificering te krijgen (mits >75 procent van de werknemers op locatie werkt).
- De oplossing-Heerma impliceert een moeilijker controleerbare relatie tussen de geleverde dienst en aan de dienst of het product bestede uren. De mogelijke oplossingsrichting uit dit onderzoek hanteert identificeerbaar verloonde uren als uitgangspunt voor overdracht.
- De oplossing-Heerma stelt voor om PSO als certificering te hanteren. Deze certificering heeft betrekking op een bredere doelgroep dan die van de Wbqa. Zo omvat PSO ook WAO/WIA/WAZ/Wajong, WW (>1 jaar), VSO/PRO en BBL/BOL niveaus 1 en 2, die niet onder de Wbqa vallen. We gaan er in deze beschouwing van uit dat de mogelijkheid om uren over te dragen bestaat bij bedrijven die aan dit ruimere criterium voldoen, maar dat zij dan alleen de uren van de Wbqa-doelgroep kunnen overdragen.
- De oplossing-Heerma stelt meer kwantitatieve en kwalitatieve eisen dan de door ons voorgestelde certificering, die vooral kwantitatief meetbaar is.

7.3 Wenselijkheid

In het onderzoek zijn twee elementen met betrekking tot wenselijkheid gehanteerd: effectiviteit en inclusiviteit. In de sessie over 'wenselijkheid' was een casus over een sociale onderneming meegenomen, aan de hand waarvan we deze elementen kunnen behandelen.

- *Effectiviteit*

Ten opzichte van 'geen inkoop van diensten' is de oplossing-Heerma effectief. Deze biedt onder bepaalde omstandigheden extra mogelijkheden voor het creëren van arbeidsplaatsen voor arbeidsbeperkten.

De oplossing-Heerma creëert daarentegen mogelijk minder mogelijkheden dan de oplossingsrichting die uit het onderzoek voortkomt. Immers, alleen de 10% meest sociaal opererende bedrijven zijn PSO-trede-3-gecertificeerd en kunnen uren overdragen. Facilitaire bedrijven die niet PSO-3-gecertificeerd zijn kunnen in de optie-Heerma geen bijdrage leveren aan het creëren van arbeidsplaatsen.

- *Inclusiviteit*

De extra kwalitatieve eisen die het PSO-keurmerk stelt aan de organisatie die mag overdragen zorgt ervoor dat de opdrachtnemer (werkgever van de arbeidsbeperkte) aan hogere eisen van inclusiviteit voldoet.

De oplossing-Heerma leidt ertoe dat meer arbeidsplekken voor arbeidsbeperkten ontstaan bij sociale ondernemingen, vaak niet op locatie bij de opdrachtgever. Dat is minder regulier dan de plekken die ontstaan in de oplossing die uit het onderzoek voortkomt: op locatie bij de opdrachtgever en bij reguliere werkgevers.

7.4 Uitvoerbaarheid

Een gecertificeerde onderneming is geautoriseerd om zijn verloonde uren van zijn werknemers met een arbeidsbeperking uit het doelgroepregister over te dragen aan zijn opdrachtgevers als zij daarover overeenstemming hebben bereikt. Het werkproces ziet er als volgt uit:

1. UWV zet de verloonde uren van werknemers uit het doelgroepregister van gecertificeerde ondernemingen op basis van de polisadministratie klaar in het werkgeversportaal voor de opdrachtnemer
2. de opdrachtnemer rekent de over te dragen verloonde uren toe aan zijn opdrachtgevers
3. de opdrachtgever aan wie de uren worden overgedragen accordeert de uren in het werkgeversportaal en daarmee maken deze overgedragen uren deel uit van de quotumberekening.

Bij inlenen en bij inkoop van diensten zijn de verloonde uren van arbeidsbeperkten met enige zekerheid vast te stellen en in beginsel identificeerbaar aan wie de uren eventueel zijn over te dragen (uiteraard met de hierboven beschreven complicaties). Die uren zijn onlosmakelijk gekoppeld aan de persoon die de werkzaamheden heeft verricht.

Bij inkoop van producten is deze rechtstreekse relatie er niet. De arbeidsbeperkte besteedt zijn uren aan het maken van producten die dan rechtsreeks of via intermediairs bij de klant terecht komen. Overdacht van uren tussen een klant en een leverancier kan dan ook alleen via het product verlopen. Klant en leverancier zullen op enigerlei wijze dit moeten vaststellen, overeen moeten komen en gecontroleerd overdragen (zodat vastgesteld kan worden dat aan het quotum is voldaan). In de loonaangifteketen zijn in beginsel geen aanknopingspunten te vinden voor de verkoop en inkoop van producten, deze vaststelling zal via andere administraties moeten verlopen.

De opdrachtnemer moet voorafgaand aan input in het werkgeversportaal 'producten' omrekenen naar uren van identificeerbare personen en hun BSN-nummers. In een omgeving waar ook mogelijk significante niet-persoonsgerelateerde kosten gemaakt worden (huisvesting, machines) en waar mogelijk verschillende producten worden gemaakt met een verschillende verhouding uren/omzet vereist dit inzicht in kostprijsberekeningen, daarop ingerichte administratie en controle daarop door de certificerende instantie.

Alternatief is dat de link tussen de over te dragen uren en de geleverde dienst wordt losgelaten. De over te dragen uren worden dan het resultaat van overeenstemming tussen de gecertificeerde opdrachtnemer en opdrachtgever. Daarbij is de vraag hoe en door wie gecontroleerd wordt Om te voorkomen dat gecontroleerd moet worden wie de opdrachtgevers zijn en welke opdrachten zij verstrekken, bestaat het risico dat de link met de feitelijke opdrachtgever moet worden losgelaten. In dit geval is er sprake van 'quotumhandel' (zie paragraaf 7.3).

Indien echter de politieke afweging luidt dat 'quotumhandel' wenselijk is kan een werkbare oplossing er als volgt uit zien:

Een gecertificeerde onderneming is geautoriseerd om zijn verloonde uren van zijn werknemers met een arbeidsbeperking uit het doelgroepregister over te dragen aan zijn opdrachtgevers.

7.5 Conclusie met betrekking tot optie-Heerma

Wenselijkheid

Effectiviteit	Effectiever dan niet meenemen van inkoop van diensten Minder effectief dan onderzoeksoplossing, die ook mogelijkheden biedt bij reguliere bedrijven die geen sociale onderneming zijn
Inclusiviteit	Betreft geen reguliere banen bij reguliere werkgevers Gestelde eisen zijn hoger, eisen meer inclusiviteit binnen de sociale onderneming

Uitvoerbaarheid

Proportionaliteit	Betekent een nieuwe route, naast 'in dienst' en 'inlenen' Indien vastgehouden moet worden aan principe dat alleen uren worden overgedragen aan opdrachtgever voor wie betrokkene gewerkt heeft vergt dat zoveel controles dat het moeilijk uitvoerbaar is. Indien dat principe los wordt gelaten is de impact geringer.
Inlenen	Oplossing wijkt sterk af van oplossing voor 'inlenen' vanwege beperking tot sociale ondernemingen, loslaten van aanwijsbare uren als lichaam voor de overdracht en ook toegestaan voor werk niet uitgevoerd bij opdrachtgever
Juridisch houdbaar	Deze werkwijze wijkt sterk af van de systematiek zoals voorzien in de Quotumwet en vergt waarschijnlijk een wetswijziging, wat betekent dat deze aanpassing niet voor 1-1-2017 van kracht kan zijn. Certificering is deels gebaseerd op kwalitatieve eisen. Die zijn relatief moeilijk juridisch af te bakenen.
Loonaangifte keten	Geen effect op loonaangifte keten
Handhaafbaar	Gehanteerde methodiek maakt het vrijwel onmogelijk te bewaken dat alleen uren gewerkt voor een bepaalde opdrachtgever aan die opdrachtgever worden overgedragen. Indien dat principe wordt losgelaten is de methode wel handhaafbaar. De kwalitatieve eisen gesteld in de certificering zullen naar alle waarschijnlijkheid leiden tot meer beroep en bezwaar.

De in de motie bepleite certificering sluit grotendeels aan bij de oplossingsrichting die uit dit onderzoek voortvloeit. Wel geldt het volgende:

- De PSO-certificering stelt hogere eisen dan in dit rapport is voorgesteld.
- De in de motie bepleite certificering stelt een minder controleerbare relatie voor tussen de overgedragen uren en de inzet van aanwijsbare personen dan de oplossingsrichting uit dit onderzoek. Dit zorgt voor een zeer aanzienlijke complicatie van de door UWV ontworpen systematiek, omdat niet meer rechtstreeks aangesloten kan worden bij de polisadministratie. Daarmee is de in de motie bepleite certificering aanzienlijke complexer in de uitvoering dan de in dit onderzoek voorgestelde oplossingsrichting.

Indien het politiek acceptabel is dat een sociale onderneming zijn verloonde uren zonder controle kan overdragen (feitelijk quotumhandel (zie paragraaf 8.3), alleen toegestaan aan sociale ondernemingen) is wel een uitvoerbare oplossing mogelijk.

8. Overige oplossingsrichtingen

8.1 Inleiding

Er zijn tijdens het onderzoek enkele andere oplossingsrichtingen onderzocht, die niet passen binnen de geschetste mogelijke oplossingsrichting maar die we in dit hoofdstuk benoemen.

8.2 Verkende oplossingsrichtingen die niet uitvoerbaar zijn gebleken

Overige verkende oplossingsrichtingen

- Subnummers in de loonaangifte: Een mogelijkheid voor het identificeren van de verloonde uren die op locatie zijn gewerkt zou zijn het onderbrengen van deze arbeidsbeperkte medewerkers in een aparte administratieve éénheid door de opdrachtnemer, identificeerbaar door de Belastingdienst aan een eigen 'subnummer'. Deze route bleek niet uitvoerbaar omdat veel organisaties (met name grote bedrijven) al met meerdere subnummers werken, bedrijven soms in verschillende sectoren arbeidsbeperkten inzetten en hen daardoor niet in één subnummer onder kunnen brengen, en er alsnog een losse informatiestroom naar de Belastingdienst zou moeten zijn om het juiste subnummer te identificeren. Daarnaast vindt vaststelling van het arbeidsquotum plaats op het fiscale nummer, en zijn er uitvoeringsrisico's verbonden aan deze oplossing op een meer gedetailleerd niveau.
- Het toevoegen van een code 'aard arbeidsverhouding': door een code toe te voegen in de loonaangifte in het veld 'aard arbeidsverhouding' voor 'persoon uit het doelgroepregister die geheel of nagenoeg geheel werkt op locatie bij één opdrachtgever' zouden de overdraagbare uren direct geïdentificeerd kunnen worden (zie ook bijlage 5). Deze oplossing bleek onuitvoerbaar omdat het toevoegen van een nieuwe code onvoorziene gevolgen kan hebben voor de loonaangifteketen en daarmee voor de uitvoering van de Belastingdienst en UWV. Het risico bestaat dat door het toevoegen van een aanvullende code de van toepassing zijnde sociale en fiscale regelingen niet goed meer zijn vast te stellen.
- Facturen: De facturen die opdrachtnemers met opdrachtgevers uitwisselen bevatten informatie over de gewerkte uren. Het toevoegen van BSN-nummers aan deze facturen zou de benodigde informatie kunnen leveren voor uitwisseling, mogelijk in combinatie met een accountantscontrole. Deze oplossingsrichting bleek om verschillende redenen niet uitvoerbaar als 'totaaloplossing', omdat de over te dragen uren gebaseerd moeten zijn op de onderliggende uren in de polisadministratie. Zo is het uitvoeringstechnisch wenselijk om het aantal over te dragen uren op voorhand te maximeren tot de daadwerkelijk verloonde uren in de polisadministratie (t.b.v. fraudebestendigheid en correctiegevoeligheid), en roept het vermelden van het BSN op facturen vragen op over doelbinding en proportionaliteit m.b.t de Wet bescherming persoonsgegevens.

Daarnaast heeft deze oplossingsrichting een separate informatiestroom naar UWV ter

verwerking van de overgedragen uren. Wenselijker zou zijn om aan te sluiten bij de systematiek voor inleen (werkgeversportaal). Wel geldt dat het gebruiken van facturen onderdeel kan vormen van de deugdelijke administratie die de opdrachtnemer conform de geschetste mogelijke oplossingsrichting dient te hebben als eis voor certificering. Ook kunnen ze gebruikt worden om tussen opdrachtgever en opdrachtnemer overeenstemming te bereiken over het aantal over te dragen uren binnen het door het UWV bepaalde maximum aan over te dragen uren.

8.3 'Quotumhandel'

Een oplossing voor het overdraagbaar maken van quotumuren is het toestaan van het vrij verhandelen van quotumuren door opdrachtnemers. De overdraagbare quotumuren zijn hierbij gemaximeerd op het totaal aantal verloonde uren (zoals bekend uit de polisadministratie van UWV), maar er wordt niet langer gecontroleerd of de overgedragen uren daadwerkelijk op locatie bij de opdrachtgever zijn gewerkt.

Deze oplossing is beter uitvoerbaar; het maakt controle en handhaving overbodig. Voor wat betreft wenselijkheid kan quotumhandel mogelijk bijdragen aan 'effectiviteit', omdat het organisaties die al aan het quotum voldoen een prikkel geeft nog meer arbeidsbeperkten in te zetten.

Werknemersvertegenwoordigers geven echter aan deze oplossing in hoge mate onwenselijk te vinden vanuit het criterium van 'inclusiviteit', omdat het bedrijven in staat stelt om op papier te voldoen aan het quotum via inkoop van diensten, terwijl deze in werkelijkheid geen arbeidsbeperkten hebben ingezet.

8.4 Paragraaf jaarverslag

We geven in overweging de mogelijkheid om in de wet op de jaarrekening te bepalen dat organisaties verplicht zijn een paragraaf op te nemen over de inzet van arbeidsbeperkten (doelgroepregister en anderszins), zoals aantallen, beleid, plannen en realisatie. Dit biedt ondernemingsraad, vakbond, klant, aandeelhouder en pers de gelegenheid om de organisatie hierop aan te spreken.

Bijlage 1

Bij het onderzoek betrokken personen

Tabel 1: Leden van de klankbordgroep

Organisatie	Naam
Ministerie van SZW	Tijmen Vierstra
Ministerie van SZW	Wiebe de Jong
Ministerie van SZW	Jos Oostrom
VNO-NCW-MKB	Rob Slagmolen
FNV	Adri den Bakker
Cedris	Arend Pieterse
OSB	Evelyne Simons
UWV	Peter Loozen
VSO	Anne-Marie Oostermeijer
Landelijke Cliëntenraad (LCR)	Branko Hagen
Belastingdienst	Frank Olthof
Belastingdienst	Eric Morit

Tabel 2: Inhoudelijk betrokkenen stakeholders en experts en rapportonderdeel waarbij zij betrokken waren

Organisatie	Naam	Wenselijkheid	Uitvoerbaarheid	Banenafsprak
VNO-NCW-MKB	Rob Slagmolen	X		
VSO	Anne-Marie Oostermeijer	X		
AWVN	Jan Mathies	X		
Schoonmaakbedrijf Willems	Tim de Jong	X		
ISS	Robert Oosting	X		
Cedris	Arend Pieterse	X		
Vebego	Niel Cortenraad	X		
Veneca	Jos van Straten	X		
OSB	Evelyne Simons	X		
De Schoonmaak Coöperatie	Marcel Martin	X		
ABN AMRO	Sven Römkes	X		
DNZ Onbeperkt aan de Slag / EY	Rob Ellemeijer	X		
FNV	Adri den Bakker	X		
FNV-ABVAKABO	Renate Bos	X		
Ieder(in)	Joris Barendrecht	X		
Landelijke cliëntenraad	Branko Hagen	X		
CNV Vakmensen voor de sector schoonmaak	Jan Kampherbeek	X		
Vereniging Mobility	Wilma Finker	X		
PSO Nederland	Yuri Starrenburg ⁷	X	X	
SZW	Jos van Oostrom	X	X	
SZW	Wiebe de Jong	X	X	
SZW	Tijmen Vierstra			X
UWV	Peter Loozen		X	
UWV	Eric Vinckhof		X	
Belastingdienst	Frank Olthof (Belastingdienst)		X	
Belastingdienst	Eric Morit		X	
ISS	Robert Oosting		X	
ISS	Robbert van Soest		X	
Asito	Danny van Rosmalen		X	

⁷ Heeft niet deelgenomen aan de sessies; is geïnterviewd en heeft gereageerd op een conceptversie.

Organisatie	Naam	Wenselijkheid	Uitvoerbaarheid	Banenafpraak
Raet	Joke van der Velpen		X	
Albron	Femke Boost		X	
Onbeperkt aan de slag, Ernst & Young	Rob Ellermeijer		X	
ABU	Leonie Oosterwaal		X	
SEO	Lucy Kok			X

Bijlage 2

Vraagstelling, definities en onderzoeksmethoden

Vraagstelling

De vraagstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek luidt als volgt:

Hoofdvraag

Past het meetellen van verloonde uren via inkoop van diensten bij de inkoopende werkgever binnen de beleidsmatige doelen van de Wet banenafpraak, en welke mogelijkheden zijn er om dit uitvoeringstechnisch te realiseren?

Deelvragen

4. Past het meetellen van de verloonde uren via inkoop van diensten bij de inkoopende partij binnen de beleidsmatige doelen van de Wet banenafpraak?
5. Welke mogelijkheden en concrete oplossingsrichtingen zijn er om het laten meetellen van verloonde uren via inkoop van diensten bij de inkoopende partij uitvoeringstechnisch te realiseren?
6. Wat is een oplossing (op niveau markt/overheid) voor het meetellen bij de inkoper tijdens de periode van de banenafpraak en de nulmeting?
7. Samenvattend gaat de eerste deelvraag om wenselijkheid, en de tweede deelvraag over uitvoerbaarheid. We verwijzen in de rest van dit rapport als zodanig naar de twee deelvragen.

Definities

Teneinde verwarring en verkeerde interpretatie van voor dit onderzoek relevante begrippen te voorkomen, is in overleg met het ministerie van SZW en de klankbordgroep onderstaande lijst met definities opgesteld.

Tabel 3: Lijst van gehanteerde definities

Begrip	Definitie
Inleen/Inlenen	Het laten uitvoeren van werkzaamheden door een medewerker onder leiding en toezicht van een opdrachtgever in het kader van een uitzend- of detacheringsovereenkomst.
Inkoop/Inkopen van diensten	Het laten uitvoeren van werkzaamheden voor een opdrachtgever op diens locatie door een medewerker die onder leiding staat van de opdrachtnemer in het kader van een dienstverleningsovereenkomst.
Inlener	Het bedrijf dat opdracht geeft tot het inlenen van een medewerker voor het uitvoeren van werkzaamheden op diens locatie. Bv ROC Leiden.
Uitlener	Het bedrijf dat de opdracht neemt om een medewerker op locatie van een opdrachtgever werkzaamheden te laten uitvoeren. Bv Randstad dat mensen detacheert bij ROC Leiden.
Opdrachtgever	Het bedrijf dat opdracht geeft tot het uitvoeren van diensten op diens locatie. Bv ROC Leiden.
Opdrachtnemer	Het bedrijf dat de opdracht neemt om op locatie van een opdrachtgever diensten uit te voeren. Bv Asito die schoonmaakt bij ROC Leiden
Formeel werkgever	De partij bij wie een medewerker een dienstverband heeft.

Begrip	Definitie
Werkgever	Een term die in algemene zin verwijst naar werkgevers in Nederland, die op basis van de banenafpraak (en later mogelijk de een quotum) arbeidsplaatsen dienen te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking.
Cliënt / werknemer	De persoon die de werkzaamheden uitvoert, en respectievelijk de uitlener (bij inleen) of de opdrachtnemer (bij inkoop) als formele werkgever heeft.
Doorleen	Situatie waarin een bedrijf werknemers inleent vanuit een externe organisatie (meestal uitzendorganisatie of sw-bedrijf), en uitleent aan (of via inkoop van diensten laat werken bij) opdrachtgevers.

Methoden

Voor het voorliggende onderzoek zijn diverse onderzoeksmethoden gebruikt. Het onderzoek kenmerkt zich door een iteratief en procesmatig karakter, met een intensieve betrokkenheid van diverse stakeholders, betrokken partijen, en experts:

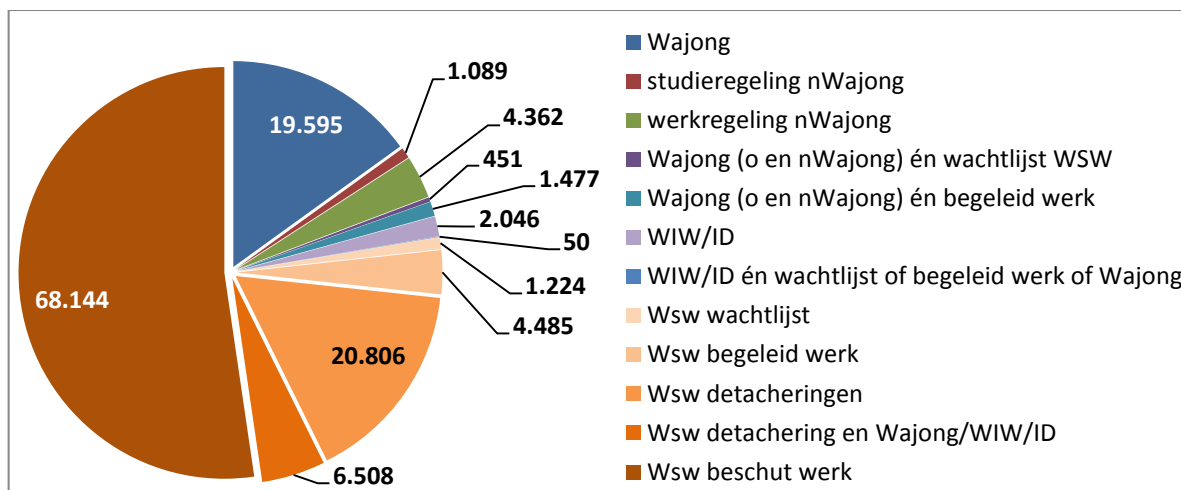
- Documentstudie: raadpleging van wets- en beleidsdocumenten en uitvoeringstechnische stukken.
- Individuele interviews met stakeholders en experts.
- Diverse groepssessies en bijeenkomsten ter verkenning, verdieping en beoordeling van de diverse uitvoeringsmogelijkheden. Hierbij zijn een impactsessie gehouden, een technische uitwerksessie en diverse rondetafelgesprekken met Belastingdienst en UWV.
- Electronic Boardroom (EBR) sessie: groepsbijeenkomst met stakeholders (vakbonden, werkgeversvertegenwoordigers en derden) met behulp van een elektronisch vergadersysteem (EBR). Tijdens de sessie is deelnemers een set vooraf voorbereide vragen gesteld, waarop zij via een computer antwoordden en de antwoorden vervolgens direct werden geanalyseerd en plenair besproken. Deze werkvorm is gehanteerd zodat inhoudelijke inzichten direct verdiept konden worden door middel van inhoudelijke discussie.

Bijlage 3

Schatting aantal mensen uit de doelgroep dat op locatie werkt

Schatting aantal mensen uit de doelgroep dat op locatie werkt

Onderstaand schetsen we kort de aantallen personen die mogelijk onder deze oplossing zullen vallen. Ten tijde van de nulmeting bestond de doelgroep uit in totaal 313.668 personen. Hiervan waren er 131.981 aan het werk. Onderstaand treft u de situatie van deze werkzame personen.



Figuur 3: Werkzame personen in doelgroep ten tijde van nulmeting (1 januari 2013)(bron: Resultaten nulmeting banenafpraak, UWV)

Zoals te zien bestond tijdens de nulmeting de groep werkende mensen uit de doelgroep voor ruim driekwart uit sw'ers. Te zien is ook dat de groep werkende mensen uit de doelgroep die werkt op locatie niet afzonderlijk uitgesplitst in de nulmeting. Dit is omdat ten tijde van de nulmeting inkoop van diensten nog niet gold als basis voor overdracht van uren. Wij kunnen hiervan wel een schatting geven.

- We weten dat een aanzienlijk deel van de wsw-populatie, die hier is ondergebracht onder 'beschut werk' op locatie werkt. Branchevereniging Cedris publiceert hierover jaarlijks cijfers. In het jaar 2012 werkte 23 procent van de sw-populatie op locatie. De totale werkzame sw-populatie bestaat volgens de nulmeting uit 101.167 personen, wat dus zou neerkomen op ongeveer 23.000 personen.
- Van de overige werkzame mensen uit de doelgroep (ongeveer 31.000) zal ook een gedeelte diensten op locatie uitvoeren. Hierover zijn geen specifieke cijfers bekend. Wel zijn er cijfers over in welke sectoren Wajongers werkzaam zijn (zie tabel 5 op volgende pagina). We nemen aan dat met name in een aantal van deze sectoren op locatie gewerkt wordt (geel gemarkeerd), en als we deze percentages optellen komen we uit op 3 procent komen we uit op rond de 1000 mensen uit de doelgroep die werken op locatie.
- In totaal schatten wij dus dat ten tijde van de nulmeting rond de 24.000 mensen uit de doelgroep op locatie werkten, waarvan 96% sw-medewerkers.

Tabel 4: Uitsplitsing dienstverbanden Wajongers en WGA'ers naar sector (bron: UWV, peiljaar 2014)(sectoren waarin naar verwachting veel op locatie wordt gewerkt geel gemarkeerd).

Sector	Aantal dienstverbanden Wajongers	%	aantal dienstverbanden WGA'ers	%
Gezondheid geestelijke en maatschappelijke belangen	5251	17%	5397	22%
Detailhandel en ambachten	2957	9%	1010	4%
Horeca algemeen	2345	7%	633	3%
Grootwinkelbedrijf	2326	7%	481	2%
Metaal- en technische bedrijfstakken	2316	7%	1270	5%
Uitleenbedrijven	2204	7%	971	4%
Agrarisch bedrijf	1396	4%	264	1%
Zakelijke dienstverlening III	1372	4%	1455	6%
Zakelijke dienstverlening II	1199	4%	885	4%
Groothandel II	1087	3%	652	3%
Overheid onderwijs en wetenschappen	981	3%	2332	10%
Reiniging	678	2%	446	2%
Groothandel I	648	2%	450	2%
Overig goederenvervoer te land en in de lucht	533	2%	518	2%
Vervoer Posterijen	513	2%	404	2%
Bouwbedrijf	437	1%	322	1%
Overige takken van bedrijf en beroep	351	1%	154	1%
Overheid rijk politie en rechterlijke macht	328	1%	1000	4%
Overheid provincies gemeenten en waterschappen	322	1%	941	4%
Bakkerijen	309	1%	87	0%
Havenbedrijven	276	1%	226	1%
Culturele instellingen	256	1%	165	1%
Werk en (re)integratie	225	1%	62	0%
Metaalindustrie	217	1%	421	2%
Chemische industrie	204	1%	235	1%
Horeca catering	198	1%	78	0%
Grafische industrie	168	1%	68	0%
Voedingsindustrie	157	1%	139	1%
Overheid overige instellingen	137	0%	396	2%
Algemene industrie	133	0%	165	1%
Meubel- en orgelbouwindustrie	128	0%	39	0%
Taxi- en ambulancevervoer	127	0%	385	2%
Zakelijke dienstverlening I	124	0%	277	1%
Bewakingsondernemingen	117	0%	143	1%
Schildersbedrijf	98	0%	51	0%
Houten emballage-industrie houtwaren- en borstelindustrie	97	0%	21	0%

Sector	aantal dienstverbanden Wajongers	%	aantal dienstverbanden WGA'ers	%
Timmerindustrie	89	0%	27	0%
Elektrotechnische industrie	83	0%	95	0%
Groothandel in hout zagerijen schaverijen en houtbereid.ind.	76	0%	19	0%
Slagers overig	71	0%	68	0%
Verzekeringswezen en ziekenfondsen	68	0%	220	1%
Suikerverwerkende industrie	63	0%	49	0%
Slagersbedrijven	60	0%	64	0%
Telefonie en telegrafie	58	0%	73	0%
Banken	50	0%	292	1%
Steen- cement- glas- en keramische industrie	48	0%	81	0%
Uitgeverij	47	0%	65	0%
Binnenscheepvaart	40	0%	16	0%
Openbaar vervoer	37	0%	207	1%
Zuivelindustrie	37	0%	37	0%
Overheid openbare nutsbedrijven	34	0%	73	0%
Internationale verdragsgevallen (AT-cluster)	31	0%	18	0%
Textielindustrie	30	0%	19	0%
Overheid defensie	27	0%	145	1%
Overig personenvervoer te land en in de lucht	20	0%	69	0%
Dakdekkersbedrijf	20	0%	13	0%
Vervoer NS	18	0%	74	0%
Stukadoorsbedrijf	16	0%	14	0%
Vervoer KLM	11	0%	159	1%
Havenclassificeerders	10	0%	14	0%
Baggerbedrijf	9	0%	10	0%
Besloten busvervoer	7	0%	20	0%
Tabakverwerkende industrie	6	0%	14	0%
Railbouw	4	0%	17	0%
Visserij	3	0%	2	0%
Koopvaardij	3	0%	8	0%
Steenhouwersbedrijf	1	0%	2	0%
Mortelbedrijf	0	0%	6	0%
Totaal aantal dienstverbanden	31292	100%	24533	100%

Bijlage 4

Detailuitwerking wenselijkheid

Detailuitwerking wenselijkheid

Inleiding

Ten aanzien van de wenselijkheid staat de vraag centraal of het meetellen van verloonde uren via inkoop van diensten bij de inkopende partij past binnen de beleidsmatige doelen van de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (Wbqa). Inkoop van diensten past binnen de beleidsmatige doelen van de Wbqa wanneer het bijdraagt aan extra banen voor mensen met een beperking en deze banen zodanig worden ingevuld dat we een inclusieve arbeidsmarkt realiseren. Een arbeidsmarkt waarin mensen met een beperking tot hun recht komen.

Ten aanzien van de beantwoording van de hoofdvraag richtte het wenselijkheidsdeel van het onderzoek zich dus op de effectiviteit (omen er extra banen beschikbaar?) en de (voorwaarden voor) inclusiviteit (Realiseren we met deze banen een inclusieve arbeidsmarkt?). Beide aspecten zijn belangrijk. Ter illustratie: wanneer bedrijf X chocolade sociaal inkoop bij chocoladefabriek Y die werkt met arbeidsbeperkten stimuleert dit de totstandkoming van extra banen voor de doelgroep. De banen die beschikbaar komen via deze constructie zijn reguliere banen op de arbeidsmarkt maar zijn niet zo regulier mogelijk bij bedrijf X. Daarnaast is de effectiviteit van belang: de vraag of zo regulier mogelijke plaatsingen in dienstverband bij organisatie X zorgen voor een maximale benutting van het potentieel aan extra banen voor de doelgroep. Zie bijlage 1 voor het onderzoekskader.

Met vertegenwoordigers van werkgevers (hierna te noemen: werkgevers), een vertegenwoordiging van werknemers en cliënten (hierna te noemen: werknemers) en met onafhankelijke experts is de wenselijkheid van het meetellen van verloonde uren via inkoop van diensten bij de inkopende partij onderzocht. Zie bijlage 2 voor de betrokkenen in dit deelonderzoek. De bevindingen in dit hoofdstuk komen uit de sessie met de betrokkenen.

In de sessie is zoveel mogelijk gewerkt met casussen om dilemma's, voor- en nadelen inzichtelijk te maken en de complexiteit van het onderwerp te reduceren. Zie pagina 9 van deze bijlage voor de casussen.

Komen er extra banen voor de doelgroep beschikbaar?

De verwachting bij de betrokken experts is dat het meetellen van verloonde uren via inkoop van diensten bij de inkopende partij per saldo waarschijnlijk zal leiden tot extra banen voor de doelgroep.

Er zijn organisaties die een hoog maatschappelijk profiel hebben, zoals (semi-) overheidsorganisaties en organisaties met een sterke maatschappelijke visie, en die het extern moeilijker kunnen legitimeren om een quotumheffing te betalen. Als inkoop van diensten niet overdraagbaar wordt, zullen deze organisaties via andere wegen (dienstverband of inleen) arbeidsbeperkten inzetten. Het overdraagbaar maken van inkoop van diensten zal bij deze organisaties dus in mindere mate leiden tot extra banen voor de doelgroep, maar tot een verschuiving.

Voor andere organisaties geldt dat het niet overdraagbaar maken van inkoop van diensten ertoe zal leiden dat men kiest voor het betalen van de heffing, in plaats van het via een traditionele arbeidsverhouding in dienst nemen van arbeidsbeperkten. Het meetellen van inkoop van diensten zal naar verwachting van de deelnemers aan de werksessie met name bij deze organisaties leiden tot extra banen voor de doelgroep. Dit zal voornamelijk gaan om banen de volgende typen bedrijven:

- Kennisintensieve organisaties: organisaties die in het primair proces weinig arbeidsplaatsen hebben voor laagopgeleiden hebben doorgaans meer moeite om geschikt werk te vinden voor arbeidsbeperkten. Zij kopen het overige laagopgeleide werk, zoals schoonmaak en catering, in bij externe partijen. Het overdraagbaar maken van de quotumuren uit inkoop van diensten geeft deze bedrijven een prikkel om in te kopen bij opdrachtnemers die met de doelgroep werken, en leidt zodoende tot meer banen voor de doelgroep.
- Bedrijven die sterk op kosten concurreren: Bij deze bedrijven pakt de kosten-batenanalyse van het in dienst nemen van mensen met een beperking negatief uit en zij zullen daarom eerder kiezen voor het betalen van de heffing als inkoop van diensten niet meetelt.

Het meetellen van inkoop van diensten stelt meer bedrijven in staat om meer banen te creëren voor mensen met een beperking. Een belangrijke kanttekening bij bovenstaande is dat de verwachting dat het leidt tot extra banen is gebaseerd op de inschatting van de bij de werksessie aanwezige partijen. Gedragseffecten zijn in de praktijk moeilijk te voorspellen, en nader onderzoek is benodigd om te schatten hoe veel extra banen dit betreft.

Ten tijde van de *banenafpraak* betekent het meetellen van verloonde uren via inkoop van diensten ook dat er extra banen ontstaan die gecreëerd worden door kennisintensieve bedrijven en bedrijven in branches waar sterk op kosten wordt geconcurrereerd omdat de drempel voor het creëren van extra banen via inkoop van diensten lager is. Onafhankelijk experts en werkgevers benadrukken in de expertsessie het signaal dat de overheid afgeeft aan werkgevers wanneer inkoop van diensten niet meetelt. Werkgevers die ook via hun inkoop van diensten mensen met een beperking naar werk helpen worden hiervoor 'gestraft' als er een quotumplicht komt waarbij inkoop van diensten niet meetelt.

Wanneer inkoop van diensten wél meetelt, kan de kosten-batenanalyse positief uitpakken en zullen deze bedrijven naar verwachting met hun opdrachtnemers in gesprek gaan over het realiseren van arbeidsplekken voor mensen met een beperking. De banen die in dit scenario ontstaan liggen in de sectoren waarin inkooprelaties gebruikelijk zijn (o.a. catering, schoonmaak, beveiliging, onderhoud).

Onderstaande figuur laat zien dat het openstellen van meerdere type arbeidsrelaties van positieve invloed is op het aantal banen dat ontstaat. Vraag is bij welk type arbeidsrelatie de grens te leggen om de scenario's zo goed mogelijk te laten passen bij het doel van een inclusieve arbeidsmarkt.

Scenario	Effectief
Catering in eigen beheer ROC met arbeidsbeperkte in dienst	+
Catering in eigen beheer ROC met arbeidsbeperkte gedetacheerd / ingeleend vanuit cateringbedrijf Y	+
ROC koopt catering in bij cateringbedrijf Y, dat arbeidsbeperkten in dienst heeft, en de catering uitvoert op de locatie van ROC	+
ROC laat ROC een deel van haar primair proces (bv roosters maken) uitvoeren op locatie bij een sociale onderneming	+
ROC koopt catering in bij een sociale onderneming	+
Cateringbedrijf Y of sociale onderneming bereiden op een eigen locatie de catering, en leveren deze aan ROC	+

Figuur 4: Type arbeidsrelaties en de totstandkoming van extra banen

Is de invulling van deze banen inclusief?

In voorgaande deelvraag constateren we dat het meetellen van inkoop van diensten resulteert in extra banen. Vraag is wanneer de invulling van deze banen bijdraagt aan het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt.

Werkgevers en werknemers zijn het *eens* dat de invulling van een baan via inkoop van diensten mee dient te tellen bij een opdrachtgever wanneer de invulling van de baan voldoet aan de volgende factoren:

- Het werk vindt voortdurend plaats op de reguliere werkvloer van de opdrachtgever gedurende de opdracht. Dit creëert inclusievere organisaties waarbij de werkzoekende ervaart dat hij/zij regulier aan het werk is en waarbij interactie ontstaat met andere medewerkers van de opdrachtgever. Een situatie waarin het werk niet plaatsvindt op de werkvloer van de opdrachtgever (een fabriek met arbeidsbeperkten pakt chocoladerepen in voor een opdrachtgever) wordt niet beschouwd als inclusief werken voor de opdrachtgever. Ook een tijdelijke klus (schilderwerk gedurende enkele weken) wordt niet beschouwd als inclusief werken omdat het werk niet voortdurend plaatsvindt op de werkvloer van de inkoopende partij.
- Er is sprake van een duurzame arbeidsplek. Er dient een duurzame relatie te zijn tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zichtbaar in meerjarige inkoopcontracten. De duurzaamheid van de plaatsing draagt volgens de werknemersvertegenwoordigers bij aan de arbeidsomstandigheden en het loopbaanperspectief voor de medewerker met een arbeidsbeperking.
- De opdrachtnemer heeft zijn eigen quotumplicht al ingevuld. Het is alleen wenselijk om een medewerker met een arbeidsbeperkte mee te laten tellen bij de inkoopende partij, als de opdrachtnemer deze niet bij zichzelf wil laten meetellen. Dit betekent dat de opdrachtnemer alleen een eventueel surplus op het eigen quotum kan overdragen of dat de uren van de medewerker met een arbeidsbeperking bij inkoop van diensten deels meetellen bij de opdrachtgever, en deels bij de opdrachtnemer.

- Match met arbeidsrelatie en arbeidsomstandigheden van reguliere medewerkers.
Het is bepalend of de arbeidsbeperkte via dezelfde arbeidsrelatie en onder vergelijkbare arbeidsomstandigheden werkt als niet arbeidsbeperkten. Het draagt niet bij aan een inclusievere arbeidsmarkt als een opdrachtgever schoonmaakmedewerkers die arbeidsbeperkt zijn via inkoop van diensten aan het werk heeft en de niet arbeidsbeperkten zelf in dienst neemt of andersom. Wanneer kansrijke functies voor de doelgroep (in bijvoorbeeld de catering of de schoonmaak) op de reguliere arbeidsmarkt vaak ingekocht worden, dient dit ook mogelijk te zijn voor mensen met een arbeidsbeperking.

Wanneer aan bovenstaande factoren is voldaan komen de extra banen naar verwachting beschikbaar in de sectoren waarin inkoop van diensten via duurzame meerjarige arbeidscontracten nu ook gangbaar is.

Werkgevers en werknemers verschillen van mening over de volgende punten:

1. Doorlenen; Er is sprake van doorlenen in het voorbeeld waarin een schoonmaakbedrijf sw'ers inleent en deze vervolgens via een inkoopconstructie plaats bij een inkoopende partij. Werknemers vinden deze constructie niet passen in een inclusieve arbeidsmarkt. Er is geen sprake van een structurele relatie en dit komt de arbeidsomstandigheden van de arbeidsbeperkte niet ten goede.
2. Mate van verantwoordelijkheid voor de opdrachtgever; Werknemers vinden dat het meetellen van inkoop van diensten kan leiden tot 'afkoop' en dat het alleen leidt tot 'inclusief werken' indien de opdrachtgever zich ertoe inspannt een loopbaanperspectief te creëren voor de arbeidsbeperkte werknemer. Werkgevers benadrukken dat de loopbaanmogelijkheden voor de doelgroep in het algemeen beperkt zijn en dat bovendien deze eis niet geldt voor arbeidsbeperkten die in dienst zijn bij opdrachtgever.

Wenselijkheid van afnemen van diensten bij sociale ondernemingen

De motie-Heerma C.S. stelt voor om het doorgeven van de quotumuren mogelijk te maken bij het afnemen van diensten, indien dit wordt gedaan bij een sociale onderneming. Er is in Nederland geen eenduidige definitie voor een sociale onderneming. Een definitie die gehanteerd wordt is dat het een onderneming is die op niveau 3 gecertificeerd is voor de Prestatieladder Sociaal Ondernemen (PSO).

Cedris e.a. stellen in het Position paper 'Eenvoud Werkt' onder andere de volgende oplossing voor om inkoop van diensten mee te tellen indien dit wordt gedaan door een sociale onderneming⁸:

30plus-certificaat

Een methode voor bedrijven die een dienst inkopen waarbij deze moeilijk herleidbaar is tot personen. Een bedrijf huurt bijvoorbeeld een groenbedrijf in om het onderhoud te regelen van het terrein. Het is administratief een te zware last om per keer bij te houden welke personen met een arbeidsbeperking waar werken en dit ook naar facturen te vertalen.

Voor dit model kan gedacht worden aan een landelijke erkenning in de vorm van een 30plus-certificaat. Ondernemingen die meer dan 30% arbeidsbeperkten in dienst hebben en dit kunnen aantonen met een keurmerk (PSO-trede 3-30+, welke op dit moment met Cedris, TNO, Social Enterprise Nederland en PSO-Nederland wordt ontwikkeld), mogen forfaitair 30% van de loonsom van het uren overdragen. Alleen sociale ondernemingen die voldoen aan de eisen kunnen het 30-plus-certificaat behalen. Andere ondernemingen kunnen zo hun quotum mede invullen, dus door diensten van sociale ondernemingen met het 30-plus-certificaat af te nemen.

In afwijking van bovenstaande nemen wij in onze interpretatie van de motie-Heerma aan dat in de motie onder 'sociale ondernemingen' verstaan wordt die ondernemingen die PSO-3-gecertificeerd zijn.

In de oplossing waarbij inkoop van diensten bij PSO-trede-3-gecertificeerde bedrijven plaatsvindt hoeven de diensten niet noodzakelijk op de locatie van de betrokkene te worden uitgevoerd. Daarnaast hoeft de medewerker met een arbeidsbeperking niet voortdurend voor dezelfde opdrachtgever te werken. Het is onvoldoende duidelijk hoeveel van de huidige sociale inkoop voldoet aan de genoemde criteria (voortdurend werk op locatie van de inkopende partij). Het meetellen van inkoop van diensten bij PSO-trede-3-gecertificeerde bedrijven stelt meer vormen van sociale inkoop beschikbaar.

Bovengenoemde oplossing betekent dat ook kleinere en kortere opdrachten mee mogen tellen bij de opdrachtgever. Dit kan betekenen dat er meer banen ontstaan voor mensen met een beperking door sociale inkoop, ook vanuit bijvoorbeeld het MKB. De indruk bestaat dat met name grote organisaties meerjarige inkoopcontracten hebben waarbij de medewerker met een arbeidsbeperking voortdurend kan werken op de werkvloer van de opdrachtgever.

Wanneer het meetellen van verloonde uren via inkoop van diensten alleen mogelijk is bij inkoop bij een sociale onderneming met een PSO-trede-3-certificaat leidt dit tevens naar verwachting tot *extra banen* (hierbij gaat dezelfde redenering op als in paragraaf 2.2). De prikkel voor het creëren van extra banen voor mensen met een beperking wordt hierbij wel bij een kleinere groep opdrachtnemers belegd (enkel de ondernemers met PSO-trede 3).

⁸ Cedris e.a. (2015) Position Paper Erkenning en Eenvoud werkt

Wanneer inkoop van diensten bij PSO-trede-3-gecertificeerde bedrijven meetelt zonder dat de medewerker voortdurend hoeft te werken voor dezelfde en op locatie van de opdrachtgever ontstaan er naar verwachting banen in een grotere diversiteit van sectoren.

Het meetellen van diensten die worden afgenomen bij een sociale onderneming dient volgens werknemers enkel mee te tellen als het werk voortdurend op de reguliere werkvloer van de inkopende partij wordt verricht. Werkgevers vinden dat inkoop bij een sociale onderneming ook mag meetellen als een deel van het primaire proces wordt uitbesteed aan een sociale onderneming. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een metaalfabriek een deel van haar montageproces uitbesteed aan een sociale onderneming. De arbeidsbeperkte is volgens de werknemers op deze manier niet *zo regulier mogelijk* aan het werk bij de inkopende partij, tenzij de betreffende organisatie al haar processen heeft uitbesteed. Vertegenwoordigers van werkgevers benoemen het belang van de extra banen die ontstaan voor de doelgroep waarbij het PSO-3-certificaat onder andere de goede arbeidsomstandigheden voor de medewerker borgt.

Op pagina 9 zien we dat de betrokkenen in het onderzoek vinden dat een medewerker in casus 8 minder past bij inclusief werken zoals bedoeld is met de wet dan in andere casussen. Het betreft een casus waarin het ROC voorverpakte broodjes koopt voor haar medewerkers. De broodjes worden gemaakt door een social firm waar vrijwel iedereen een arbeidsbeperking heeft en waarbij alles ingericht is op het zo goed mogelijk tot hun recht laten komen van mensen met een arbeidsbeperking. Een dergelijke oplossing zal wel leiden tot extra banen waardoor werkgevers vinden dat ook deze vorm van inkoop mee moet tellen bij de opdrachtgever.

Het meetellen van inkoop van diensten bij sociale ondernemingen kan een groei betekenen van het aantal sociale ondernemingen. Wanneer bestaande sociale werkvoorzieningen PSO-trede-3-gecertificeerd worden zal het meetellen van inkoop van diensten bij sociale ondernemingen in de praktijk kunnen betekenen dat een sw-medewerker die nu een deel van het primair proces uitvoert voor een inkopende partij dit blijft doen op de werkplek waar hij/zij nu werkt.

Onderstaand figuur schetst naast de effectiviteit ook de inclusiviteit per scenario.

Scenario	Effectief	Inclusief
Catering in eigen beheer ROC met arbeidsbeperkte in dienst	+	++
Catering in eigen beheer ROC met arbeidsbeperkte gedetacheerd / ingeleend vanuit cateringbedrijf Y	+	
ROC koopt catering in bij cateringbedrijf Y, dat arbeidsbeperkten in dienst heeft, en de catering uitvoert op de locatie van ROC	+	
ROC laat ROC een deel van haar primair proces (bv roosters maken) uitvoeren op locatie bij een sociale onderneming	+	
ROC koopt catering in bij een sociale onderneming	+	
Cateringbedrijf Y of sociale onderneming bereiden op een eigen locatie de catering, en leveren deze aan ROC	+	-

Figuur 5: Type arbeidsrelaties, de totstandkoming van extra banen en de mate waarin deze banen inclusief zijn

Oplossingsrichtingen

Ten aanzien van doorlenen.

Doorlenen betreft met name sw'ers. Een mogelijke oplossingsrichting om de duurzaamheid van de arbeidsplek te verhogen is wanneer opdrachtnemers sw'ers in dienst nemen onder begeleid werken, met terugkeergarantie bij sw-bedrijf.

Ten aanzien van Eigen verantwoordelijkheid opdrachtgever

Oplossingsrichting 1: 50%

Een oplossingsrichting om tegemoet te komen aan de bezwaren van werknemers dat werkgevers blijvend gestimuleerd dienen te worden mensen met een beperking ook in dienst te nemen is dat een opdrachtgever maximaal 50% van zijn quotumplicht mag invullen met arbeidsbeperkten via inkoop van diensten of dat inkoop van diensten. Dit zorgt ervoor dat hij ook een taak houdt bij het in eigen organisatie creëren van plekken.

Oplossingsrichting 2: Opdrachtgever spant zich in voor inpassing arbeidsbeperkte

Een andere oplossing is om inkoop van diensten alleen mee te tellen als opdrachtgever en opdrachtnemer zich beiden verantwoordelijk voelen voor de inclusiviteit van de plek voor de medewerker. Werknemersvertegenwoordigers verwachten dat de opdrachtgever omgaat met de arbeidsbeperkte alsof het zijn eigen personeel is, bijvoorbeeld conform de kwalitatieve criteria van PSO-Nederland. De opdrachtgever is bijvoorbeeld mede verantwoordelijk voor de ontwikkeling, oa blijkend uit aanwezigheid bij pop gesprek⁹. En/of de opdrachtgever spant zich actief in voor integratie van de werknemer op de werkplek en neemt zijn verantwoordelijkheid bij het realiseren van benodigde begeleiding op de werkvloer¹⁰.

Wanneer de invulling van een baan via inkoop van diensten voldoet aan de factoren in paragraaf 1.3 en onder oplossingsrichting 2, wordt feitelijk eenzelfde situatie gecreëerd als bij inlenen. Ook daar is de werknemer in dienst van een andere partij, maar is de opdrachtgever betrokken bij de medewerker met een arbeidsbeperking die de werkzaamheden uitvoert. Inlenen wordt meegeteld bij de opdrachtgever. Door feitelijke (kwalitatieve) omstandigheden met betrekking tot begeleiding van de arbeidsbeperkte te eisen die daarmee overeen komen, wordt inkoop van diensten voor de quotumuren overdracht hiermee gelijk getrokken.

Dit vraagt wel om controle op deze factoren via certificering. Of en op welke wijze certificering uitvoerbaar is komt in het deelonderzoek over de uitvoerbaarheid aan de orde.

⁹ Bron: PSO-Nederland

¹⁰ Bron: PSO-Nederland

Ondersteunende informatie

Onderzoekskader

Het onderzoek ten aanzien van de wenselijkheid richt zich op de hoofdvraag : *Past het meetellen van verloonde uren via inkoop van diensten bij de inkoopende partij binnen de beleidsmatige doelen van de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (Wbqa)?* Hiertoe zijn twee aspecten te onderscheiden die samen antwoord geven op de deelvragen in dit onderzoek: is het meetellen van verloonde uren via inkoop van diensten (1) inclusief en is het (2) effectief.

Deelaspect Deelvragen van het onderzoek

- | | |
|-----------|--|
| Inclusief | <ul style="list-style-type: none">• Draagt de invulling van deze banen bij aan het doel van de inclusieve arbeidsmarkt? Relevant hiervoor is onder andere het type arbeidsovereenkomst, de mate waarin er ontwikkelmogelijkheden zijn, de mate waarin de medewerker zich onderdeel voelt van het bedrijf waar de diensten verleend worden, etc. |
| Effectief | <ul style="list-style-type: none">• Komen er hierdoor extra banen voor mensen uit de doelgroep beschikbaar? En in welke sectoren (bijvoorbeeld schoonmaak, catering, groen en sociale ondernemingen) en voor welke type doelgroepen liggen deze baankansen?• Hoe pakt inkoop van diensten uit voor bepaalde sectoren (bijvoorbeeld schoonmaak en catering) en de mensen die daar nu al werken? Wat voor nieuwe businessmodellen ontstaan er in deze sectoren, voor zowel grote als kleine bedrijven?• Hoe pakt de oplossing voor inkoop van diensten uit voor de sw-bedrijven en andere social firms die nu ook al diensten leveren aan inkoopende werkgevers? |

De aspecten 'inclusief' en 'effectief' sluiten beiden aan bij het uiteindelijke beleidsmatige doel van de Wbqa dat in het verlengde ligt van het doel van de Participatiewet en de afspraken uit het sociaal akkoord: Meer mensen met een arbeidsbeperking naar werk op een zo regulier mogelijke wijze. Met de Participatiewet schept de regering het kader voor een activerender stelsel dat kansen biedt aan mensen met een arbeidsbeperking. De Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten sluit hierbij aan door werkgevers te stimuleren om meer mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen¹¹.

Het is van belang dat *meer mensen met een beperking aan het werk komen* omdat het voorgaande sociale stelsel financieel en economisch onhoudbaar was. De situatie in de economie, woningmarkt, bankensector en het pensioenstelsel in de tijd van het sociaal akkoord vroegen om een hogere arbeidsparticipatie. Daarnaast bood de krimp van de beroepsbevolking baankansen en werd geconstateerd dat mensen met een arbeidshandicap relatief gezien minder vaak een baan krijgen dan anderen.

¹¹ Memorie van toelichting Wbqa

Naast deze economische aanleiding biedt werken (meer) zelfstandigheid, geeft het een gevoel van eigenwaarde en brengt werken een sociaal netwerk met zich mee. Het sociaal akkoord bevatte binnen deze context de afspraak dat via begeleid werk of detachering 100.000 jongeren aan werk geholpen worden door de private sector¹².

Het is in het belang van de arbeidsbeperkte zelf, maar ook voor de samenleving als geheel dat het *reguliere arbeidsplaatsen* betreft. De regering streeft naar een inclusieve arbeidsmarkt waarin mensen tot hun recht komen. Het is sociaal ongewenst om een stelsel te creëren dat leidt tot uitsluiting van groepen op de reguliere arbeidsmarkt.

Voor de beantwoording van de hoofd- en deelvragen ten aanzien van de wenselijkheid is allereerst een documentstudie uitgevoerd. Voortbouwend op de bevindingen uit bestaande literatuur zijn vervolgens zeven interviews gevoerd met (vertegenwoordigers van) werkgevers- en werknemers. In een Electronic Boardroom zijn met een brede groep van (vertegenwoordigers van) werkgevers- en werknemers en onafhankelijke deskundigen vanuit onder andere de wetenschap de onderzoeksvragen bediscussieerd.

Casussen en dilemma's

Om antwoord te kunnen geven op de vraag of de invulling van banen via inkoop van diensten bijdraagt aan het doel van de inclusieve arbeidsmarkt is het van belang de factoren in kaart te brengen die hiervoor bepalend zijn. In onderstaande casussen zijn verschillende factoren verwerkt die zicht geven op de dilemma's.

Een score groen geeft aan dat de betrokkenen in het onderzoek het voorbeeld inclusief werken vinden zoals bedoeld is met de wet. Een score rood betekent dat er in het voorbeeld geen sprake is van inclusief werken. Een score oranje zit hier tussenin. De casussen zijn voorgelegd aan de betrokkenen in dit onderzoek en laten een duidelijk verschil in mening zien tussen werkgevers en werknemers.

Naam	Variabele	Omschrijving casus	Werkgevers	Werknemers	Overig
1 Catering Vitam aan ROC	Regulier inkoop van diensten	Vitam levert door middel van inkoop van diensten arbeidsbeperkten aan een ROC die werken in de catering.			
2 Vitam biedt ontwikkelpotentieel	Arbeidsomstandigheden (ontwikkeling)	Vitam levert door middel van inkoop van diensten arbeidsbeperkten aan een ROC die werken in de catering. Vitam werkt actief aan de ontwikkeling van haar medewerkers om deze zo regulier mogelijk te laten werken.			
3 Vitam biedt tijdelijk contract	Arbeidsomstandigheden (dienstverband)	Vitam levert door middel van inkoop van diensten arbeidsbeperkten aan een ROC die werken in de catering. De medewerkers hebben een tijdelijk contract bij Vitam.			

¹² Sociaal akkoord, 11 april 2013

Naam	Variabele	Omschrijving casus	Werkgevers	Werknemers	Overig
4 Vitam biedt aparte werkplekken	Verschil met reguliere arbeidskrachten	Vitam levert door middel van inkoop van diensten arbeidsbeperkten aan een ROC die werken in de catering. De reguliere medewerkers staan achter de toonbank. De medewerkers met een beperking staan in de spoelkeuken. De aard van hun beperking speelt hierbij geen rol.			
5 Schilderbedrijf Janssen schildert het gemeentehuis	Duurzaamheid van de plaatsing	Schilderbedrijf Janssen schildert met de inzet van arbeidsbeperkten het gemeentehuis van Zutphen. De schilders zijn overdag fulltime aan het werk binnen en buiten het gemeentehuis gedurende twee maanden.			
6 Schoonmaakbedrijf Asito maakt het pand van ROC schoon	Type arbeidsovereenkomst (doorlenen)	Arbeidsbeperkte medewerkers zijn in dienst bij het sw-bedrijf. Het sw-bedrijf levert deze medewerkers uit aan Asito. Asito plaatst hen via een inkoopconstructie bij het ROC waar ze het pand schoonmaken.			
7 Callcenter neemt de telefoon op voor KPN	Locatie	KPN sourct haar callcenter uit. Er werken arbeidsbeperkte medewerkers bij het callcenter. Vanwege de aard van de werkzaamheden worden deze niet binnen het KPN pand uitgevoerd. De medewerkers in het callcenter werken fysiek bij Callcenter BV waar zij ook soms shifts voor andere bedrijven uitvoeren.			
8 Social firm de Prael levert broodjes aan ROC	Inkoop bij een social firm	Het ROC koopt voorverpakte broodjes in voor haar medewerkers. De broodjes worden gemaakt door een social firm waar vrijwel iedereen een arbeidsbeperking heeft en waarbij alles ingericht is op het zo goed mogelijk tot hun recht laten komen van mensen met een arbeidsbeperking.			
9 Het ROC betaalt een social firm voor het aan het werk houden van mensen met een beperking	'Quotumhandel'	Het ROC betaalt een social firm geld om medewerkers met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden.			

Toelichting op de scores

Vertegenwoordigers van werkgevers vinden dat vrijwel alle voorbeelden passen binnen het doel van de inclusieve arbeidsmarkt: iedere vorm waarin een bedrijf bij zijn productie of inkoop mensen met een beperking inschakelt bevordert kansen voor mensen met een beperking en past daarmee binnen het doel van de wet. Bedrijven nemen een beslissing over zelf uitvoeren, inlenen of inkopen of basis van bedrijfsstrategie. Wanneer we werkgevers de keuze geven het naar werk helpen van mensen met een arbeidsbeperking hierop aan te laten sluiten realiseren we volgens werkgevers een inclusieve *arbeidsmarkt*.

Over het potentieel van een inclusieve arbeidsmarkt geven werkgevers uit de facilitaire dienstverlening aan dat ruim 60% van alle facilitaire activiteiten in het bedrijfsleven ondergebracht is bij verschillende leveranciers wat gelijk staat aan een totale omzet van jaarlijks 22 miljard Euro. Het totaal aantal medewerkers dat werkzaam is voor de verschillende dienstverleners bedraagt circa 260 duizend. Werkgevers uit de facilitaire dienstverlening geven aan, dat wanneer zij gestimuleerd worden om de benodigde investeringen te maken, zich te willen committeren aan een ambitie waarbij een nog nader te noemen garantiebanaan tot 2026 worden gerealiseerd¹³.

Vertegenwoordigers van werknemers vinden dat werken via inkoop van diensten verder af staat van de bedoeling van de Wet banenafpraak en quatum arbeidsbeperkten. Zij benadrukken de beleving van de arbeidsbeperkte werknemer en het belang van inclusieve *werkgevers*. Werkgevers die goed werkgeverschap vertonen richting arbeidsbeperkten en die mensen met een beperking er net zo goed bij vinden horen.

Bevindingen t.a.v. effectiviteit en effecten

Werkgevers geven aan dat het naar werk helpen expertise vraagt die een reguliere werkgever niet heeft en ook niet in voldoende mate kan bezitten om een duurzame baan realiseren. Zij geven aan dat met name begeleiding, maar nog veel belangrijker, het aanpassen van werkprocessen essentieel is en dit vaak een brug te ver is bij werkgevers die wel werk kunnen bieden voor de doelgroep met een beperkte verdien capaciteit.

Werkgevers zijn van mening dat alle vormen van inkoop van diensten bijdraagt aan het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt. Het potentieel aan mogelijke arbeidsplekken wordt dan benut en werknemers zijn via een diversiteit aan arbeidsrelaties werkzaam zijn op de arbeidsmarkt zoals dat ook bij reguliere medewerkers het geval is. Onafhankelijke experts benadrukken het openzetten van een diversiteit aan mogelijkheden om de doelgroep naar werk te helpen om recht te doen aan de diversiteit van de doelgroep. Vertegenwoordigers van werknemers benadrukken het belang van goede arbeidsomstandigheden voor de medewerker met een beperking

De reactie van de werkgever op het wel of niet meetellen van verloonde uren via inkoop van diensten bepaalt of en in welke sectoren er extra banen ontstaan. De kosten-batenanalyse en daarmee de reactie van de werkgever wordt bepaald door de volgende variabelen:

- De mogelijkheden die het bedrijf ziet om plekken te realiseren buiten inkoop van diensten om. Kennisintensieve (vanaf mbo+ of hbo+ niveau) bedrijven zien naar verwachting weinig andere mogelijkheden om arbeidsplaatsen voor de doelgroep te realiseren. Het merendeel van de doelgroep heeft een laag opleidingsniveau.

- Onderstaande cijfers geven zicht op waar de doelgroep nu voornamelijk werkt
- De totale werkzame beroepsbevolking is met name werkzaam in de gezondheids- en welzijnszorg (17%), handel (15%) en industrie (10%). In de sector verhuur en overige zakelijke dienstverlening werkt 5% van de werkzame beroepsbevolking.

¹³ Conceptnotitie werkgeversvereniging AWWN

- Werkgeversvereniging AWWN monitort de inspanningen van werkgevers om extra banen te realiseren voor mensen met een beperking. Uit data van AWWN dat de banen die werkgevers beschikbaar stellen voor mensen uit de doelgroep zich voornamelijk bevinden binnen de sectoren handel (groot- en detailhandel) (28%) (en verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening (24%)¹⁴. Met name de facilitaire dienstverleners binnen de laatstgenoemde sector stellen banen beschikbaar voor mensen uit de doelgroep.
- Data van UWV laat zien dat Wajongers voornamelijk werken in de sectoren gezondheid geestelijke en maatschappelijke belangen (17%), detailhandel en ambachten (9%), horeca (7%), grootwinkelbedrijf (7%) en metaal- en technische bedrijfstakken (7%)¹⁵. 2% van de Wajongers werkt binnen de reiniging en 1% binnen de catering
- Van de ca. 100.000 sw-medewerkers Wsw'ers werkt globaal 1/3 via detacheren (inleen); 1/3 in groen / schoonmaak / catering / andere zakelijke dienstverlening (met nadruk op groen) en 1/3 intern in productie activiteiten.
- Het CBS geeft aan dat de werkzame beroepsbevolking met een laag opleidingsniveau nu voornamelijk werken binnen de sectoren handel (24%), industrie (13%) en gezondheids- en welzijnzorg (10%)¹⁶. 7% werkt binnen de sector verhuur en overige zakelijke dienstverlening.

- Het maatschappelijk profiel van de organisatie. Organisaties die het als hun maatschappelijke verantwoordelijkheid zien om mensen naar werk te helpen willen aan hun quotumplicht voldoen, ondanks eventuele extra investeringen in tijd en/of geld. Het betreft private organisaties met een maatschappelijke of aan de Wbqa gelieerd bestaansrecht en publieke organisaties.
- De reacties van concurrenten. Als een eerste concurrent het quotum gaat afkopen met een boete zullen anderen volgen (domino-effect), met name als een kostenvoordeel ontstaat (in situaties waarin kosten inzet doelgroeper hoger zijn dan baten).
- Om te zorgen dat het gaat om éxtra banen benadrukken de werknemersvertegenwoordigers dat ook bij eventuele inkoop van diensten vanuit de sw-sector daar de invulling van een plek beschut werken tegenover staat.

In de gesprekken en sessie zijn de effecten van het meetellen van verloonde uren via inkoop van diensten onderzocht op sectoren, bestaande medewerkers, sw-bedrijven en social firms uitgevraagd:

Impact op sectoren en bedrijven

Zoals in voorgaande paragraaf is geconstateerd resulteert het meetellen van inkoop van diensten in extra banen die tevens uitgevoerd worden bij private, kennisintensieve bedrijven. De

¹⁴ Data opgevraagd bij werkgeversvereniging AWWN (peildatum 29-02-2016).

¹⁵ Data opgevraagd bij UWV

¹⁶ CBS Statline geraadpleegd op 26-02-2015

dienstverbanden liggen voornamelijk in de sectoren waar veel werk geleverd wordt via inkoop van diensten waaronder schoonmaak en catering. Het meetellen van inkoop van diensten leidt tot een grotere vraag naar deze diensten.

Dit betekent dat bedrijven die diensten leveren via een duurzame inkoopconstructie zich met een nieuw unique selling point kunnen profileren. Hierdoor ontstaat een nieuwe vorm van concurrentie die -afhankelijk van de grote van de vraag vanuit de markt – startend als unique selling point een nieuwe norm wordt.

Wanneer inkoop van diensten wel meetelt geven werknemers aan dat de banen naar verwachting beschikbaar in sectoren waar de doelgroep nu veelal werkt. Het meetellen van inkoop van diensten stimuleert geen innovatief gedrag bij werkgevers om mensen met een beperking op minder voor de hand liggende of nieuwe banen te plaatsen.

Naar verwachting resulteert het meetellen van inkoop van diensten ten tijde van de baanafpraak in extra banen voor de doelgroep. Dit draagt bij aan het voorkomen van een quotumplicht. Het meetellen van inkoop van diensten in de baanafpraak resulteert tevens in een verschuiving van gerealiseerde banen in de markt vs. de overheidssector. Dit roept de vraag op of de aantallen die beide sectoren dienen te realiseren hierop ook gecorrigeerd moeten worden.

Impact op bestaande medewerkers, sw-bedrijven en social firms

De verwachting is dat bij de impact op bestaande medewerkers bij het meetellen van inkoop van diensten positief is. Het meetellen van inkoop van diensten zorgt voor meer diversiteit op de werkvloer wat de bestaande medewerkers ten goede komt.

Werknemersvertegenwoordigers geven aan dat het kan leiden tot verdringing van bestaande medewerkers. Werkgeversvertegen

woordigers geven aan dat dit afhankelijk is van de economische groei en verwachten groei in het totaal aantal banen binnen de sector door een verhoogde vraag vanuit opdrachtgevers.

Wanneer inkoop van diensten meetelt zullen sw-bedrijven en social firms en verhoogde vraag krijgen naar mensen met een (sw-)indicatie. Sw-bedrijven en social firms zullen zich meer gaan focussen en profileren op het verlenen van diensten via een inkoopconstructie. Tevens zullen sw-bedrijven steeds minder producten gaan produceren maar zich richten op het leveren van diensten.

Wanneer inkoop van diensten niet meetelt zullen sw-bedrijven steeds meer gaan werken via detacheringsovereenkomsten. Dit betreft een technische wijziging in het type overeenkomst

Bijlage 5

Detailuitwerking uitvoerbaarheid

Detailuitwerking uitvoerbaarheid

Inleiding

In hoofdstuk 3 is beknopt besproken in hoeverre het overdraagbaar maken van inzet van de doelgroep in inkoop van diensten uitvoerbaar is. Dit hoofdstuk biedt een gedetailleerde omschrijving van de door ons benoemde oplossingsrichting.

Noodzakelijke processtappen voor uitvoering

Om het proces van overdracht van de uren van mensen met een arbeidsbeperking via inkoop van diensten aan de opdrachtgever, zijn op hoofdlijnen vijf stappen te onderscheiden. Dezelfde processtappen zijn van toepassing op inleen.

- Stap 1. Vaststellen van het aantal potentieel overdraagbare verloonde uren van de opdrachtnemer/uitlener.
- Stap 2. Bepalen of de opdrachtnemer/uitlener de verloonde uren mag overdragen. Het is een beleidsmatige overweging of hier eisen aan gesteld worden.
- Stap 3. Er wordt vastgesteld of de potentieel overdraagbare uren tot de doelgroep behoren. De opdrachtnemer/uitlener stelt de verloonde uren beschikbaar voor overdracht aan de opdrachtgever/inlener.
- Stap 4. De opdrachtgever/inlener accordeert de overdracht van de verloonde uren.
- Stap 5. UWV berekent vervolgens de quotumheffingen voor alle werkgevers en geeft deze berekeningen door aan de Belastingdienst. Deze stuurt de quotumheffing in de vorm van een beschikking aan werkgevers.

Proces inleen

Voor het overdraagbaar maken van inleen is een concept systematiek ontwikkeld, die op het moment van schrijven nog onderworpen moet worden aan een uitvoeringstoets door UWV en Belastingdienst. Onderstaand treft u een omschrijving van deze systematiek aan de hand van de hierboven omschreven vijf stappen. Deze stappen zijn niet per se gevolgtijdelijk en op een abstractie niveau weergegeven die de achterliggende complexiteit van de betrokken registraties verbergt.

- **Stap 1:** Voor het vaststellen van de potentieel overdraagbare uren worden twee bronbestanden gebruikt, namelijk de loonaangifteketen en het doelgroepenregister. In de loonaangifteketen vullen werkgevers voor elke werknemer het veld 'aard arbeidsverhouding' in. Als sprake is van inleen kiest men hierbij code '11 uitzendkracht'. Aan de hand van deze code zijn dus de personen die via een uitzendconstructie aan het werk zijn te identificeren. Vervolgens checkt men in het landelijk doelgroepenregister (LDR) of deze personen een arbeidsbeperking hebben.

- **Stap 2:** Het overdragen van verloonde uren via inleen is voorbehouden aan erkende uitzendorganisaties en WSW-organisaties¹⁷ op basis van de SBI-code (Standaard Bedrijfs Indeling) uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel.
- **Stap 3a:** Men combineert de resultaten van stap 1 met het doelgroepenregister om de overdraagbare verloonde uren van uitzendkrachten met een arbeidsbeperking vast te stellen.
- **Stap 3b:** Via een nieuw te bouwen module in het UWV werkgeversportaal stelt het UWV deze overdraagbare uren voor overdracht ter beschikking aan de uitlenende organisaties. Deze organisaties kunnen vervolgens in deze module opgeven aan welke inlenende organisaties zij de verloonde uren van personen met een arbeidsbeperking die werkzaam zijn op een uitzendcontract willen overdragen.
- **Stap 4:** De inlener krijgt een signaal dat hij deze uren kan accorderen. Hij logt in op het UWV portaal, controleert of de opgave van de uitlener klopt en accordeert deze opgave.
- **Stap 5:** Na akkoord slaat UWV de overgedragen verloonde uren op. Op basis hiervan berekent UWV in combinatie met de gegevens in de polisadministratie en het doelgroepregister op het niveau van het fiscaal nummer het eventuele quotumtekort en de daaruit voortvloeiende quotumheffing. UWV geeft deze gegevens door aan Belastingdienst die een quotumheffing in de vorm van een beschikking stuurt aan werkgevers die niet aan hun quotum voldoen.

Proces voor inkoop van diensten

Onderstaand schetsen we per stap van het proces de uitvoeringsmogelijkheden voor het overdraagbaar maken van inkoop van diensten naar de opdrachtgever. Zoals aangegeven is één van de uitgangspunten om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de systematiek voor inlenen. Echter, bij inkoop van diensten doen zich twee complicaties voor:

8. Er is in tegenstelling tot inlenen geen scherp onderscheid te maken tussen het 'eigen' personeel dat bijvoorbeeld werkzaam is op een staffunctie op het hoofdkantoor en het 'personeel' dat duurzaam op de locatie van de opdrachtgever wordt ingezet.
9. Het is niet op voorhand duidelijk welk bedrijf mag overdragen. Immers vele organisaties verkopen diensten die op locatie kunnen worden uitgevoerd door personen met een arbeidsbeperking. Bij inlenen is een heldere afbakening te maken op uitzendorganisaties.

Deze vergen voor de stappen 1 en 2 alternatieve oplossingsrichtingen. In beginsel kunnen de stappen 3 en 4 en 5 ingericht worden conform de huidige conceptoplossing voor inlenen.

¹⁷ Het gaat om de uitzendorganisaties en WSW-bedrijven die in het Handelsregister geregistreerd staan onder de SBI-codes 78.201, 78.202, 78.203, 78.30 en 32.991. Hieronder vallen respectievelijk uitzendbureaus, uitleenbureaus, banenpools, payroll-bedrijven en sw-bedrijven.

Stap 1: Welke uren zijn overdraagbaar

In onderstaande kaders schetsen we twee mogelijke oplossingsrichtingen voor stap 1.

Oplossing A: Toevoegen code aard arbeidsverhouding

In de huidige loonaangifte geven werkgevers per werknemer aan wat de aard van de arbeidsverhouding is. Dit is bepalend voor de vaststelling dat de werknemer verplicht verzekerd is voor de werknemersverzekeringen. Men heeft bij het invullen van het veld de keuze uit verschillende codes. Voorbeelden van codes zijn:

- 1 - Arbeidsovereenkomst
- 10 - Wet sociale werkvoorziening
- 11 - Uitzendkracht
- 13 - Ambtenaar/ABP'er

Bij de oplossing voor 'inlenen' wordt hiervoor door UWV code 10 en 11 gebruikt om te identificeren hoeveel uren van mensen uit de doelgroep die werken als uitzendkracht en vanuit de sociale werkvoorziening zijn verloond bij opdrachtgevers van het uitzendbureau. Er bestaat in het veld 'aard arbeidsverhouding' geen code voor het identificeren van personen die op locatie werken. De oplossing voor 'inkoop van diensten' die hier het dichtstbij ligt is om een nieuwe code toe te voegen:

- 19 - Persoon uit doelgroepregister die geheel of nagenoeg geheel werkt op locatie bij één opdrachtgever

Deze code is specifiek gericht op de personen uit de doelgroep die werken op locatie (in plaats van alle personen die op locatie werken) om de belasting voor werkgevers bij het invullen/veranderen van de aard arbeidsverhouding te beperken. Voor personen die op locatie werken en die niet in de doelgroep vallen is de code 19 namelijk niet van belang. Daarnaast is de code gericht op doelgroepen die 'geheel of nagenoeg geheel' op locatie werken bij één opdrachtgever, omdat zoals in H2 besproken dit een wenselijkheids criterium is voor inclusief werken.

Code 19 is verder een sub-code van code 1 'arbeidsovereenkomst'. Met andere woorden: alleen personen die vallen onder code 1 'arbeidsovereenkomst' kunnen code 19 gebruiken en zijn overdraagbaar.

Deze oplossing vergt geen aanpassing van de systematiek van de loonaangifte. Er wordt slechts binnen de systematiek een code toegevoegd.

Risico's bij deze oplossing:

- Het toevoegen van een nieuwe code 19 kan onvoorziene gevolgen hebben voor de loonaangifteketen. Het invullen van de code 19 maakt het namelijk onmogelijk om tegelijkertijd een andere code te gebruiken (verdringen van codes). De bestaande codes worden gebruikt in afnemende processen van de Belastingdienst en UWV. Deze codes sluiten elkaar uit.

De voorgestelde nieuwe code is van andere orde dan de bestaande en zegt niets over de aard van de arbeidsverhouding. Het toevoegen van een extra code 19 conflicteert daardoor mogelijk met code 1, 7, 10, 18 en 81 en heeft daarmee vergaande gevolgen voor de uitvoering van de Belastingdienst en UWV, omdat noodzakelijke gegevens zullen missen.

- Het toevoegen van een code werkt door in de loonaangifteketen. Van tevoren is niet uit te sluiten dat dit ergens in de keten tot problemen leidt. In de loonaangifteketen werken vele partijen samen en worden er maandelijks massale hoeveelheden gegevens doorgegeven. Wijzigingen, hoe klein dan ook, zijn in beginsel niet wenselijk. Daarnaast is er een vrij strakke wijzigingsprocedure ingeregeld waarbij jaarlijks éénmaal wijzigingen doorgevoerd kunnen worden. De doorlooptijd bedraagt dan ook minimaal een jaar.

Oplossing B: Stap 1 geen onderscheid maken tussen eigen personeel en personeel op locatie

In deze oplossing wordt geen onderscheid gemaakt tussen wel en niet overdraagbare uren. Alle verloonde uren van personen die in dienst zijn bij de opdrachtnemer en op locatie werken zijn in principe overdraagbaar. In stap 3a stelt het UWV nog steeds met behulp van het doelgroepregister vast hoeveel van deze verloonde uren gewerkt zijn door personen uit de doelgroep. Deze verloonde uren van doelgroepers worden in stap 3 aan de opdrachtnemer beschikbaar gesteld om aan zijn opdrachtgevers over te dragen.

Hoe zorg je dan dat er geen uren worden overgedragen die niet op locatie gewerkt worden? In de eerste plaats ligt die verantwoordelijkheid bij de opdrachtgevers. Zij controleren in stap 3b of de overgedragen uren, daadwerkelijk bij hun op locatie zijn gewerkt. Als dat niet het geval is dan zal de opdrachtgever deze uren niet goed keuren. De opdrachtnemer kan dan niet aan zijn contractuele verplichtingen met zijn opdrachtgevers voldoen. Immers deze opdrachtgevers hebben juist diensten via hem ingekocht om aan hun quotum te kunnen voldoen. Bepalingen over deze overdracht via inkoop van diensten zullen in het contract tussen de opdrachtnemer en opdrachtgever zijn opgenomen.

Een extra barrière wordt gevormd door stap 2, middels certificering. Daarbij wordt achteraf gecontroleerd of de opdrachtnemer ten onrechte uren aan zijn opdrachtgevers heeft overgedragen. Als dat het geval is heeft dat consequenties voor diens certificering en zal de opdrachtnemer een boete opgelegd krijgen en in het volgende jaar geen uren meer kunnen overdragen. Ook dan hij niet meer voldoet aan zijn contractuele verplichtingen richting zijn opdrachtgevers.

Deze oplossing heeft minder implicaties voor UWV, Belastingdienst en werkgevers dan oplossing A.

Risico's

- Het belangrijkste risico blijft dat opdrachtnemers meer uren overdragen dan zij ter beschikking hebben. Er zijn checks en balances, maar het risico op "quotumhandel" (zie paragraaf 7.3) wordt zo vergroot.

- Er is nog geen wettelijke basis voor het uitwisselen van BSN tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. Dit betekent dat elke medewerker aan de opdrachtnemende organisatie toestemming expliciet toestemming moet verlenen om zijn BSN nummer uit te wisselen met opdrachtgevende organisaties. Alternatief is dat expliciet in wetgeving wordt opgenomen dat het uitwisselen van BSN tussen een opdrachtnemer en opdrachtgever voor dit doeleinde is toegestaan. Daarbij is dan weer het risico dat de wetgever deze oplossing niet proportioneel acht en gebruik van het BSN niet toestaat. Dit geldt overigens voor alle denkbare varianten voor inkoop van diensten.

Stap 2: Welke bedrijven certificering mogen overdragen:

In de tweede stap wordt bepaald of een bedrijf uren mag overdragen. Of hierin een selectie wordt gemaakt is een beleidsmatige afweging maar ook een afweging van uitvoerbaarheid.

Als elk bedrijf mag overdragen is de kans op misbruik groot. Er kan een situatie ontstaan die feitelijk neerkomt op 'quotumhandel': elk bedrijf dat een quotum surplus heeft kan uren overdragen (zie ook paragraaf 7.3). De bedoeling is echter alleen quotumuren over te dragen aan een opdrachtgever waarvoor werk wordt uitgevoerd.

Bij inlenen zijn dat de bedrijven die in de sector 'uitzenden' of 'Wsw' werken. Beide zijn sterk gereguleerde en afgebakende sectoren, juist vanwege de daarin typische driehoeksverhouding met leiding en toezicht door de opdrachtgever en formeel werkgeverschap bij de opdrachtnemer.

Het Burgerlijk Wetboek definieert 'ter beschikking stellen van arbeid'. Foutief gebruik van de code heeft repercussies.

Bij inkoop van diensten is de situatie anders:

- Inkoop van diensten is niet gereguleerd en niet strak gedefinieerd. Dat betekent dat het lastig is inkoop te definiëren en bovendien dat foutief gebruik van codes zonder consequenties blijft.
- Leiding en toezicht liggen bij de opdrachtnemer, niet bij de opdrachtgever.

Uit de discussie over 'wenselijkheid' hiervoor bleek dat het onwenselijk wordt geacht om alleen bedrijven in bepaalde sectoren (bv. groenonderhoud, schoonmaak, catering) toe te staan quotumuren over te dragen. Niet de sector moet het criterium zijn, maar het feit dat de arbeidsbeperkte werkt op de locatie van de opdrachtgever.

Het risico is groot dat afbakening van de regeling "inkoop van diensten" op bepaalde sectorcodes juridisch niet verdedigbaar is; er is onvoldoende grond om bedrijven die op locatie werken maar een andere sectorcode te gebruiken uit te sluiten.

In het vervolg van deze paragraaf omschrijven we enkele manieren waarop certificering vormgegeven kan worden.

Certificering 'light'

Minimale certificering zou de volgende criteria hanteren:

- Het merendeel van de werknemers van het bedrijf (> 75%) werkt voortdurend of nagenoeg voortdurend op locatie van een opdrachtgever (dus niet enkele maanden bij de ene en enkele maanden bij de andere opdrachtgever, zie H2 over wenselijkheid)
- Dit gebeurt op basis van contracten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer van tenminste drie jaar (dit biedt loopbaanperspectief)
- Er is een deugdelijke administratieve organisatie die zodanig is ingericht dat aangetoond kan worden welke medewerkers uit het doelgroepregister over welke periode voortdurend of nagenoeg voortdurend op locatie bij welke opdrachtgever hebben gewerkt
- Het bedrijf heeft over voorgaand jaar een correcte of nagenoeg correcte opgave gedaan (in het werkgeversportaal, zie stap 3) van het aantal mensen uit de doelgroep dat daadwerkelijk op locatie van de opdrachtgever werkte

Certificering wordt uitgevoerd door een onafhankelijke certificeringsorganisatie. Deze stelt de kaders vast en houdt een register bij van gecertificeerde organisaties. De controles vinden plaats door diverse geaccrediteerde partijen, zoals accountants.

Certificering 'extra voorwaarden: begeleiding door opdrachtgever'

Het is een politieke keuze of extra voorwaarden aan certificering gesteld moeten worden. Indien daarvoor wordt gekozen kan bovenop voorgaande voorwaarden gedacht worden aan voorwaarden die PSO stelt voor bedrijven op trede 3:

Tabel 5: Kwalitatieve eisen trede 1 t/m 3

kwaliteitsaspect	omschrijving
Passend werk	De organisatie draagt er zorg voor dat de medewerker uit de PSO-doelgroep passend werk heeft dat aansluit bij zijn arbeidsmogelijkheden.
Integratie	De organisatie draagt er zorg voor dat de medewerker uit de PSO-doelgroep is geïntegreerd in de organisatie en op de werkvloer.
Functioneren en ontwikkeling	De organisatie draagt er zorg voor dat de leidinggevende en andere functionarissen die een rol spelen in de (bege)leiding van de medewerker doelgericht bezig zijn met het functioneren en de ontwikkeling van de medewerker uit de PSO-doelgroep.
Begeleiding	De organisatie draagt er zorg voor dat de medewerker uit de PSO-doelgroep extra begeleiding ontvangt, als dat nodig is op grond van zijn beperkingen en/of zijn afstand tot de arbeidsmarkt.

Indien een opdrachtgever de doelgroeper die op zijn locatie werkt via inkoop van diensten wil meetellen, moet de opdrachtgever de hier genoemde verantwoordelijkheden op zich nemen.

Risico's:

- Dit impliceert dat de opdrachtgever verantwoordelijkheden op zich neemt die formeel belegd zijn bij de opdrachtnemer als werkgever.
- Het toetsen van deze voorwaarden vergt meer specifieke kennis en expertise. Toetsing zal niet uitgevoerd kunnen worden door accountants.
- PSO is hier de kaderstellende organisatie. Het PSO keurmerk krijgt rechtsgevolgen. PSO is een zelfstandige organisatie en kent geen paritair bestuur. Een risico is dat het juridisch niet mogelijk is rechtsgevolgen te verbinden aan een keurmerk uitgegeven door PSO.
NB: een aantal gemeenten hanteert voorwaarden ontleend aan PSO voor social return bepalingen. Echter: de gemeente stelt dan zelf de voorwaarden vast, niet PSO.

Certificering 'social firms'

De hierboven genoemde twee varianten van certificering (light en uitgebreid) hebben betrekking op de aard van de *dienst* en (extra) de *verantwoordelijkheid* die de *opdrachtgever* neemt voor de doelgroeper. Het kan een politieke keuze zijn om ook een criterium toe te voegen met betrekking tot de *aard van het bedrijf* dat overdraagt (motie-Heerma). Dat kan als algemene eis worden toegevoegd, of alleen als eis voor 'werk uit het primair proces van opdrachtgever, dat deze uit laat voeren op locatie van opdrachtnemer'.

Indien hiervoor wordt gekozen gelden de volgende eisen:

- De criteria van de 'Light' versie gelden. Daarin is met name cruciaal dat op persoon identificeerbaar is wie 'voortdurend of nagenoeg voortdurend' gewerkt heeft voor opdrachtgever. Dit criterium is noodzakelijk, want indien de medewerker niet identificeerbaar is, is niet controleerbaar hoeveel uren door mensen met een arbeidsbeperking gewerkt is voor welke opdrachtgever en bestaat er een risico op 'quotumhandel' (zie ook paragraaf 7.3).
- De administratie moet zodanig zijn ingericht dat aantoonbaar is welke medewerkers voortdurend of nagenoeg voortdurend voor welke opdrachtgever gewerkt hebben.

Risico's

- Een sw-bedrijf zal in het algemeen kwalificeren als social firm. Indien de werkverdeling zodanig is dat steeds andere sw medewerkers op het primair proces worden ingeschakeld is meting niet mogelijk.
- Moeilijk definieerbaar wat 'primair proces' van een opdrachtgever is en wat niet, wat mogelijk juridische consequenties heeft bij de inning van de quotumheffing.

Organisatie en werking van de certificering

Certificering zou kunnen plaatsvinden via zelfregulering. In die situatie organiseren werkgevers en werknemers certificering in een bureau dat de kaders stelt en auditors accrediteert. Die auditors kunnen gespecialiseerde organisaties zijn of accountants.

Gecertificeerde bedrijven worden in een register opgenomen, beheerd door de certificeringsorganisatie. Alleen bedrijven opgenomen in het register kunnen in stap 3 in het werkgeversportaal mensen met een arbeidsbeperking overdragen.

De controle of opgave in stap 3 'correct of nagenoeg correct' vindt plaats over het voorgaande jaar. Indien niet meer aan de voorwaarden wordt voldaan, dan wordt een bedrijf geschrapt uit het register.

Indien bij de jaarlijkse controle blijkt dat het overdragende bedrijf ten onrechte te veel uren van mensen uit de doelgroep heeft overgedragen, is het certificeringsbureau verplicht dit te melden bij UWV. UWV past daarop niet de uren toevoegingen aan, die staan stil. Wel bepaalt UWV in dat geval een door Belastingdienst op te leggen heffing, die gelijk is aan de heffing bij niet bereiken van een quotum. Er zijn geen consequenties voor de organisatie aan wie uren zijn overgedragen.

Het aantal uren van mensen uit de doelgroep dat een bedrijf overdraagt aan de opdrachtgever, wordt in mindering gebracht op zijn eigen aantal uren mensen met een arbeidsbeperking. Indien een bedrijf zoveel uren overdraagt dat het zelf een tekort krijgt, wordt over dat tekort een heffing opgelegd bij opdrachtnemer. Dit heeft geen consequenties voor opdrachtgever. Alternatief is het aantal over te dragen uren te beperken tot het quotum-surplus van opdrachtnemer.

Dit laatste wijkt af van de regeling bij inlenen. De uitlenende werkgever krijgt, conform de toelichting bij de Wet Banenafpraak, een zogenaamd nulquotum over het uitgeleende personeel. In dat geval zal de bepaling van het quotumtekort zich beperken tot het personeel dat niet wordt uitgeleend. Het is noodzakelijk om hiervoor het personeel te onderscheiden. Hiervoor wordt in het conceptbesluit inleenverbanden quotumregeling aangesloten bij de code aard arbeidsverhouding zoals deze geregistreerd wordt in de loonaangifte en opgenomen is in de Polisadministratie. Zoals eerder aangegeven bestaat een dergelijke code aard arbeidverhouding niet voor inkoop van Diensten. Daarom is deze uitzondering minder goed toepasbaar voor 'inkoop van diensten' omdat dit minder goed is af te bakenen en voorkomen moet worden dat via de 'inkoop constructie' bereikt kan worden dat over een bepaalde groep geen quotum gerealiseerd hoeft te worden.

Risico's

- Het belangrijkste risico ligt in het niet tot overeenstemming komen over vereiste voorwaarden en in het niet tot stand brengen van een juridisch waterdicht systeem van kaderstelling, certificering, controle en correctie, dat leidt tot bezwaren tegen opgelegde quotumheffingen.

Uitvoerbaarheid oplossing 'Erkenning en eenvoud werkt'¹⁸

In hun paper van juni 2015 stellen Social Enterprise, PSO, Cedris en Vebego in hun paper 'Erkenning en eenvoud werkt' de volgende oplossing voor:

Doorgifte van het quotum

De genoemde moties roepen op tot het meetellen van 'contracting' bij het quotum van de opdrachtgever. Het betreft hier inlening of dienstverlening, zoals schoonmaak, catering en ICT.

De uitvoering hiervan dient eenvoudig vorm gegeven te worden, zonder nieuwe zware administratieve lasten en eenvoudig controleerbaar, waarbij dubbeltelling niet mogelijk is.

Graag reiken wij hiertoe twee opties aan die elkaar aanvullen.

Quotumaangifte: facturering op BSN-nummer en urenregistratie De eerste is een vergelijkbare methode als het systeem voor de Btw-aangifte, de quotumaangifte. Hierbij zijn organisaties zelf verantwoordelijk voor het opgeven van de juiste cijfers en controleert de overheid alleen reactief bij zichtbare afwijkingen en steekproefsgewijs. Bedrijven die een dienst inkopen waarbij deze dienst direct herleidbaar is op personen, daarvan kan de leverancier op de factuur het BSN-nummer en de te werken uren per betreffende persoon aangeven. Dit kan door het inlenende bedrijf gebruikt worden in de quotumaangifte. Een voorbeeld is de bedrijfskantine die wordt ingekocht waarin elke dag dezelfde personen werken. De uren worden met BSN-nummer vermeld op de factuur en deze dient als bewijs bij de quotumaangifte. De oplossing zoeken in de vorm van een quotumaangifte lijkt bij dit model het meest voor de hand te liggen. Deze methode kan breder worden toegepast dan voor sociale ondernemingen, ook bedrijven die met lagere percentages mensen met een arbeidsbeperking werken zouden deze gedeeltelijk kunnen doorgeven. Het voorstel is om dit systeem, en de grenzen daarvan, nader te onderzoeken.

30plus-certificaat: Een tweede methode is voor bedrijven die een dienst inkopen waarbij deze moeilijk herleidbaar is tot personen. Een bedrijf huurt bijvoorbeeld een groenbedrijf in om het onderhoud te regelen van het terrein. Het is administratief een te zware last om per keer bij te houden welke personen met een arbeidsbeperking waar werken en dit ook naar facturen te vertalen.

Voor dit model kan gedacht worden aan een landelijke erkenning in de vorm van een 30plus-certificaat. Ondernemingen die meer dan 30% mensen met een arbeidsbeperking in dienst hebben en dit kunnen aantonen met een keurmerk, mogen forfaitair 30% van de loonsom van het uren overdragen. Alleen sociale ondernemingen die voldoen aan de eisen kunnen het 30plus-certificaat behalen. Andere ondernemingen kunnen zo hun quotum mede invullen, dus door diensten van sociale ondernemingen met het 30plus-certificaat af te nemen.

¹⁸ Paper van Social Enterprise, PSO, Cedris en Vebego van juni 2015

Met het uitwerken van deze twee opties is het overdraagbaar maken van het quotum eenvoudig uit te voeren. Als een onderneming door middel van een facturering op BSN-nummer en een urenaangifte sterk kan maken bij de quotumaangifte dat de dienst die wordt ingekocht wordt gedaan door een persoon met een arbeidsbeperking, telt deze mee voor het quotum. Voor gevallen waarbij het moeilijk aan te tonen is kunnen alleen sociale ondernemingen met een speciaal certificaat forfaitair 30% van het aantal uren aan uren overdragen naar andere partijen.

Optie 1: Quotumaangifte

Deze optie is uitgewerkt met UWV en Belastingdienst. In deze oplossing doet opdrachtnemer een quotumaangifte bij UWV.

Dit impliceert dat een nieuw administratief proces wordt ingericht dat afwijkt van het administratieve proces voor inlenen. Dit systeem is daarmee complexer dan de twee oplossingen die worden voorgesteld in 2.2.1 en 2.2.2.

Optie 2: PSO-3-certificaat

In het paper wordt deze route voorgesteld voor bedrijven die een dienst inkopen waarbij deze moeilijk herleidbaar is tot personen. Voorgesteld wordt dat bedrijven met een PSO-3-certificaat, de quotumuren (geheel of gedeeltelijk) mogen overdragen.

Deze oplossing kent de volgende bezwaren:

In deze oplossing is niet controleerbaar of de uren van een arbeidsbeperkte zijn overgedragen aan de organisatie voor wie deze arbeidsbeperkte feitelijk heeft gewerkt.

Indien de eis dat overdracht alleen mogelijk is aan een organisatie waarvoor gewerkt is wordt losgelaten is feitelijk sprake van het toestaan van quotumhandel. Een organisatie die een bepaald quotum surplus heeft is vrij dat surplus over te dragen. Afgezien van de politieke afweging of quotumhandel wenselijk is, zal deze quotumhandel uitvoeringstechnisch ook bewerkelijk zijn. Ook dan zal namelijk via het werkgeversportaal van het UWV geregistreerd dienen te worden welke uren van welke personen zijn overgedragen aan welke bedrijven. De controle of de uren ook daadwerkelijk gewerkt zijn voor dat bedrijf komt dan te vervallen, maar de verbandscontrole of de totaal overgedragen uren per bedrijf de daadwerkelijk verloonde uren van mensen met een arbeidsbeperking niet overstijgt blijft. Er kunnen namelijk niet meer uren worden overgedragen dan een werkgever ter beschikking heeft. Er dient daarom uit oogpunt van handhaafbaarheid per bedrijf een relatie te blijven tussen de overgedragen uren en de daadwerkelijk verloonde uren in de polisadministratie.

Bij het vaststellen of een organisatie zijn quotum heeft gehaald koppelt UWV aan die organisatie de mensen met een arbeidsbeperking in dienst, ingeleend en (in de oplossingen in 2.2.1 en 2.2.2) voor inkoop van diensten op basis van bsn nummers. In deze oplossing wordt die koppeling los gelaten. UWV moet gaan registreren op basis van andere informatie. Dat vergt een andere opzet van de registratie bij UWV, alleen voor inkoop van diensten, alleen voor zover afkomstig van social firms. De verwachting is dat dit een aanzienlijke complicatie van de structuur van het informatiesysteem vergt die niet in verhouding staat tot de oplossing.

Bijlage 6

Stichting Normering Arbeid (SNA)

Stichting Normering Arbeid (SNA)

Doelstelling

SNA heeft als doel het realiseren van zelfregulering ter voorkoming van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche en bij alle vormen van (onder)aanneming van werk. Met het laten uitvoeren van inspecties op basis van de norm en het toekennen van het SNA-keurmerk geeft SNA hieraan invulling. Speerpunten hierbij zijn:

- Beperken risicoaansprakelijkheid van inleners en uitbesteders van werk voor niet afgedragen belastingen en sociale verzekeringspremies.
- Voorkomen hoge boetes voor inleners en uitbesteders van werk voor het werken met mensen die niet gerechtigd zijn om in Nederland arbeid te verrichten, van wie de identiteit niet is vastgesteld of die een valse identiteit hebben aangenomen.
- Beheer openbaar register, Register Normering Arbeid, van gecertificeerde en voor certificering aangemelde ondernemingen en sluiten overeenkomsten met inspectie-instellingen.
- Uniformeren inspecties en laten uitvoeren van inspecties door inspectie-instellingen.
- Bevorderen certificatie van ondernemingen, die arbeidskrachten ter beschikking stellen en van (onder)aannemers, zodat zij zich in positieve zin onderscheiden van niet-gecertificeerde ondernemingen.
- Promoten gebruik van het Register Normering Arbeid onder inleners en uitbesteders van werk.

Het SNA-keurmerk

Ondernemingen die het SNA-keurmerk mogen voeren, moeten voldoen aan de gestelde eisen in de NEN 4400 norm. Deze norm is ontwikkeld voor Nederlandse (NEN 4400-1) en buitenlandse ondernemingen die zich op de Nederlandse markt begeven (NEN 4400-2) en die arbeid ter beschikking stellen en/of werk aannemen. De ondernemingen in het register van SNA worden periodiek gecontroleerd en alleen opgenomen als zij voldoen aan de gestelde eisen.

Risico's beperken

Het SNA-keurmerk is ontwikkeld om de risico's van inleners van arbeid en opdrachtgevers van werk te beperken. Op basis van de huidige wetgeving lopen deze partijen het risico dat zij aansprakelijk worden gesteld voor verplichtingen uit arbeid die door de uitlener of (onder)aannemer niet zijn voldaan. Bedrijven met het SNA-keurmerk worden periodiek gecontroleerd op hun verplichtingen uit arbeid, waardoor het risico voor de inlener en uitbesteder van werk wordt beperkt.

Sinds januari 2010 geldt dat inleners die personeel inlenen van een gecertificeerd uitzendbureau worden gevrijwaard van aansprakelijkheden ten aanzien van het wettelijk minimumloon en de minimum vakantietoelagen. Daarnaast geldt per 1 juli 2012 de vrijwaring inzake de inlenersaansprakelijkheid.

Dit betekent dat inleners die werknemers inlenen van een uitzendbureau met het SNA-keurmerk gevrijwaard kunnen worden van eventuele aansprakelijkheidsstelling door de Belastingdienst ten aanzien van niet betaalde loonheffingen en omzetbelasting door de uitlener. De voorwaarden voor vrijwaring zijn te vinden in de 'wijziging leidraad invordering 2008' van 27 juni 2012.

De ondernemingen met een SNA-keurmerk worden beoordeeld op hun verplichtingen uit arbeid, te weten:

- De identificatie van de onderneming.
- De aangifte en afdracht van (in Nederland) verschuldigde loonheffingen en omzet-belasting.
- Loonbetaling niet in strijd met de Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag.
- Het uitvoeren van identiteitscontrole en controle op het gerechtigd zijn tot het verrichten van arbeid in Nederland.
- Het voorkomen van risico's op aansprakelijkstelling en boetes voortvloeiend uit in- en doorlenen of uitbesteden van werk.

Dit alles met inbegrip van het administreren en bewaren van de vereiste documenten.

Inspecties

Om te kunnen beoordelen of een onderneming aan de bovengenoemde verplichtingen voldoet, wordt de onderneming in de regel tweemaal per jaar geïnspecteerd door een geaccrediteerde inspectie-instelling. Indien er aanleiding is tot een frequenter inspectiepatroon, kan dit worden uitgebreid tot vier keer per jaar. Ook bestaat de mogelijkheid tot gerichte inspecties als daar aanleiding voor is.

Bijlage 7

PSO-ladder

De prestatieladder Socialer Ondernemen in het kort

De Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO) is een wetenschappelijk onderbouwd meetinstrument en keurmerk voor organisaties die op een duurzame wijze werkgelegenheid bieden aan kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. De PSO meet en certificeert organisaties die socialer ondernemen. Gemeten wordt in welke mate een organisatie duurzaam socialer onderneemt ten opzichte van andere organisaties binnen dezelfde grootteklasse en of zij dit op een kwalitatief goede wijze doet. Doel is het oplossen van een maatschappelijk probleem door het stimuleren van socialer ondernemen: meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam en op een kwalitatief goede wijze aan het werk krijgen bij reguliere organisaties.

Algemene PSO Norm

Voor de vergelijking met de PSO-normen worden de (1A) directe (met bijbehorende (1B) kwalitatieve criteria) én (2) indirecte sociale bijdragen van een organisatie opgeteld tot één totaalscore (zie normtabel). De mate van sociaal ondernemen wordt vervolgens vastgesteld door deze uitkomst te vergelijken met de normen van de PSO. De PSO-normen zijn gebaseerd op de 'gemiddelde' prestaties van Nederlandse organisaties met minstens één werkende uit de PSO-doelgroep, onderverdeeld naar grootteklasse. De normen worden om het jaar aangepast aan de meest recente cijfers over deze prestaties.¹⁹

Tabel 1: Normtabel 2016

grootteklasse	norm trede 1	norm trede 2	norm trede 3
2-4	19,3	26,1	29,9
5-9	10,6	14,9	19,3
10-49	5,4	6,8	10,6
50-99	2,4	3,2	5,4
100+*	1,4	1,9	3,7

In de WEA-cijfers zien we weinig verschillen bij bedrijven die 100 werknemers of meer in dienst hebben. Daarom maken we bij de normering geen verder onderscheid in de grootteklasse van bedrijven met meer dan 100 werknemers.

¹⁹ De PSO-normen zijn gebaseerd op landelijke representatieve cijfers uit de Werkgevers Enquête Arbeid (WEA) van TNO over aantallen werkzame personen uit kwetsbare groepen ten opzichte van het totale personeelsbestand van bedrijven. Op basis van de (ongewogen) WEA-cijfers en de gegevens uit een aantal proefaudits zijn de uiteindelijke gewogen normen voor de PSO versie 1.0 vastgesteld. De percentages van de gewogen normen zijn niet rechtstreeks te herleiden naar het aantal personen in een organisatie. Vooralsnog zijn de normen onderverdeeld naar grootteklasse. Het streven is om in de PSO op termijn ook rekening te houden met brancheverschillen. Daarvoor ontbreken op dit moment echter representatieve gegevens. In versie 1.2 zijn de normen aangepast op basis van de WEA 2012. In versie 1.3 zijn de normen van versie 1.2 herberekend op basis van fte in plaats van gemiddeld aantal werkzame personen. In versie 1.4 zijn de normen aangepast op basis van de WEA 2014.

(1A) Directe sociale bijdrage

De directe bijdrage wordt inzichtelijk gemaakt door te meten hoeveel mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt er in uw organisatie werkzaam zijn. Dit aantal wordt gewogen naar 'afstand tot de arbeidsmarkt', 'aard' en 'omvang' van de arbeidsovereenkomst. Het gewogen aantal wordt gedeeld door het totale personeelsbestand gedurende een peiljaar. Het resultaat wordt dan afgezet tegen organisaties uit dezelfde grootteklasse.

De directe sociale bijdrage wordt gewogen aan de hand van de uitgangspositie bij instroom, de aard én de omvang van de overeenkomst.

Tabel 2 Afbakening en weging PSO-doelgroep

uitgangspositie bij instroom	weging
Participatiewet/WWB//IOAW/IOAZ	1
WAO/WIA/WAZ/Wajong	1
Sw-geïndiceerd/indicatie voor beschermt werk	1
WW	0,75
BBL/BOL niveau 1 + VSO / PRO	0,5
BBL/BOL niveau 2	0,25
type contract	weging
Reguliere arbeidsovereenkomst	1
In dienst via regeling begeleid werken	1
Detachering (via Wsw of anders)	0,9
Stage, werkervaringsplaats of re-integratietraject	0,75
Proefplaatsing	0,5
omvang contract	naar rato van
Aantal uren per week	40 uur p/w of cao-norm

(1B) Kwalitatieve criteria (toebehorende aan de directe sociale bijdrage)

In tabellen 3.1 en 3.2 staan de kwalitatieve eisen omschreven waaraan organisaties moeten voldoen willen ze in aanmerking komen voor een erkenning van de aspirant-status of voor trede 1 t/m 3 van de PSO.

De kwalitatieve eisen hebben betrekking op de directe sociale bijdrage van een organisatie. De eisen voor trede 1 tot en met 3 zijn opgedeeld in 4 kwalitatieve eisen. Het betreffen minimale eisen die voor elke trede gelijk zijn. Overal waar ‘medewerker’ staat, geldt die eis voor alle werkzame medewerkers uit de PSO-doelgroep. Per eis staat aangegeven op welke wijze de auditor het voldoen aan de eis toetst en beoordeelt.

Tabel 3 Kwalitatieve eisen aspirant-status

kwaliteitsaspect	omschrijving
Het voornemen om sociaal te ondernemen	De organisatie heeft concrete doelen en acties beschreven om minimaal trede 1 van de PSO te behalen en geeft daar uitvoering aan.

Tabel 4 Kwalitatieve eisen trede 1 t/m 3

kwaliteitsaspect	omschrijving
Passend werk	De organisatie draagt er zorg voor dat de medewerker uit de PSO-doelgroep passend werk heeft dat aansluit bij zijn arbeidsmogelijkheden.
Integratie	De organisatie draagt er zorg voor dat de medewerker uit de PSO-doelgroep is geïntegreerd in de organisatie en op de werkvloer.
Functioneren en ontwikkeling	De organisatie draagt er zorg voor dat de leidinggevende en andere functionarissen die een rol spelen in de (bege)leiding van de medewerker doelgericht bezig zijn met het functioneren en de ontwikkeling van de medewerker uit de PSO-doelgroep.
Begeleiding	De organisatie draagt er zorg voor dat de medewerker uit de PSO-doelgroep extra begeleiding ontvangt, als dat nodig is op grond van zijn beperkingen en/of zijn afstand tot de arbeidsmarkt.

(2) Indirecte sociale bijdrage

Voor een PSO-erkenning moet minimaal 20% van de sociale bijdrage (gewogen norm) gerealiseerd zijn in de eigen organisatie (directe bijdrage). De indirecte sociale bijdragen telt alleen mee als een werkgever inkoop bij of uitbesteedt aan een organisatie met een geldige PSO-erkenning of bij een sociale werkvoorziening. De indirecte bijdrage is geen verplichting voor het behalen van een PSO-erkenning.

Berekeningswijze indirecte sociale bijdragen

Voor het bepalen van de indirecte bijdrage gaat de methode uit van (alleen) de directe sociale bijdrage van de leverancier of opdrachtnemer, zoals die staat vermeld in hun auditverslag.²⁰

²⁰ *Indien een opdracht wordt verleend aan een sw-organisatie gaat de PSO uit van een directe sociale bijdrage van 50%.

*Let op bij het uitbesteden van werk aan sw-bedrijven: een zelfde opdracht mag niet tegelijkertijd voor de directe (aantal sw-krachten) én de indirecte (uitbesteding werk) bijdrage worden opgegeven (zie ook de definitie van ‘indirecte bijdrage’ in de begrippenlijst in de bijlage). De kwalitatieve criteria bepalen of het uitbesteden van werk aan sw-bedrijven, als directe of indirecte bijdrage mag worden opgevoerd.”

criterium	werkgelegenheid in de eigen organisatie
Prestatie-indicator	<p>De gewogen directe sociale bijdrage van leverancier/opdrachtnemer vermenigvuldigd met de financiële waarde van de opdracht gedeeld door de totale directe (personeel/materiaal) en indirecte (overhead) kosten van de te erkennen organisatie in het jaar voorafgaand aan de peildatum voor de audit.</p> <p><i>Formule: directe sociale bijdrage opdrachtnemer x waarde inkoopopdracht / de totale directe en indirecte kosten van de te erkennen organisatie in het peiljaar.</i></p>

Rekenvoorbeeld 2: indirecte sociale bijdrage van een organisatie	
Directe sociale bijdrage leverancier/opdrachtnemer	10%
Financiële waarde van inkoop/uitbesteding	€ 100.000,-
Totale kosten van te erkennen organisatie	€ 1.000.000,-
Indirecte sociale bijdrage = 10% x (100.000/1.000.000)	1%

Bijlage 8

Detailuitwerking Banenafpraak

Detailuitwerking Banenafpraak

Inleiding

In dit hoofdstuk omschrijven we een oplossing (op niveau markt/overheid) voor het meetellen van inkoop van diensten bij de opdrachtgever tijdens de periode van de banenafpraak en de nulmeting.

De banenafpraak

De banenafpraak uit het sociaal akkoord is een macroafpraak, waarbij op sectorniveau (markt/overheid) wordt gekeken of het afgesproken aantal extra banen is gerealiseerd ten opzichte van de nulmeting. Zie een uitgebreide toelichting op de banenafpraak (en verschil met het quotum) verderop in deze bijlage.

Meetellen van inkoop van diensten bij opdrachtgever voor banenafpraak

Om ingekochte diensten gedurende de banenafpraak mee te tellen bij de opdrachtgever, moet een herverdeling plaatsvinden op macroniveau tussen markt en overheid. Hiervoor van zijn grofweg twee zaken nodig:

1. Een bepaling van het aantal verloonde uren dat door personen uit de doelgroep op locatie is gewerkt via ingekochte diensten.
2. Een herverdeelsleutel aan de hand waarvan deze verloonde uren worden verdeeld tussen de sectoren markt en overheid.

Deze herverdeling dient zowel plaats te vinden voor de nulmeting (peildatum 1 januari 2013) als tijdens de daaropvolgende metingen (éénmeting, tweemeting etc.), zodat de realisatie van extra banen wordt afgezet tegen de correcte uitgangspositie. In de nulmeting dient er daarnaast onderscheid gemaakt te worden tussen inkoop van diensten door grote en kleine bedrijven (zie toelichting verderop in deze bijlage).

Uitgangspunt: aansluiten bij proces inleen

Voor ingeleende mensen uit de doelgroep is reeds besloten dat deze meetellen bij de inleener, en is door onderzoeksbureau SEO in 2014 al een nulmeting uitgevoerd om de benodigde herverdeling tussen markt en overheid te kunnen bepalen voor inleen. Uitgangspunt voor onze zoektocht naar een uitvoeringsoplossing voor inkoop van diensten is om zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de systematiek die is ontwikkeld voor inleen. Zie verderop in deze bijlage een omschrijving van deze systematiek.

Voorgestelde oplossing inkoop van diensten Wet banenafpraak

Er zijn enkele complicaties die spelen rondom inkoop van diensten die maken dat de systematiek die door SEO voor inleen is gehanteerd niet één op één toegepast kan worden. Deze complicaties maken dat de precieze herverdeelsleutel minder nauwkeurig en precies is in te schatten.

Aan het einde van deze bijlage treft u een uitgebreide omschrijving van deze complicaties, en de (mogelijke) oplossingen ervoor. Onderstaand omschrijven we de door ons geformuleerde oplossing voor de banenafpraak.

Vervolgmetingen (éénmeting, tweemeting etc.)

10. We maken in overleg met brancheorganisaties een inschatting van in welke branches in het algemeen veel op locatie wordt gewerkt.
11. We trekken uit het Landelijk Doelgroepregister (LDR) onder mensen uit de doelgroep die in deze sectoren werkzaam zijn een aselechte steekproef, en bevragen hun werkgevers schriftelijk over of deze mensen uit de doelgroep arbeidsintensieve diensten op locatie uitvoeren, en zo ja bij welk bedrijf.
12. Conform aanpak SEO koppelen we de gevonden bedrijfsnamen via de Kamer van Koophandel aan KvK-nummers en via CBS aan informatie over sector en bedrijfsgrootte.
13. We extrapoleren het gevonden aandeel mensen uit de doelgroep dat op locatie werkt naar een landelijk aantal, en vermenigvuldigen dit met het gevonden gemiddelde wekelijkse aantal verloonde uren voor werken op locatie. Vervolgens bepalen we de te hanteren verdeelsleutel van deze mensen uit de doelgroep tussen markt en overheid. Ook bepalen we, t.b.v. de nulmeting, de verdeling tussen grote en kleine werkgevers.

Nulmeting

Zoals gezegd moet ook een nulmeting uitgevoerd worden voor inkoop van diensten. Het is moeilijk om dit ruim drie jaar na de peildatum nauwkeurig in beeld te brengen. Wij stellen het volgende voor.

14. Op basis van de registratie van sw-branchevereniging Cedris is bekend dat in 2012²¹ over de 23 procent van de sw'ers diensten op locatie uitvoerde. De sw-populatie betrof in 2012 driekwart van de werkende mensen uit de doelgroep. Voor de overige kwart van de werkende mensen uit de doelgroep schatten we dat 3 procent op locatie werkt (zie bijlage 2). Deze aanname kan getoetst worden in de éénmeting. Opgeteld levert dit een aantal mensen uit de doelgroep op dat op locatie werkte op 1 januari 2013, wat i.c.m. het gemiddelde wekelijkse aantal uren omgerekend wordt naar banen.
15. Voor de toedeling aan markt en overheid kan voor de sw-mensen uit de doelgroep wellicht geput worden uit informatie van Cedris. Voor de overige mensen uit de doelgroep, en indien nodig ook voor de sw-ers, hanteren we dezelfde verdeelsleutel als die in de éénmeting wordt bepaald.
16. Voor de verdeelsleutel tussen grote en kleine werkgevers (die relevant is voor de quotumwet) hanteren we de gevonden verhouding uit de éénmeting.

²¹ Zie jaarlijkse 'Branche-informatie' publicaties

Risico's

Bovenstaande oplossing bevat enkele risico's.

- De schriftelijke uitvraag onder werkgevers genereert mogelijk een lage respons, waardoor de representativiteit van de respons in het geding kan komen.
- De nulmeting kan, ruim drie jaar na dato, niet geheel op basis van bestaande gegevens in kaart gebracht worden. De gehanteerde oplossing van het toepassen van verhoudingen uit de éénmeting op de nulmeting beperkt de nauwkeurigheid van de nulmeting.

Ondersteunende informatie

Toelichting banenafpraak en quotumwet

De banenafpraak versus de quotumwet

De banenafpraak uit het sociaal akkoord is een macroafpraak. Per sector (markt/overheid) wordt gekeken of het aantal extra banen is gerealiseerd. Tijdens de banenafpraak wordt jaarlijks gemeten of de realisatie van banen ten opzichte van de nulmeting verloopt conform de gemaakte banenafpraak. Het afzetten tegen de nulmeting (met peildatum 1 januari 2013) is van belang, omdat het gaat om extra banen die sinds de nulmeting zijn gerealiseerd. In het meten van de realisatie van de banenafpraak wordt onderscheid gemaakt tussen de markt en de overheid; die elk een eigen taakstelling hebben.

Tijdens de banenafpraak kunnen alle werkgevers zorgen voor de extra banen, ook werkgevers met minder dan 25 werknemers. In de quotumregeling gaat het om een (jaarlijks te bepalen) percentage van het totaal aantal verloonde uren bij grote werkgevers (zij die 25 of meer werknemers hebben). Bij de quotumregeling wordt dus per individuele werkgever gekeken of hij voldoende banen heeft gerealiseerd om aan zijn verplichting te voldoen. Daarnaast is er een verschil in wat telt. Onder de banenafpraak tellen alleen extra banen mee (die er tijdens de nulmeting nog niet waren), en tellen daarnaast ingeleende sw'ers mee als hun plaats in het sw-bedrijf wordt opgevuld met een nieuw beschut plek (herbezettingsvoorwaarde). Bij de quotumwet wordt per jaar gekeken of een werkgever voldoende banen heeft gecreëerd voor de doelgroep. Ook mensen uit de doelgroep die voor de nulmeting in dienst dan wel ingeleend waren, tellen mee.

Zie onderstaand een overzicht van de verschillen tussen de banenafpraak en de quotumwet.

Banenafspraken	Quotumheffing
Vrijwillige afspraak (sociaal akkoord)	Wettelijke 'stok achter de deur'
Alle werkgevers kunnen banen realiseren	Alleen van toepassing op werkgevers met 25 of meer medewerkers ³
Alleen onderscheid tussen sector overheid en sector markt van belang	Heffing op individueel werkgeversniveau
Inleenverbanden toegerekend aan inlenende sector (markt/overheid) Voor detacheringen vanuit de sw-sector geldt de eis van herbezetting door de nieuwe voorziening beschut werk	Inleenverbanden toegerekend aan individuele inlenende werkgever met 25 werknemers of meer
1. Mensen die onder de Participatiewet vallen en die geen wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen; 2. Mensen met een Wsw-indicatie; 3. Wajongers met arbeidsvermogen. 4. Mensen met een Wiw-baan of ID-baan	Dezelfde doelgroep als bij de Banenafspraken. Toegevoegd is de groep: 5. Mensen met een medische beperking die is ontstaan voor hun 18 ^e verjaardag of tijdens studie die zonder voorziening geen WML kunnen verdienen, maar met voorziening wel.

Figuur 6: Schematische weergave verschillen banenafspraken en quotumwet (bron: Kennisdocument Wet banenafspraken en quotumheffing, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015).

Consequenties meetellen van inkoop van diensten bij opdrachtgever

De consequenties van het meetellen van ingekochte diensten gedurende de banenafspraken zijn minder ingrijpend dan tijdens het quotum. Immers, tijdens de banenafspraken hoeven de verloonde uren niet tussen individuele werkgevers overgedragen te worden, maar alleen op macroniveau herverdeeld te worden tussen markt en overheid. Op deze wijze wordt geborgd dat tijdens het meten van de realisatie van de banenafspraken, de mensen uit de doelgroep die diensten op locatie uitvoeren meetellen bij de juiste sector (markt of overheid).

Voor deze herverdeling van zijn grofweg twee zaken nodig:

1. Een bepaling van het aantal verloonde uren dat door personen uit de doelgroep op locatie is gewerkt via ingekochte diensten.
2. Een herverdeelsleutel aan de hand waarvan deze verloonde uren worden uitgewisseld tussen de sectoren markt en overheid.

Deze herverdeling dient zowel plaats te vinden voor de nulmeting (peildatum 1 januari 2013) als tijdens de daaropvolgende metingen (éénmeting etc.). Dit is van belang om ervoor te zorgen dat de meting van de realisatie van extra banen wordt afgezet tegen de correcte uitgangspositie. Dit betekent dat als besloten wordt dat inkoop van diensten meetelt bij de opdrachtgever, er hiervoor zowel voor de nulmeting als de éénmeting een onderzoek moet plaatsvinden.

In de nulmeting dient er daarnaast onderscheid gemaakt te worden tussen inkoop van diensten door grote en kleine bedrijven (zie toelichting in onderstaand kader) binnen zowel de sector markt als binnen de sector overheid. In de éénmeting is dit onderscheid niet meer nodig.

Het onderscheid tussen grote en kleine werkgevers in de nulmeting is relevant indien de quotumwet geactiveerd wordt, omdat alleen grote bedrijven (met meer dan 25 werknemers) onder de quotumwet de verplichting hebben om banen voor doelgroepen te realiseren op basis van een verplicht quotumpercentage. Dit quotumpercentage loopt jaarlijks op en wordt zodanig berekend dat als alle grote werkgevers hun quotumplicht halen, in 2025 de 125.000 extra banen uit de banenafpraak worden gerealiseerd. De berekening ziet er (voor 2025 t.o.v. de peildatum 1-1-2013) als volgt uit:

$$\text{Marktsector: } \frac{\text{Doelgroepen grote werkgevers op 1 januari 2013} + 100.000}{\text{Totaal aantal werknemers grote werkgevers op 1 januari 2013}}$$

$$\text{Overheidssector: } \frac{\text{Doelgroepen grote werkgevers op 1 januari 2013} + 25.000}{\text{Totaal aantal werknemers grote werkgevers op 1 januari 2013}}$$

Om dit quotumpercentage te berekenen, is dus op landelijk niveau inzicht nodig in de aantallen doelgroepen en medewerkers onder grote werkgevers op 1 januari 2013. In alle vervolgmetingen die uitgevoerd worden onder de banenafpraak hoeft geen onderscheid gemaakt te worden tussen grote en kleine werkgevers.

Aanpak SEO-onderzoek t.b.v. nulmeting inleen

Voor inleen is door bureau SEO in 2014 een nulmeting²² over december 2012 uitgevoerd. Zij hanteerden hierbij een aantal stappen (zie tabel @ op de volgende pagina) die als volgt samengevat kunnen worden:

- Men identificeert de omvang van de groep ingeleende mensen uit de doelgroep op basis van de code 'aard arbeidsverhouding' uit de loonaangifte (code 11 voor uitzendkracht en code 10 voor Wsw) in combinatie met het Landelijk Doelgroepregister (LDR).
- Men trekt hieruit een steekproef van mensen uit de doelgroep, en bevraagt hiervan de formele werkgevers (=sw-bedrijven en uitzendbureaus) schriftelijk over bij welk bedrijf de doelgroeper werkzaam is.
- Koppeling met KvK (KvK nummers) en CBS-bestanden (bedrijfs grootte en sectorcode).

Deze aanpak levert een representatieve dataset met mensen uit de doelgroep op, waarvoor men weet dat ze via inleen werken, wie de uitlener is, wie de inlener is en of de inlener een groot of klein bedrijf is en in welke sector de inlener zich bevindt (markt of overheid).

²² Berden, C., Kok, L. (2014). *Verdeling detacheringen en uitzendingen over inlenende werkgevers. Nulmeting banenafpraak in verband met de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten*. Amsterdam: SEO.

Op basis hiervan kan men de drie benodigde herverdeelsleutels berekenen:

1. Verdeelsleutel voor herverdeling uitgeleende mensen uit de doelgroep over de sectoren (markt of overheid) van de inlenende werkgevers.
2. Verdeelsleutel voor herverdeling uitgeleende mensen uit de doelgroep binnen de overheidssector tussen grote (≥ 25 werknemers) en kleine (<25 werknemers) werkgevers.
3. Verdeelsleutel voor herverdeling uitgeleende mensen uit de doelgroep binnen de marktsector tussen grote (≥ 25 werknemers) en kleine (<25 werknemers) werkgevers

Tabel 6: Stappen SEO nulmeting voor inleen (Bron: SEO, 2014).

Stap	Van	Naar	Actie tijdens stap
1	UWV	SEO	Bestand met verloonde uren van alle in december 2012 door uitzendbureaus en Wsw-bedrijven uitgeleende doelgroepen, incl. naam uitzendbureau/Wsw-bedrijf.
2	SEO	Uitzendbureau/ Wsw-bedrijven	Informatieverzoek over inleenverbanden van aselect gekozen steekproef van uitgeleende doelgroepen. Gevraagd is naar informatie over inlenende werkgever(s) en bij meerdere werkgevers het aantal verloonde uren per inleenverband
3	Uitzendbureaus/ Wsw-bedrijven	SEO	Respons op informatieverzoek bestaande uit inleenverbanden van doelgroepen met daarbij onder meer naam, adres en eventueel KvK-nummer van inlenende werkgever
4	SEO	Kamer van Koophandel	Bestand met namen van inlenende werkgevers zonder KvK-nummer in respons
5	Kamer van Koophandel	SEO	Bestand met KvK-nummers bij namen inlenende werkgevers
6	SEO	CBS	Bestand met inleenverbanden van doelgroepen dat alleen die inleenverbanden bevat waar KvK-nummer van inlenende werkgevers bekend is op basis van voorgaande stappen.
7	CBS	SEO	Aantal verloonde uren van uitgeleende doelgroepen naar sector en werknemersgrootte van de inlenende werkgever. Op basis hiervan zijn de verdeelsleutels berekend

Complicaties t.o.v. oplossing voor inleen en oplossingen

Er zijn enkele complicaties die spelen rondom inkoop van diensten die maken dat de systematiek die door SEO voor inleen is gehanteerd niet één op één toegepast kan worden. Deze complicaties maken dat de precieze herverdeelsleutel minder nauwkeurig en precies is in te schatten.

Onderstaand benoemen we vijf complicaties, en daarbij telkens één of meerdere oplossingen hiervoor.

1. Identificeren mensen uit de doelgroep die diensten op locatie uitvoeren

De code 'aard arbeidsverhouding' die in stap 1 van het SEO onderzoek gebruikt wordt om het ingeleende personeel te identificeren, bevat geen specifieke code voor personen die arbeidsintensieve diensten op locatie uitvoeren. Deze groep kan dus niet rechtstreeks geïdentificeerd (en rechtstreeks bevestigd) worden.

- *Oplossing a:* We nemen een steekproef van de werkzame mensen uit de doelgroep uit het LDR een steekproef te nemen en hun werkgevers schriftelijk te bevragen of deze doelgroeper arbeidsintensieve diensten op locatie uitvoert. Om over de groep die 'ja' antwoordt vervolgens een betrouwbare verdeelsleutel tussen markt/overheid te kunnen berekenen, moet deze groep groot genoeg zijn (wij schatten rond de 1.000 personen). Onder de sw-populatie zal rond de 23 procent²³ 'ja' antwoorden, onder de niet-sw'ers kan dit percentage anders zijn maar houden we voor nu hetzelfde percentage aan. We schatten daarom dat reacties van 4.350 werkgevers benodigd zijn. De respons onder met name niet-sw werkgevers (zie ook onder punt 3) zal naar verwachting laag zijn. Daarom schatten we dat de bruto steekproef uit rond de 15.000 mensen uit de doelgroep zal moeten bestaan.
- *Oplossing b:* In plaats van een brede steekproef uit het LDR (zie oplossing a) maken we vooraf in overleg met brancheorganisaties een inschatting van in welke branches in het algemeen veel op locatie wordt gewerkt. Wij schatten in dat dit de sectoren groenonderhoud, schoonmaak en catering zullen zijn. Vervolgens trekken we uit het LDR een gerichte steekproef onder mensen uit de doelgroep die in deze sectoren werkzaam zijn, en voeren we vervolgens dezelfde schriftelijke uitvraag uit zoals omschreven in oplossing a. Deze meer gerichte aanpak zal met minder bevestigingen de benodigde respons genereren. We hanteren deze oplossing.

2. Bevestiging bedrijven

De uitvraag onder bedrijven uit stap 2 van het SEO onderzoek vond plaats onder uitleners. Dit zijn twee branches (sw en uitzendbranche) met een beperkt aantal bedrijven die veelal grote aantallen mensen uit de doelgroep in dienst hebben. Ook speelden branche-partijen (zoals Cedris) een rol in het creëren van draagvlak voor het onderzoek. De groep opdrachtnemers die inkoop van diensten uitvoert is naar verwachting groter en minder goed af te bakenen qua aantallen bedrijven, en daarnaast meer gefragmenteerd over verschillende sectoren. Dit maakt dat de bevestiging (1) meer tijd zal kosten, en (2) dat het moeilijker zal zijn om draagvlak voor het onderzoek (en dus voldoende respons) te realiseren onder de desbetreffende bedrijven.

- *Oplossing:* Indien uit het vooronderzoek of uit de rondgang langs branches (zie oplossingen 1a en 1b) blijkt dat vooral in enkele specifieke branches (bv. groen, schoonmaak, catering, op locatie wordt gewerkt, betrekken we deze branche-partijen in het creëren van draagvlak voor het onderzoek.

²³ Zie bijlage 2.

3. Mensen uit de doelgroep die werken op locatie zijn niet opgenomen in de nulmeting

In tegenstelling tot de groep ingeleende mensen uit de doelgroep, is de groep sw'ers die diensten op locatie uitvoert niet specifiek opgenomen in de nulmeting. Dit is omdat ten tijde van de nulmeting inkoop van diensten nog niet gold als basis voor overdracht van uren. De sw'ers die op locatie werken vallen in de nulmeting onder de noemer 'wsw beschut werk', die als geheel niet geteld wordt als baan onder de banenafpraak. Om hen toch te kunnen laten meetellen onder de banenafpraak bij de opdrachtgever, moeten ze in de nulmeting ook al opgenomen zijn (anders kan niet gecontroleerd worden of sprake is van 'extra banen'). Dit betekent dat voor de nulmeting nog bepaald moet worden welke sw'ers op de peildatum diensten op locatie uitvoerden, en dat deze mensen toegevoegd moeten worden aan de nulmeting (verdeeld over markt en overheid en daarbinnen grote/kleine werkgevers).

- *Oplossing:* De sw-branchevereniging Cedris heeft een goede registratie van het werk dat de sw'ers uitvoeren, en publiceert jaarlijkse cijfers²⁴ over de omvang van de groep sw'ers die diensten op locatie uitvoert. Dit bedroeg ten tijde van de nulmeting 23 procent van de sw-populatie. Hiervoor zijn mogelijk ook CBS cijfers beschikbaar. Voor de niet-sw'ers doen we de aanname dat het aandeel hetzelfde is als onder de sw'ers. Deze aanname kunnen we toetsen in de uit te voeren éénmeting.

4. Verdeelsleutel nulmeting

Indien inkoop van diensten gaat meetellen bij de opdrachtgever, dient een herverdeling van mensen uit de doelgroep die op locatie werken over de sectoren markt/overheid ook plaats te vinden voor de nulmeting (1 januari 2013). Dit omdat de banenafpraak altijd uitgaat van extra banen ten opzichte van de nulmeting. SEO heeft dit in 2014 voor inleen onderzocht, ruim een jaar na de peildatum. Het zal voor inkoop moeilijk zijn om dit ook te doen, omdat (1) het nu ruim drie jaar na de peildatum is en (2) omdat opdrachtnemers hiervan waarschijnlijk een minder goede registratie bijhouden dan uitleners.

- *Oplossing:* Mogelijk kan branchevereniging Cedris ook informatie aanleveren over in welke sectoren (markt/overheid) de sw'ers die op locatie werken, werkzaam zijn. Op basis van onze ervaring schatten wij in dat een ruime meerderheid hiervan diensten bij de overheidssector uitvoert. Voor de overige mensen uit de doelgroep is waarschijnlijk geen informatie beschikbaar. Hiervoor kunnen we dezelfde verhouding toepassen als in de éénmeting gemeten zal worden.

5. Aspecten wenselijkheid

Zoals omschreven in hoofdstuk 2 bestaan er een aantal randvoorwaarden waaronder het wenselijk is om inkoop van diensten mee te tellen bij de opdrachtgever. Deze wenselijkheidseisen zijn zowel van toepassing op de situatie tijdens de quotumwet als die tijdens de banenafpraak. In de te ontwikkelen herverdelingssystematiek moet hier dus rekening mee gehouden worden; alleen inkoop van diensten die aan de wenselijkheids-eisen voldoet, mag worden herverdeeld tussen markt en overheid.

²⁴ Zie jaarlijkse 'Branche-informatie' publicaties van Cedris.

- *Oplossing:* we houden rekening met de belangrijkste wenselijkheids-eisen door in de bevraging van werkgevers (zie oplossing 1a/b) specifiek te vragen of de doelgroeper arbeidsintensieve diensten op locatie uitvoert, en of men (nagenoeg) het gehele jaar bij éénzelfde opdrachtgever heeft gewerkt.