

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Ontwerpbesluit van
tot wijziging van het Besluit inburgering in verband met een vrijstelling voor
ondernemers van het examenonderdeel oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
van 29 juni 2020, nr. 2020-000085776;

Gelet op de artikelen 5, vierde lid, onderdeel a, en 16, eerste, vijfde en zesde lid, van de
Wet inburgering;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid van [niet invullen],

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

ARTIKEL I

Het **Besluit inburgering** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.4a komt te luiden:

Artikel 2.4a

1. Van de verplichtingen om kennis van de Nederlandse samenleving te verwerven en het inburgeringsexamen te behalen, wordt voor wat betreft het onderdeel oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt, bedoeld in de artikelen 2.10, eerste lid, onderdeel b, en 3.9, derde lid, onderdeel b, op verzoek vrijgesteld de inburgeringsplichtige die in een periode van twaalf maanden voorafgaande aan het verzoek:
 - a. in ten minste zes maanden minimaal 48 uur per maand werkzaamheden in loondienst heeft verricht;
 - b. winst uit een onderneming, bedoeld in artikel 3.8 van de Wet inkomstenbelasting 2001, had die ten minste gelijk was aan $(L / 40) * 48 * 6$; of
 - c. in ten minste zes maanden bijstand ontving op grond van artikel 2, eerste of tweede lid, van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004.
2. In eerste lid, onderdeel b, staat L voor het minimumloon, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, met inbegrip van de vakantiebijslag, bedoeld in artikel 15 van die wet.
3. Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste en tweede lid.

B

Aan artikel 4.2 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Onze Minister verlengt ambtshalve de termijn van drie jaar, bedoeld in het eerste lid, tweede zin, indien dat noodzakelijk is in verband met de uitbraak van COVID-19.

ARTIKEL II

1. Artikel I, onderdeel A, van dit besluit treedt in werking met ingang van 1 oktober 2020.

2. Artikel I, onderdeel B, van dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 13 maart 2020, en vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

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

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees

Nota van toelichting

1. Algemeen

Met het onderhavige besluit wordt een vrijstelling voor het examenonderdeel oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (hierna: ONA) voor ondernemers geïntroduceerd. Dit in navolging van het Besluit van 10 april 2019 tot wijziging van het Besluit inburgering in verband met vrijstelling van het examenonderdeel oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt en enkele technische wijzigingen (Stb. 2019, 148). Daarnaast wordt de mogelijkheid gecreëerd om de termijn waarbinnen vrijwillige inburgeraars aanspraak kunnen maken op een lening te verlengen, indien dat noodzakelijk is in verband met de uitbraak van COVID-19.

1.1 Vrijstelling examenonderdeel ONA voor ondernemers

In de brief van 23 april 2018¹ is aangegeven dat een vrijstelling voor aanvragers die als ondernemer actief zijn complexer is dan bij arbeid in loondienst. Derhalve was meer voorbereiding nodig en is destijds besloten eerst de vrijstelling voor werknemers in loondienst in te voeren. De vrijstelling voor ondernemers wordt met dit besluit tot stand gebracht.

De achtergrond voor de vrijstelling is dat als iemand functioneert op de Nederlandse arbeidsmarkt als zelfstandig ondernemer, en dit kan aantonen, er geen reden meer is om een examen ONA te doen of 64 cursussen ONA te volgen. Met de wijziging van het Besluit inburgering wordt het daarom net als voor werkenden in loondienst ook voor zelfstandig ondernemers mogelijk om een aanvraag bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) te doen voor vrijstelling van het ONA-examen.

De vrijstelling voor ondernemers wordt verleend aan de inburgeringsplichtige die, in de twaalf maanden voorafgaand aan het tijdstip van aanvraag, winst uit onderneming had die ten minste gelijk was aan de vastgestelde inkomensgrens: $(L / 40) * 48 * 6$. Bij het bepalen van de inkomensgrens is het weekbedrag uit de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag als uitgangspunt genomen. Als maatstaf voor de normale arbeidsduur wordt een werkweek van 40 uur gehanteerd. Hiermee is de inkomensgrens gelijk aan het loon dat een werknemer in loondienst verdient die gedurende 6 maanden 48 uur per maand werkt tegen wettelijke minimumloon in een sector met een 40-urige werkweek. Door de inkomensgrens op deze manier vast te stellen sluiten de voorwaarden voor de vrijstelling zoveel mogelijk aan bij de vrijstelling voor inburgeringsplichtigen die in loondienst werken. Er is niet gekozen voor een urennorm, omdat het aantal uren dat de iemand besteed aan zijn onderneming niet, althans niet eenvoudig, is vast te stellen.

Anders dan bij de vrijstelling voor inburgeringsplichtigen die werken in loondienst² wordt geen minimum per maand gesteld, maar een minimum over de volle twaalf maanden. Maandelijks inkomsten van de zelfstandige zijn niet direct op te maken uit de jaarrekening. Het is bij zelfstandig ondernemers minder gebruikelijk om maandelijks een inkomstenverklaring op te maken (via een accountant of administratiekantoor). Daarnaast biedt een inkomenstoets die terugkijkt over de periode van een jaar, meer flexibiliteit indien de zelfstandig ondernemer wisselende maandelijks inkomsten heeft.

¹ Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 220.

² Bij de vrijstelling voor personen die werken in loondienst geldt dat in zes maanden ten minste 48 uur per maand gewerkt moet zijn.

In de praktijk zal het recht op de vrijstelling door DUO worden beoordeeld op basis van door de aanvrager aangeleverde bewijsstukken en het door DUO op te vragen uittreksel uit het handelsregister waaruit opgemaakt kan worden:

- dat de onderneming ten minste zes maanden ingeschreven heeft gestaan bij de Kamer van Koophandel in de twaalf maanden voorafgaand aan het moment van aanvraag van vrijstelling;
- dat de inkomsten uit de onderneming minimaal gelijk zijn aan de inkomenseis, in de twaalf maanden direct voorafgaand aan het verzoek om vrijstelling.
- dat er BTW-belastingaangifte is gedaan in de twaalf maanden direct voorafgaand aan het verzoek om vrijstelling

De bewijsstukken dienen te borgen dat het gaat om een actief ondernemerschap. Het gaat dan om een gewaarmerkt (papieren) uittreksel uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel, een samenstellingsverklaring omtrent inkomsten uit onderneming van een accountant of administratiekantoor, en een kopie BTW-belastingaangifte(s). Afwijken van de aan te leveren bewijsstukken zal in de regel niet plaatsvinden, tenzij maatwerk nodig is. Maatwerk kan bijvoorbeeld het geval zijn als de ondernemer valt onder de 'Kleineondernemersregeling' en daarom geen BTW-aangifte hoeft te doen bij de Belastingdienst. In incidentele gevallen kan er ruimte zijn om met andere dan de beschreven stukken aan te tonen dat de ondernemer actief is op de arbeidsmarkt. Een accountantsverklaring of samenstellingsverklaring is sowieso nodig, aangezien DUO moet kunnen toetsen of de ondernemer winst uit onderneming heeft.

1.2 Vrijstelling examenonderdeel ONA voor BBZ'ers

Indien de aanvrager actief is als ondernemer in het kader van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004), en zijn onderneming(-splan) door de gemeente levensvatbaar is bevonden, dan komt hij of zij in aanmerking voor ONA-vrijstelling, zonder dat er aan het inkomenscriterium hoeft te worden getoetst. Immers, de gemeente stelt de hoogte van de Bbz-uitkering vast en vult deze aan tot bijstandsniveau indien de inkomsten (winst) uit de onderneming lager zijn. Daarbij dient de ondernemer minimaal 1.225 uur per jaar werkzaam te zijn als ondernemer. In veel gemeenten zijn er ondersteuningstrajecten met individueel advies en begeleiding aan uitkeringsgerechtigden die een eigen bedrijf (willen) beginnen. Door middel van het marktonderzoek voor het eigen bedrijf hebben startende ondernemers zich reeds georiënteerd op de arbeidsmarkt. Net zoals diegenen die een ONA doorlopen, heeft de aspirant-zelfstandige over zichzelf in beeld of zijn competenties bij het wensberoep aansluiten (en uiteindelijk is de starter door de gemeente in staat bevonden om een levensvatbaar bedrijf te starten). Bij de aanvraag om vrijstelling voor ONA zal de inburgeringsplichtige met bijstand vanuit het Bbz 2004 geen samenstellingsverklaring van een administratiekantoor of een accountant hoeven aan te leveren, maar kan in plaats daarvan het besluit van de gemeente tot toekenning van bijstand vanuit het Bbz 2004 volstaan.

1.3 Doorwerking naar sterker verblijfsrecht

De vrijstelling geldt ook voor niet-inburgeringsplichtigen die het inburgeringsexamen moeten afleggen voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht. De verwachting is dat het daar vooral zal gaan om ondernemers aan wie eerder toelating tot Nederland is

verleend op grond van het verblijfsdoel 'arbeid als zelfstandige'.³ Deze verblijfsvergunning wordt slechts verleend (en verlengd) als er sprake is van een levensvatbaar en financieel gezond bedrijf. Dit wordt getoetst door de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO). Als een niet-inburgeringsplichtige met een verblijfsvergunning met verblijfsdoel 'arbeid als zelfstandige' na vijf jaar een aanvraag doet voor sterker verblijfsrecht en in dat kader aan het inburgeringsvereiste moet voldoen⁴, kan deze persoon in aanmerking komen voor de in artikel 2.4a bedoelde vrijstelling voor het examenonderdeel ONA. Aangezien deze persoon reeds in het kader van de aanvraag voor en bij de verlenging van de verblijfsvergunning met verblijfsdoel 'arbeid als zelfstandige' is getoetst op actief ondernemerschap, welke toets intensiever is dan die in artikel 2.4a, eerste lid, onderdeel b, kan worden aangenomen dat de niet-inburgeringsplichtige voldoet aan de criteria voor de vrijstelling voor ondernemers. De houders van de verblijfsvergunning 'arbeid als zelfstandige' hoeven dus geen bewijsstukken zoals opgesomd in paragraaf 1.1 te overleggen.

1.4 Regeldruk

Deze paragraaf brengt de effecten ten aanzien van regeldruk van dit wijzigingsbesluit in kaart. Onder regeldruk wordt hier verstaan: administratieve lasten en inhoudelijke nalevingkosten voor burgers, bedrijven en professionals. De nieuwe vrijstelling heeft (positieve) gevolgen voor burgers. Door de te volgen vrijstellingsprocedure is er een structurele toename van de regeldruk, maar deze toename is kleiner in omvang dan het positieve effect van de vrijstelling. Het verlenen van de vrijstelling heeft daarmee een positief effect op de omvang van de huidige regeldruk. De aanvrager die gedurende langere tijd op de Nederlandse arbeidsmarkt actief is of is geweest via het ondernemerschap, kan namelijk worden vrijgesteld van de verplichting het ONA-examen af te leggen of om te voldoen aan de verplichting om 64 uur ONA cursussen te volgen. Daarnaast is het aantal bewijsstukken dat betrokkenen moeten aanleveren bij het verzoek om vrijstelling, beperkt. In een deel van de gevallen betreft het bewijsstukken die de ondernemer in het kader van zijn belastingverplichting op enig moment ook heeft moeten aanleveren. In aantallen is het de verwachting dat het zal gaan om 500 verzoeken om vrijstelling per jaar. De regeldruk neemt structureel af met in totaal 50.305 uren, hetgeen in euro's uitgedrukt op een bedrag neerkomt van 780.535,- euro.

2. Uitvoeringstoetsen en consultatie

Het ontwerpbesluit is voorgelegd aan DUO en het Adviescollege toetsing regeldruk. Het ontwerpbesluit heeft daarnaast opengestaan voor internetconsultatie. De regering gaat hieronder in op de uitgebrachte commentaren.

a. Dienst uitvoering en onderwijs (DUO)

Het ontwerpbesluit is voorgelegd aan DUO met het verzoek het besluit te beoordelen op uitvoerbaarheid en haalbaarheid. DUO concludeert in de uitgebrachte uitvoeringstoets dat het besluit uitvoerbaar is en haalbaar per 1 september 2020. De datum van inwerkingtreding is hierop aangepast. DUO zal een aanvraagformulier ontwikkelen. DUO acht het niet binnen een korte termijn haalbaar om een gegevensuitwisseling op te bouwen voor de BTW-aangifte. Zij heeft in onderzoek of, en zo ja, deze uitwisseling plaats kan vinden.

³ Artikel 3.30 van het Vreemdelingenbesluit 2000.

⁴ Op grond van artikel 21, eerste lid, onderdeel g, van het Vreemdelingenbesluit 2000 juncto artikel 3.96a van het Vreemdelingenbesluit 2000.

DUO raamt de incidentele kosten op totaal 60.000,- euro en de structurele kosten op 2.500,-. Deze kosten maken onderdeel uit van de Dienstverleningsafspraken inburgering 2020 tussen DUO en het ministerie van SZW.

b. Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het ontwerpbesluit beoordeeld op de gevolgen voor de regeldruk. Het ATR heeft gekeken naar de nut en noodzaak van het instrument en een werkbare uitvoeringswijze en heeft daarover geen opmerkingen. Het ATR heeft daarnaast gekeken naar het bestaan van minder belastende alternatieven en naar de volledigheid en de juistheid van de in beeld gebrachte gevolgen voor de regeldruk. Op de drie adviezen ten aanzien van deze aspecten wordt hieronder ingegaan.

Het ATR adviseert om bij het indienen van het verzoek tot vrijstelling geen bewijs van inschrijving bij de KvK en geen afschrift van BTW-aangifte bij de inburgeringsplichtige uit te vragen maar deze documenten op te vragen bij de KvK respectievelijk de Belastingdienst. De regering volgt dit advies ten aanzien van de inschrijving bij de KvK op. Paragraaf 1.1 van de toelichting is hierop aangepast. Het advies om het afschrift van de BTW-aangifte niet bij de burger op te vragen wordt niet opgevolgd. Om dit advies op te kunnen volgen moet een gegevensuitwisseling worden opgebouwd, die bestendig is om rekening te houden met uitzonderingsgevallen, en die daarnaast beveiligd moet zijn vanuit privacy oogpunt. Uit de uitvoeringstoets van DUO blijkt dat dit op korte termijn niet mogelijk is, en capaciteit zal vragen, terwijl het om een relatief klein aantal vrijstellingsverzoeken zal gaan. DUO heeft in onderzoek of de totstandkoming van een uitwisseling met de Belastingdienst op een later tijdstip mogelijk is.

Het ATR adviseert daarnaast om de raming van de omvang van de gevolgen voor de regeldruk in de toelichting op te nemen en de raming van de omvang van de toename van de regeldruk naar beneden bij te stellen indien het advies ten aanzien van de bewijsstukken wordt opgevolgd. De raming is hierop aangepast en opgenomen in paragraaf 1.4 van de toelichting.

c. Internetconsultatie

Het conceptbesluit heeft gedurende vier weken opengestaan voor internetconsultatie. De consultatie heeft twee reacties opgeleverd. De respondenten reageren positief op de voorgestelde vrijstelling en stellen een aantal verbeteringen voor. Er werd onder andere ingegaan op de wijze van indienen van de aanvraag –zo efficiënt mogelijk- en op de bewijsstukken die moeten worden meegeleverd. De tekst van de toelichting is op enkele punten verduidelijkt. Er is duidelijker beschreven bij welke bewijsstukken maatwerk mogelijk is. En is verduidelijkt dat de leeftijd van de inburgeringsplichtige ondernemer geen invloed heeft op de inkomensgrens. Daarnaast is in het artikel 2.4a, eerste lid, onderdeel b, van het besluit de term 'inkomen uit onderneming' vervangen door 'winst uit een onderneming, bedoeld in artikel 3.8 van de Wet inkomstenbelasting 2001'.

3. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Aan artikel 2.4a wordt de vrijstelling voor ondernemers van het examenonderdeel ONA toegevoegd. Daarbij is ervoor gekozen om artikel 2.4a in zijn geheel te herformuleren. De vrijstelling bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, is de vrijstelling voor inburgeringsplichtigen die werken in loondienst. Die vrijstelling is reeds op 20 april 2019 in werking getreden.⁵ De voorwaarden voor deze vrijstelling zijn ongewijzigd.

De voorwaarden voor de vrijstelling voor ONA voor inburgeringsplichtige ondernemers zijn neergelegd in het eerste lid, aanhef en onderdelen b, en het tweede lid. Net zoals de vrijstelling voor inburgeringsplichtigen in loondienst wordt gekeken naar een periode van twaalf maanden voorafgaande aan de aanvraag om vrijstelling. In deze twaalf maanden moet sprake zijn geweest van een actieve onderneming waarbij de winst uit onderneming ten minste gelijk was aan de inkomensgrens of er moet sprake zijn geweest van het ontvangen van bijstand op grond van het Bbz 2004. De inkomensgrens, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, en tweede lid, wordt als volgt berekend. Bij het minimumloon, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag wordt opgeteld de vakantiebijslag van 8 procent, bedoeld in artikel 15 van die wet: € 381,60 + € 30,53 = € 412,13. Dit bedrag wordt vervolgens gedeeld door 40 en vermenigvuldigd met 48 en vervolgens vermenigvuldigd met 6: € 412,13 / 40 * 48 * 6 = € 2.967,34. Aangezien het artikel verwijst naar de bedragen in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag beweegt de inkomensgrens mee met de indexeringen van het wettelijke minimumloon en de minimumvakantiebijslag. Die indexeringen vinden plaats op 1 januari en 1 juli van ieder jaar. Aangezien slechts wordt verwezen naar het minimumloon, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, is de inkomensgrens niet afhankelijk van de leeftijd van de inburgeringsplichtige ondernemer. De inkomensgrens is niet gerelateerd aan het minimumjeugdloon.

In het eerste lid, onderdeel c, is de vrijstelling voor zelfstandigen met een uitkering vanuit het Bbz 2004 geregeld. Het gaat hier om bijstand vanuit het Bbz 2004 aan alle doelgroepen bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Bbz 2004. Daarbij zal het met name gaan om startende zelfstandigen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van het Bbz 2004. Doordat er niet verwezen wordt naar artikel 2, derde lid, van het Bbz 2004 geldt de vrijstelling niet voor de persoon die bijstand ontvangt gedurende de voorbereidingsperiode van ten hoogste twaalf maanden.

Het derde lid geeft de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de toepassing van de vrijstelling. Deze grondslag kan bijvoorbeeld worden gebruikt om vast te leggen hoe je als ondernemer je winst aantoot. Van deze mogelijkheid zal gebruik worden gemaakt als de praktijk daar aanleiding toe geeft.

Artikel I, onderdeel B

Met deze wijziging wordt het mogelijk gemaakt dat de termijn van drie jaar, bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, tweede zin, wordt verlengd. Het betreft hier de termijn van aanspraak op de lening van de vrijwillige inburgeraar (de persoon, bedoeld in artikel 4.1, van het Besluit inburgering). Vrijwillige inburgeraars zijn getroffen door de genomen maatregelen met betrekking tot de aanpak van het coronavirus. De maatregelen hadden en tot gevolg dat gedurende een periode geen klassikale lessen konden worden gevolgd

⁵ Stb. 2019, 148.

en geen inburgeringsexamens konden worden afgelegd. Na versoepeling van de maatregelen is aangepast klassikaal les en beperkte afname van examens weer mogelijk. Daarom wordt het mogelijk gemaakt dat de leentermijn van deze groep ambtshalve wordt verlengd door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De maatregelen die de regering genomen heeft, zijn uitzonderlijk en onzeker is hoe lang de periode gaat duren waarin ze van kracht zullen zijn. Daarom is opgenomen dat de termijn kan worden verlengd voor zover dat noodzakelijk is in verband met de uitbraak van het coronavirus. Verlenging van de termijn is meerdere keren mogelijk.

Artikel II

Artikel I, onderdeel A, van dit besluit treedt in werking met ingang van 1 oktober 2020. Aangezien gekeken wordt naar een periode van twaalf maanden voorafgaande aan de aanvraag, kan degene die in het jaar voorafgaande aan de wijziging als ondernemer werkzaam is geweest in aanmerking komen voor de vrijstelling. De invoeringstermijn wijkt af van de minimuminvoeringstermijn, bedoeld in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen van de regelgeving. Het is onwenselijk om de inwerkingtreding uit te stellen tot een later moment aangezien dit een positieve wijziging voor inburgeringsplichtige ondernemers betreft. De regering acht het wenselijk dat zij niet langer op deze vrijstellingsmogelijkheid hoeven te wachten dan noodzakelijk is.

Artikel I, onderdeel B, van dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na uitgifte van het staatsblad waarin dit besluit wordt gepubliceerd, en werkt terug tot en met 13 maart 2020, de dag waarop alle examenlocaties van DUO in verband met de uitbraak van COVID-19 zijn gesloten. Het betreft altijd een begunstigende maatregel waardoor terugwerkende kracht niet bezwaarlijk is. Nu het om een tijdelijke maatregel gaat, maar de einddatum niet vooraf kan worden vastgesteld, vervalt het onderdeel op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (aanwijzing 5.71, onderdeel B, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees