

Vergaderjaar 2013–2014

33 981

Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met een heffing bij het niet voldoen aan de quotumdoelstelling (Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 20 juni 2014 en het nader rapport d.d. 30 juni 2014, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 29 april 2014, no. 2014000858, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met een heffing bij het niet voldoen aan de quotumdoelstelling arbeidsbeperkten (Wet quotum arbeidsbeperkten), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in een heffing die door werkgevers moet worden betaald indien zij niet voldoen aan de voor hen vastgestelde quotumdoelstellingen voor het in dienst nemen van arbeidsbeperkten. Daarmee moet worden bereikt dat in de komende jaren 125.000 arbeidsbeperkten extra in dienst worden genomen door werkgevers.

Op 13 juni 2014 heeft de Afdeling op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beraadslaagd over het voorstel.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het doel van de in het Sociaal akkoord tussen de sociale partners gemaakte afspraak om een extra inspanning te leveren voor de tewerkstelling van de moeilijk plaatsbare groep arbeidsbeperkten. Tevens acht zij het juist dat dit in beginsel een door de sociale partners zelf getroffen vrijwillige regeling is. Zij begrijpt dat de regering behoefte heeft aan een wet als voorzien in het onderhavige voorstel teneinde een stok achter de deur te hebben voor het

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

onverhoopte geval dat deze afspraken onvoldoende zouden worden nageleefd. Zij maakt echter opmerkingen over de arbeidsmarktaspecten die samenhangen met het voorstel, over de effecten van het hanteren van een nulmeting, over de opzet van de heffing in het licht van de rechtszekerheid en over de afbakening van de doelgroep. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 29 april 2014, nr. 201400858, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet, waarvan het opschrift en citeertitel zijn aangepast, rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 juni 2014, nr. W12.14.0114/III, bied ik U hierbij aan.

Het kabinet is van mening dat met de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten het fundament onder de Participatiewet en de afspraken uit het sociaal akkoord wordt versterkt. De kansen voor mensen met een arbeidsbeperking om een reguliere baan te krijgen worden aanzienlijk verbeterd. Door de afspraken met sociale partners over de extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking en de afspraak om te komen tot 35 regionale werkbedrijven, die een bijdrage leveren dat de mensen met een arbeidsbeperking daadwerkelijk aan de slag gaan bij reguliere werkgevers, hebben de sociale partners zich verbonden aan de doelstelling van de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. Daarmee is een breed draagvlak ontstaan om de extra banen te creëren en te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt. Het kabinet is dan ook tevreden met deze afspraak met werkgevers en heeft er vertrouwen in dat er een flink aantal extra banen beschikbaar komt voor mensen met een arbeidsbeperking.

Deze banenafpraak is niet vrijblijvend. Het kabinet volgt de voortgang van de banenafpraak nauwgezet en als werkgevers deze afspraak onvoldoende realiseren dan kan een quotumheffing in werking treden. Werkgevers moeten dan een heffing betalen voor niet vervulde arbeidsplaatsen voor mensen uit de doelgroep. Zij worden daarmee op hun individuele verantwoordelijkheid aangesproken. Dit is in lijn met de afspraken uit het sociaal akkoord.

Onderstaand wordt nader ingegaan op de opmerkingen van de Afdeling bij het voorstel van wet.

1. Het voorstel

De achtergrond van het voorstel is gelegen in het Sociaal Akkoord van april 2013.² Daarin zijn afspraken gemaakt tussen sociale partners en de regering met het oog op verbetering van de kansen voor arbeidsbeperkten op de arbeidsmarkt. Hiermee wordt gestreefd naar een inclusieve arbeidsmarkt, waarin ook arbeidsbeperkten de kans krijgen zelfstandig te participeren. Concreet is door sociale partners en overheid afgesproken dat (individuele) werkgevers in de loop van de komende jaren 125.000 arbeidsbeperkten extra in dienst zullen nemen. Nadien zijn deze afspraken door de partijen bij de begrotingsafspraken 2014 verder aangescherpt, waardoor de vereiste streefcijfers in een sneller tempo moeten worden bereikt.³

De doelgroep van het voorstel is samengesteld uit drie delen. In de eerste plaats betreft dit personen die met ondersteuning bij de arbeidsinschakeling op grond van de Participatiewet naar een dienstbetrekking zijn of

² Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15.

³ Kamerstukken II 2012/13, 33 570, nr. 19.

worden geleid. Daarbij geldt als aanvullende voorwaarde dat zij niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. Daarnaast behoren tot de doelgroep de personen die zijn geïndiceerd op grond van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Ten slotte behoren daartoe personen die recht hebben op arbeidsondersteuning of op een arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong).

Met de quotumheffing worden individuele werkgevers gestimuleerd arbeidsbeperkten in dienst te nemen. De heffing fungeert als stok achter de deur. Zij kan pas worden geactiveerd indien blijkt dat de vereiste streefcijfers niet zijn gehaald. De beoordeling of aan de vereiste streefcijfers is voldaan, vindt plaats aan de hand van de landelijke cijfers over de ontwikkeling van de werkgelegenheid en het aandeel van de doelgroep daarin.

In de opzet van de heffing wordt aan de hand van het (landelijke) quotumpercentage bepaald of een werkgever in een bepaald jaar een quotumtekort heeft. Het quotumpercentage wordt bepaald op grond van de (macro)gegevens van het totaal aantal uren waarover in Nederland door werkgevers loon is betaald (zgn. verloonde uren) en het aandeel van de doelgroep daarin. Of een individuele werkgever een quotumtekort heeft wordt vervolgens bepaald aan de hand van de door hem in een jaar verloonde uren en het aandeel van de doelgroep daarin. Het quotumtekort is vervolgens het aantal verloonde uren voor personen uit de doelgroep dat in een jaar te weinig bij de werkgever in dienst is. Bij een tekort volgt een heffing ter hoogte van het quotumtekort, vermenigvuldigd met € 5.000. Dit betekent dat dit bedrag dient te worden betaald per persoon uit de doelgroep die te weinig in dienst is.

Indien is besloten tot activering van de heffing geldt deze ook voor de daarna volgende jaren, zo is de Afdeling gebleken uit het gevoerde overleg met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit betekent dat de heffing geactiveerd blijft, ook al worden in een later jaar de (macro) streefcijfers gehaald. Uit de wettekst en de toelichting blijkt deze opzet onvoldoende duidelijk. De Afdeling adviseert dan ook het voorstel aan te passen op dit punt.

1. Het voorstel

De Afdeling geeft aan dat uit de wettekst en de toelichting onvoldoende blijkt dat als de quotumheffing eenmaal geactiveerd is, dit betekent dat de heffing geactiveerd blijft, ook als in latere jaren de (macro) banenafpraak wordt gerealiseerd.

De constatering van de Afdeling dat de heffing geactiveerd blijft, ook al worden in een later jaar de (macro) streefcijfers gehaald, is juist. Het voorstel is zodanig gewijzigd dat de bepalingen die betrekking hebben op de vaststelling van het quotumpercentage nu geregeld zijn in artikel 38f van de Wfsv, en de bepalingen die betrekking hebben op de geleidelijke invoering van de quotumheffing in artikel 122l van de Wfsv. Hiermee wordt beter tot uitdrukking gebracht dat artikel 122l louter een invoeringsbepaling betreft. Indien op grond van artikel 122l, eerste lid, bij ministeriële regeling de quotumheffing wordt geactiveerd, dan is dit artikel uitgewerkt en kan vervallen. Dit brengt met zich mee dat wanneer de quotumheffing eenmaal is geactiveerd, de heffing daarna niet bij ministeriële regeling kan worden beëindigd. Indien daartoe zou worden besloten dan dient dit bij een separate (intrekkings)wet te worden gerealiseerd. De toelichting op genoemd artikel is in deze zin aangevuld.

2. Arbeidsmarktaspecten

a. Arbeidsmarktbeleid

In eerdere adviezen heeft de Afdeling meer in het algemeen de vraag aan de orde gesteld of in het arbeidsmarktbeleid voldoende aandacht bestaat voor het wegnemen van belemmeringen voor de vraag naar arbeid.⁴ Het gaat dan met name om de structuur van het loongebouw (inclusief het wettelijk minimumloon), de collectieve lastendruk die in de afgelopen periode sterk is gestegen, alsook om de regelgeving met betrekking tot arbeid, onder andere rond ontslag en ziekte. In deze adviezen heeft de Afdeling opgemerkt dat vraagtekens kunnen worden gezet bij de mate waarin de verschillende arrangementen terzake bijdragen aan het bevorderen van de vraag naar arbeid bij werkgevers. De Afdeling merkt op dat dit eens te meer geldt voor de vraag naar arbeid voor de doelgroep in het voorliggende voorstel. Het gaat immers om de moeilijkst plaatsbare groepen op de arbeidsmarkt.

In dit verband merkt de Afdeling voorts op dat het voorstel zelf ook weer tot een verhoging van de lasten op arbeid voor werkgevers leidt. Werkgevers worden immers met een additionele last geconfronteerd. Dit staat haaks op sterker wordende geluiden, ook vanuit het kabinet, dat de stijging van de collectieve lastendruk op arbeid in de afgelopen jaren geen goede ontwikkeling is voor de werkgelegenheid. Het is tevens de vraag of de quotumheffing werkgevers niet mede zal aanzetten tot het zo beperkt mogelijk houden van het personeelsbestand, om op die wijze ook de additionele last van de quotumheffing zoveel mogelijk te verminderen.

Bovendien merkt de Afdeling op dat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt vooralsnog niet gunstig zijn. Sinds het uitbreken van de crisis is de werkloze beroepsbevolking sterk toegenomen tot bijna 700.000 personen eind 2013.⁵ In deze periode is het aantal banen met 300.000 gedaald; in de periode eind 2012 tot eind 2013 met 128.000.⁶ Arbeidsmarktindicatoren wijzen weliswaar op herstel van werkgelegenheid, maar dit geeft nog geen aanleiding tot al te groot optimisme op de kortere termijn.⁷ Het invoeren van een quotumregeling in dergelijke omstandigheden zal moeilijker zijn dan in tijden van opgaande conjunctuur.

b. Kosten

Wil een quotumheffing effectief zijn, dan dient de hoogte ervan dusdanig te zijn, dat het voor een werkgever aantrekkelijker is om aan de quotumverplichtingen te voldoen dan om de heffing te moeten betalen. Indien dat niet zo is, bestaat het risico dat werkgevers een kostenbatenanalyse maken, die ertoe leidt dat velen volstaan met het betalen van de heffing zonder zich in te spannen voor het opnemen van arbeidsbeperkten. Bij zo'n ontwikkeling zouden de budgettaire doelstellingen van het voorstel

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 108 (Invoeringswet Participatiewet) en Kamerstukken II 2013/14, 33 818, nr. 4 (Wetsvoorstel werk en zekerheid).

⁵ CBS, arbeidsmarkt in vogelvlucht. UWV, Duiding Arbeidsmarktontwikkelingen 2014-I, februari 2014, bijlage I.

⁶ CBS, arbeidsmarkt in vogelvlucht. UWV, Duiding Arbeidsmarktontwikkelingen 2014-I, februari 2014, blz. 8.

⁷ Centraal Planbureau (CPB), Central Economisch Plan 2014, blz. 45. Het UWV verwacht voor 2014 een verdere afname van de werkgelegenheid met bijna 60.000 banen, terwijl voor 2015 een kleine toename met 20.000 banen wordt verwacht (UWV, Arbeidsmarktprognose 2014–2015).

wel worden gehaald (namelijk door extra inkomsten door de heffing)⁸, maar de werkgelegenheidsdoelstellingen voor de doelgroep zouden niet worden bereikt.

Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarop de hoogte van het bedrag van de quotumheffing, € 5.000 per werknemer is gebaseerd en waarop de verwachting is gebaseerd dat dit bedrag voldoende prikkel zal vormen om – zoals primair is beoogd – arbeidsbeperkten in dienst te nemen.

c. Verdringing

De doelgroep van het voorstel is beperkt geformuleerd om zo diegenen te ondersteunen die het nu het moeilijkst hebben op de arbeidsmarkt. Het risico bestaat dat invoering van het voorliggende voorstel leidt tot verdringing van andere groepen op de arbeidsmarkt. Dat betreft bijvoorbeeld personen die wel vallen onder de Participatiewet, maar niet onder de quotumregeling en de personen in de WAO/WIA. De laatsten zullen ten dele in dienst blijven bij hun oude werkgevers of op andere wijze worden gereïntegreerd, maar ten dele ook worden ontslagen en zullen alsdan moeilijk nieuw werk kunnen vinden. Ook de positie van andere kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt vraagt aandacht, zoals die van jongeren en oudere werklozen. Zoals uit de toelichting naar voren komt, is de arbeidsdeelname van jongeren tussen 2008 en 2013 sterker afgenomen dan die van arbeidsgehandicapten.⁹ Aldus bestaat bijvoorbeeld het risico dat de kansen op de arbeidsmarkt van jongeren (met name starters) met het voorstel verder zullen afnemen. Een soortgelijk probleem kan zich voordoen bij bijvoorbeeld oudere werklozen die niet arbeidsongeschikt zijn.

d. Detachering

De hoofdregel van het voorstel is, dat alleen via een dienstbetrekking aan het quotum kan worden voldaan. Artikel 38g biedt vervolgens de mogelijkheid dat bij algemene maatregel van bestuur de mogelijkheid wordt geopend om via detachering te voldoen aan de gestelde quota.¹⁰ Uit de toelichting wordt duidelijk dat het openen van die mogelijkheid wel wenselijk wordt geacht, maar vooralsnog stuit op praktische bezwaren (uitvoeringsaspecten): dubbeltellingen moeten worden voorkomen. Onderkend moet worden dat het mogelijk maken van detachingsconstructies de uitvoering complexer zal maken. Zoals ook uit veel commentaren naar aanleiding van de consultatie over het voorstel naar voren komt, betekent dit echter een aanzienlijke beperking van de arbeidsmarkt-kansen voor de doelgroep. Juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt vervullen flexibele vormen voor arbeidsrelaties, zoals ook uit de toelichting naar voren komt,¹¹ immers een belangrijke functie; detacheringen maken daar in de praktijk een belangrijk deel van uit. Meer in het algemeen is er een sterke trend waarbij het vaste dienstverband steeds meer wordt vervangen door vormen van flexwerk of zzp-constructies.¹² Indien deze vormen van arbeid niet onder de quotumregeling zouden

⁸ Voor het voorstel is een besparing op de uitkeringslasten oplopend tot meer dan € 300 mln ingeboekt (toelichting, paragraaf 6.2 en Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 107, blz. 100). Doordat werkgevers als gevolg van de nulmeting met quota bovenop de aantallen van de nulmeting ook verlies aan banen goed moeten maken, ligt het financiële risico hiervan voortaan niet bij de overheid, maar bij werkgevers. De besparing voor de overheid, en de last voor werkgevers, kan daarmee feitelijk, bij daling van de werkgelegenheid, nog verder oplopen ten opzichte van de situatie zonder de quotumregeling.

⁹ Toelichting, paragraaf 1.3.

¹⁰ Paragraaf 5.2 van de toelichting.

¹¹ Paragraaf 5.2 van de toelichting.

¹² Zie recentelijk onder andere Sociaal en Cultureel Planbureau, Vraag naar Arbeid 2013, mei 2014.

vallen, zou het voor werkgevers minder aantrekkelijk worden om zich voor het arbeidsmarktdoel van het wetsvoorstel in te zetten.

De Afdeling is van oordeel dat een oplossing voor deze problematiek dan ook noodzakelijk is om de regeling met een gerede kans op succes in te kunnen voeren.

De Afdeling adviseert nader op ieder van de vorenstaande punten afzonderlijk en op de punten in onderlinge samenhang in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Arbeidsmarktaspecten

a. Arbeidsmarktbeleid

De Afdeling stelt dat het succes van de banenafpraak niet alleen afhangt van de inspanningen van werkgevers, maar ook zal afhangen van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De Afdeling geeft aan dat het moeilijker is om aan een quotumregeling te voldoen in de huidige situatie op de arbeidsmarkt dan ten tijde van een opgaande conjunctuur.

Het is ongetwijfeld zo dat een opgaande conjunctuur kan helpen bij het voldoen aan de gemaakte banenafpraak of aan een quotum mocht het nodig zijn dat te activeren. Het kabinet constateert echter dat de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking veel lager is dan van de bevolking als geheel en dat deze daalt. Dat was ook al het geval voor de recente recessie. Dit vraagt om een maatschappelijke verandering en daardoor een ontwikkeling naar een meer inclusieve arbeidsmarkt. De banenafpraak van werkgevers en werknemers bevestigt dat een dergelijke cultuuromslag nodig is. De banenafpraak is ook niet gericht op de korte termijn, maar op een gestage opbouw van extra banen met in de structurele situatie 125 duizend extra banen.

Ondanks een oplopende werkloosheid zijn er jaarlijks nog steeds meer dan 900.000 baanvinders en ontstaan nog steeds iedere dag gemiddeld 2.000 vacatures. De dynamiek op de arbeidsmarkt is onverminderd groot en met de demografische ontwikkelingen in de toekomst (vergrijzing) is een zo volledig mogelijke benutting van het arbeidspotentieel van de Nederlandse bevolking onverminderd belangrijk. Met de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten werkt het kabinet de gemaakte afspraken in het Sociaal akkoord, over de extra banen voor mensen met een beperking, uit. De banenafpraak en een eventuele quotumheffing zorgen ervoor dat er meer banen beschikbaar komen voor de doelgroep die het het lastigst heeft op de arbeidsmarkt. Mensen uit de Wajong, Wsw en mensen die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen en die onder de Participatiewet vallen. De quotumplicht fungeert daarbij als stok achter de deur om ervoor te zorgen dat de extra banen ook daadwerkelijk beschikbaar komen.

b. Kosten

De Afdeling wijst erop dat, wil een quotumheffing effectief zijn, de hoogte ervan dusdanig dient te zijn dat het voor een werkgever aantrekkelijker is om aan de quotumverplichtingen te voldoen dan om de heffing te moeten betalen. Het risico bestaat dat werkgevers een kosten-batenanalyse maken, die ertoe leidt dat velen volstaan met het betalen van de heffing zonder zich in te spannen voor het opnemen van arbeidsbeperkten.

Het kabinet gaat er van uit dat de heffing van 5.000 euro voldoende hoog is om te stimuleren dat werkgevers meer arbeidsplaatsen voor mensen uit de doelgroep beschikbaar stellen. De heffing is immers niet eenmalig.

Voor iedere niet-gerealiseerde plek dient jaarlijks de heffing te worden betaald. Het is voor een werkgever alleen profijtelijk om iemand met een beperking in dienst te nemen, als de jaarlijkse extra kosten die hij bij het aannemen van iemand met een beperking heeft, lager zijn dan 5.000 euro. Gelet op het feit dat de werkgever met loonkostensubsidie compensatie krijgt voor verminderde productiviteit en dat de gemeente of UWV andere instrumenten kan inzetten om de werkgever te ontzorgen, zoals begeleiding, werkplekaanpassingen, no-risk polis, job carving etc, is het voor werkgevers verstandiger en economischer om mensen uit de doelgroep aan te nemen in plaats van jaar in jaar uit de heffing te betalen. Mocht in de loop van de tijd onverhoopt blijken dat werkgevers dit niet doen, dan zou de wetgever ervoor kunnen kiezen de heffing te verhogen. Naast de financiële prikkel van de quotumheffing speelt de intrinsieke verantwoordelijkheid van werkgevers uiteraard ook een rol. Het is belangrijk dat werkgevers uiting geven aan de gedeelde verantwoordelijkheid van allen om in onze samenleving mensen met beperkingen te laten meedoen.

c. Verdringing

De Afdeling wijst op mogelijke verdringingseffecten voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die niet tot de doelgroep van de banenafpraak en het quotum behoren. Werkgevers zullen immers als ze mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen, voor die mensen kiezen die meetellen voor de banenafpraak en het quotum. Doordat mensen met een WIA-uitkering niet meetellen, zullen de arbeidsperspectieven van deze mensen verminderen, aldus de Afdeling.

Het kabinet kan verdringing nooit uitsluiten. De arbeidsmarkt kent cycli van vraag en aanbod en is geen statisch geheel. De banenafpraak uit het sociaal akkoord richt zich echter op een groep die het erg lastig heeft op de arbeidsmarkt, mensen met een arbeidsbeperking in de Wajong, Wsw en onder de Participatiewet die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Doordat Nederland een wettelijk minimumloon heeft, zijn werkgevers gehouden dit wettelijk minimumloon aan hun werknemers te betalen. Mensen die onvoldoende productief zijn om dat minimumloon te verdienen, zijn hierdoor sterk in het nadeel, omdat werkgevers terughoudend zijn hen in dienst te nemen. Meedoen in het reguliere arbeidsproces is hierdoor voor deze groep bijna onmogelijk. Het kabinet wil dat deze mensen niet nog langer aan de kant staan en zet zich dan ook met volle overtuiging in om, in het kader van een inclusieve arbeidsmarkt, de arbeidsdeelname van deze mensen te verhogen.

Daarbij is het van belang dat werkgevers functies aanpassen om tot geschikt werk voor mensen met een arbeidsbeperking te komen. Mensen uit de doelgroep passen in de meeste gevallen niet op reguliere vacatures. Dit betekent dat functies aangepast moeten worden op de mogelijkheden van kandidaten (jobcarving) of dat binnen het bedrijf gekeken wordt naar geschikte taken die door mensen uit de doelgroep uitgevoerd kunnen worden (functiedifferentiatie). Een voordeel van functiedifferentiatie is dat vaste werknemers worden ontlast en dat zij zich kunnen gaan richten op het deel van de functie dat op hun eigen niveau is.

Sociale partners hebben in het sociaal akkoord afgesproken dat werkgevers voor de mensen met een uitkering op grond van de WIA een extra inspanning zullen leveren.

Om te kunnen vaststellen dat de extra banen uit de banenafpraak niet leiden tot vervanging van bestaande dienstbetrekkingen met mensen die een WIA-uitkering ontvangen, zal het kabinet via de reguliere rapportages van UWV de werkhervatting vanuit de WIA monitoren.

Voor ouderen en jongeren zijn door het kabinet al specifieke maatregelen ingezet om de arbeidsdeelname te bevorderen. Voor jongeren is er het actieplan bestrijding jeugdwerkloosheid¹³ en voor ouderen zijn extra middelen beschikbaar gesteld via het actieplan 55 plus van UWV¹⁴.

d. Meetellen van detacheringen en inleenconstructies bij de inlenende werkgever

De Afdeling wijst erop dat het van groot belang is dat detacheringen en andere inleenconstructies meetellen bij de inlenende werkgever. Dat maakt het voor werkgevers makkelijker om te kunnen voldoen aan de quotumheffing. Zij roept het kabinet op hiervoor een oplossing te vinden.

In de toelichting wordt er enerzijds op gewezen dat het vanuit bestaande administraties niet mogelijk is om werkvormen als detacheringen en uitzendwerk mee te tellen bij de inlenende werkgever. Er is echter ook opgenomen dat het kabinet eraan hecht dat hiervoor een werkbaar systeem wordt ontwikkeld en dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld waarmee deze werkvormen meetellen bij de inlenende werkgever.

Gedurende de periode dat het wetsvoorstel aan de Raad van State ter advisering is voorgelegd, heeft het kabinet samen met sociale partners en belanghebbende partijen aan een mogelijke oplossing gewerkt. Hierbij wordt gekoerst op een gedetailleerd, sluitend systeem op het niveau van de individuele werkgever dat kan worden ingezet als de quotumheffing moet worden geactiveerd.

Voor de periode van de banenafpraak wordt een minder gedetailleerd systeem uitgewerkt. Tijdens de banenafpraak is er immers geen informatie nodig op individueel werkgeversniveau, maar kan worden volstaan met gegevens op sectorniveau (wordt iemand uit de doelgroep uitgeleend aan de overheid of niet-overheid).

Er is een nieuwe paragraaf 5.3 aan het algemeen deel van de Memorie van Toelichting toegevoegd met een passage waarin de met de betrokken partijen gemaakte afspraken worden beschreven. Het wetsvoorstel is uitgebreid met de delegatiegrondslagen die noodzakelijk zijn om de voorgestelde oplossing via lagere regelgeving gestalte te geven.

3. Nulmeting

Hoofdstuk 4 van de toelichting beschrijft ervaringen in het buitenland (met name Duitsland) en eerdere ervaringen in Nederland met quotumregelingen (zoals de Wet arbeid gehandicapte werknemers). Kenmerk van dergelijke regelingen is dat deze er van uitgaan dat een percentage van het totale personeelsbestand van de werkgever moet bestaan uit de doelgroep. Dit betekent dat het totale aantal banen dat voor de doelgroep beschikbaar moet zijn meebeweegt met de omvang van het personeelsbestand van de werkgever. Zo'n benadering heeft echter ook nadelen, zoals ook de toelichting beschrijft. Uit onderzoeken komt naar voren, dat als gevolg van «labelling»¹⁵ en herallocatie¹⁶ de werkgelegenheidseffecten van quotumregelingen die aldus zijn vormgegeven voor de doelgroep per saldo vrij beperkt blijken te zijn.¹⁷ Voorts brengt een teruggang in

¹³ Kamerstukken II, 2012/13, 29 544, nr. 438

¹⁴ Kamerstukken II, 2013/14, 29 544, nr. 497

¹⁵ Het registreren van bestaande werknemers als arbeidsbeperkte.

¹⁶ Het aantrekken van arbeidsbeperkten uit andere bedrijven.

¹⁷ CPB, Centraal Economisch Plan 2013, blz. 71.

werkgelegenheid ook teruggang mee van het aantal banen dat voor de doelgroep beschikbaar moet zijn. Het vorenstaande brengt mee dat bij een dergelijke opzet niet verzekerd is dat de doelstelling dat in de loop van de komende jaren 125.000 arbeidsgehandicapten extra in dienst worden genomen, zal worden bereikt.

In het voorstel zijn de problemen van de gangbare quotumregelingen onderkend en is daarom gekozen voor een andere systematiek. Kenmerkend voor deze systematiek is dat wordt uitgegaan van een nulmeting waarbij wordt vastgesteld hoeveel personen uit de doelgroep op 1 januari 2013 in dienst waren bij werkgevers. De afgesproken streefcijfers betreffen (uiteindelijk in totaal 125.000) extra banen voor de doelgroep, bovenop de nulmeting. De nulmeting en de streefcijfers worden landelijk (macro) vastgesteld, dus ongeacht de feitelijke verdeling tussen bedrijven, sectoren, regio's en dergelijke. Bij activering van de quotumregeling worden de aantallen uit de (macro) streefcijfers omgerekend naar (micro) quota voor individuele werkgevers.

De Afdeling begrijpt dat is gezocht naar een systematiek waarmee de hiervoor genoemde bezwaren kunnen worden ondervangen teneinde een quotumregeling te doen bijdragen aan het daadwerkelijk additioneel opnemen van arbeidsbeperkten bovenop het bestaande personeelsbestand. Zij merkt op dat met de voorgestelde opzet evenwel enkele nieuwe knelpunten ontstaan.

De gekozen systematiek heeft als nadeel dat – anders dan het gebruikelijke systeem van quotumregelingen – niet wordt meebewogen met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt laten zien dat de situatie voor werknemers vooralsnog niet gunstig is, zoals hiervoor in onderdeel a is uiteengezet.

Een krimpende arbeidsmarkt betekent dat werkgevers ingevolge het voorstel met een nog grotere opgave worden geconfronteerd, gegeven de nulmeting per 1 januari 2013. Zij zullen immers niet alleen de afgesproken extra banen moeten creëren, maar ook het (autonome) verlies aan banen voor arbeidsbeperkten moeten goedmaken.

Dit effect wordt nog versterkt doordat bij de berekening van de opgelegde quota geen rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van de arbeidsmarkt over verschillende sectoren in de markt en verschillende bedrijven. Onderkend moet worden dat er grote verschillen zijn tussen sectoren, niet alleen waar het gaat om de aard van de werkzaamheden, maar ook waar het betreft de ontwikkeling van de werkgelegenheid (krimpsectoren en groeisectoren; regionale verschillen), het risico op het ontstaan van arbeidsbeperkingen en de mogelijkheden om arbeidsbeperkten in te schakelen in het arbeidsproces. De meer algemene overwegingen van de toelichting en het Sociaal Akkoord motiveren in dit verband niet voldoende deze ongerichte «vertaling» van de landelijk overeengekomen verplichtingen naar het niveau van de individuele werkgevers.

Daarnaast voorziet het voorstel niet in de situatie waarin een werkgever vacatures voor arbeidsbeperkten in voldoende mate heeft opengesteld, maar onvoldoende (geschikte) kandidaten beschikbaar zijn.¹⁸ De doelgroep betreft, zoals de toelichting¹⁹ vermeldt, in wezen de moeilijkst

¹⁸ Dit voorbeeld is niet hypothetisch: toen glastuinbouwbedrijven een paar jaar geleden actief mensen gingen werven onder Rotterdamse bijstandsgerechtigden, kregen zij de vacatures niet vervuld. Voor de vervulling van een functie is niet alleen de bereidheid van een werkgever, maar ook van een werknemer nodig. De armoedeval speelt hierbij mogelijk een rol.

¹⁹ Paragraaf 2.2 van de toelichting.

plaatsbare groep binnen het bestand van de genoemde regelingen (Participatiewet, Wsw en Wajong). Uit de toelichting²⁰ blijkt dat de beschikbare doelgroep volgens een zeer ruwe schatting ongeveer 350.000 personen betreft.²¹ Dit betekent dat in de loop van de komende jaren meer dan een derde van die populatie aan werk zal moeten worden geholpen.

De Afdeling adviseert nader op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Nulmeting

De Afdeling geeft aan dat de gekozen systematiek met een nulmeting en streefcijfers ertoe leidt dat het quotum niet meebeweegt met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Daarnaast wijst de Afdeling op de grote verschillen tussen sectoren en spreekt van een ongerichte vertaling van landelijke afspraken naar het niveau van de individuele werkgever. Ook vraagt de Afdeling aandacht voor de mogelijke situatie dat werkgevers voldoende vacatures beschikbaar stellen, maar er onvoldoende kandidaten beschikbaar zijn.

De afspraken uit het sociaal akkoord zijn voor het kabinet belangrijk omdat zij meehelpt om de doelstelling van de Participatiewet te realiseren. Met het sociaal akkoord is er draagvlak bij de sociale partners voor de doelstelling om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Sociale partners stellen zich met de afspraken in het sociaal akkoord garant voor extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking.

Tijdens de periode van de banenafpraak hebben werkgevers alle vrijheid om de extra banen te realiseren. Er kunnen afspraken worden gemaakt tussen verschillende regio's, sectoren, grote en kleine werkgevers, om op die manier aan de banenafpraak te kunnen voldoen. Zolang de banenafpraak wordt gerealiseerd, wordt de quotumheffing niet geactiveerd. Het is dus ook zaak en voor alle betrokken partijen het allerbeste om de situatie te vermijden dat de quotumheffing moet worden geactiveerd. Als blijkt dat de banenafpraak in enig jaar niet is gerealiseerd, wordt na overleg met de sociale partners en de VNG de quotumheffing geactiveerd. De vrijheid om extra banen te creëren op welke manier dan ook, is dan weg. Immers, die vrijheid heeft dan tot vrijblijvendheid geleid en dan dus niet het gewenste resultaat opgeleverd.

De quotumregeling is, zoals de Afdeling ook aangeeft, bedoeld als «stok achter de deur». Met de quotumheffing introduceert het kabinet een financiële prikkel voor werkgevers om meer arbeidsplekken beschikbaar te stellen voor mensen met een arbeidsbeperking uit de doelgroep. Daarbij wordt vastgehouden aan de cijfers van de banenafpraak. De afgesproken cijfers zijn vaste jaarlijkse getallen die in het sociaal akkoord niet zijn voorzien van een mechanisme om ze te verhogen of verlagen aan de hand van de conjunctuur of de stand van de arbeidsmarkt. Per niet ingevulde arbeidsplek wordt een heffing van 5.000 euro opgelegd. Hiermee worden werkgevers, meer dan bij de banenafpraak, individueel aangesproken om hun bijdrage te leveren aan het vergroten van de werkgelegenheid voor mensen met een arbeidsbeperking. Daarbij wordt de banenafpraak zoals die gemaakt is voor de overheid en de markt vertaald naar een quotumpercentage voor de markt en een quotumpercentage voor de overheid.

²⁰ Paragraaf 2.2.1 van de toelichting.

²¹ Ca 450.000 personen met een arbeidsbeperking, minus ca 100.000 personen met werk in 2012 (uitgezonderd beschut werk), en minus een onbekend aantal personen met werk in 2012 die eind 2012 in de bijstand zat.

Hiermee ontstaat een gerichte en zorgvuldige vertaling van de macro banenafpraak naar een quotumheffing per individuele werkgever.

Het kabinet onderschrijft het belang dat werkgevers voldoende kandidaten aangeleverd krijgen om op die manier aan de banenafpraak of het individueel quotum te kunnen voldoen. De praktijk heeft in de afgelopen jaren geleerd dat het tot stand brengen van een «match» tussen werkzoekende en werkgever geen sinecure is en tijd vergt. Het vraagt inspanningen van de werkgevers, gemeenten, UWV en de mensen zelf om werkzoekenden op de geschikte werkplek te plaatsen. De regionale werkbedrijven zullen als schakel fungeren tussen de werkgever en de mensen met een arbeidsbeperking die aan de slag worden geholpen. De betrokkenheid van werkgevers, gemeenten en UWV bij de regionale werkbedrijven vergroot de kansen op een succesvolle matching en plaatsing.

4. Rechtszekerheid

De maatstaven die het voorstel toepast voor het opleggen van de heffing kunnen pas na afloop van een jaar worden bepaald. Pas dan is immers bekend hoeveel uren er zijn verloond en welk aandeel arbeidsbeperkten daarin hebben gehad. Omdat deze maatstaven macro worden bepaald, zijn deze voor de werkgever niet vooraf kenbaar. Zo is de normstelling mede afhankelijk van de mate waarin de werkgelegenheid zich in het algemeen ontwikkelt: indien er in een periode sprake is van veel banenverlies, wordt de opgave voor de individuele werkgever groter, en omgekeerd. Met het oog op de rechtszekerheid moet worden voorkomen dat voor de individuele werkgever niet vooraf kenbaar is welke normstelling voor hem zal gelden. Uit het overleg dat met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is gevoerd, heeft de Afdeling begrepen dat aan deze problematiek tegemoet is gekomen. Het quotumpercentage dat voor de individuele werkgever zal gelden voor een bepaald jaar wordt vastgesteld in het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor het quotum wordt vastgesteld (t-1). Dat gebeurt op basis van de gerealiseerde (macro)cijfers over het jaar dáárvoor (t-2); het quotumpercentage wordt vervolgens toegepast op de gerealiseerde (individuele (micro)) cijfers van het jaar waarvoor het quotumpercentage is vastgesteld; de heffing vindt plaats in het jaar t+1.²² De normstelling (quotumpercentage) is aldus gebaseerd op gegevens van een ander jaar dan het jaar waarop het betrekking heeft.

Deze opzet blijkt echter niet uit de tekst van het voorstel en de toelichting.

De Afdeling adviseert op dit punt de tekst en de toelichting aan te passen.

4. Rechtszekerheid

De Afdeling wijst erop dat de wetgeving en toelichting onvoldoende helder schetsen hoe het tijdspad van de berekening van het quotumpercentage, de berekening van het quotumtekort en de berekening van de quotumheffing eruit zien. De Afdeling geeft daarbij aan dat als de quotumheffing wordt geactiveerd, het uit oogpunt van rechtszekerheid absoluut noodzakelijk is dat werkgevers bij aanvang van een kalenderjaar weten aan welk quotumpercentage moet worden voldaan.

²² Bij wijze van voorbeeld kan dit betekenen dat in 2016 op basis van de (macro) gegevens over 2015 het quorumpercentage voor 2017 (en daarmee ook voor de heffing) wordt vastgesteld. In 2018 vindt het heffingsproces plaats op basis van de (individuele) gerealiseerde cijfers over 2017 plaats.

Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is het algemeen deel van de Memorie van Toelichting uitgebreid met een aparte paragraaf (2.4.4) waarin dit tijdpad wordt geschetst en toegelicht. In het wetsvoorstel is een nieuw artikel 38f in de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) toegevoegd over de berekening van het quotumpercentage. Deze wetteksten waren oorspronkelijk opgenomen in het nieuwe artikel 122b van de Wfsv (thans vernummerd tot artikel 122l). De wijziging behelst daarmee geen inhoudelijke wijziging, maar betreft uitsluitend een verduidelijking. Met het opnemen van een nieuw artikel 38f Wfsv hanteert de wettekst de tijdsvolgorde van de diverse elementen die van belang zijn voor de berekening van de quotumheffing (quotumpercentage, quotumtekort, en opleggen heffing). De wettekst wordt daarmee overzichtelijker en eenduidiger van opzet.

5. Doelgroep

De doelgroep bestaat uit personen in de Participatiewet die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen, en uit alle personen in de Wsw en de Wajong. Deze afbakening van de doelgroep roept de vraag op of de criteria voor het bepalen van de doelgroep consistent zijn.

In de eerste plaats geldt voor degenen in de Participatiewet als aanvullende voorwaarde, dat zij niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. Die voorwaarde geldt niet voor Wsw-ers en Wajongers: zij tellen altijd mee, ook indien zij wel in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen.

Daarnaast zijn er personen die niet tot de doelgroep behoren, maar die zich in een vergelijkbare positie bevinden. Zo is niet duidelijk waarom andere groepen met een arbeidsbeperking, en met name de (grote) groep personen die een uitkering op grond van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) of de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) ontvangen en die niet meer in dienst zijn bij een werkgever, niet worden gerekend tot de doelgroep.

Dit zou er toe kunnen leiden dat een werkgever die veel werk heeft gemaakt van de tewerkstelling van arbeidsgehandicapte werknemers die niet tot de doelgroep van het voorstel behoren, zou kunnen worden geconfronteerd met een heffing omdat de door hem tewerkgestelde moeilijk plaatsbare werknemers niet behoren tot de voorgestelde doelgroep van het voorstel.

De Afdeling adviseert de afbakening van de doelgroep nader te bezien en zo nodig het voorstel aan te passen.

5. Doelgroep

De Afdeling vraagt waarom voor de Participatiewet doelgroep een aanvullende voorwaarde geldt, dat zij niet in staat moeten zijn om het WML te verdienen, terwijl dit voor de Wsw-ers en Wajongers niet geldt.

Het kabinet richt zich op hen die het lastigst hebben op de arbeidsmarkt. De Wsw-ers en Wajongers zijn mensen in regelingen in transitie. De Wsw wordt afgesloten en de Wajong blijft open voor mensen die duurzaam arbeidsongeschikt zijn zonder arbeidsvermogen. De nieuwe instroom zal plaatsvinden in de Participatiewet, het onderscheidend criterium voor die instroom om mee te tellen voor de doelgroep banenafpraak/quotum, is het niet kunnen verdienen van het WML. Bij de afspraken omtrent de Participatiewet in februari 2014 met CU, D66 en SGP is besloten om in het kader van een deugdelijke overgang naar de nieuwe

situatie, alle Wajongers onderdeel te laten zijn van de banenafpraak/quotum doelgroep. Zoals dit voor Wsw'ers al gold.

Verder wijst de Afdeling erop dat niet duidelijk is waarom andere groepen mensen met een arbeidsbeperking (WAO of WIA) niet tot de doelgroep behoren.

Het kabinet wijst op de afspraken die gemaakt zijn in het sociaal akkoord. Het sociaal akkoord is een historische stap. Sociale partners stellen zich met de afspraken in het sociaal akkoord garant voor extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Daarmee bieden sociale partners een zeer stevig fundament om deze groep aan de slag te krijgen bij reguliere werkgevers. In het sociaal akkoord is ervoor gekozen deze afspraken te richten op de mensen die het het lastigst hebben op de arbeidsmarkt, mensen met een arbeidsbeperking in de Wajong, Wsw en onder de Participatiewet die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. De Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten is een uitwerking van deze afspraken en sluit daarom zoveel mogelijk aan bij de afspraken uit het sociaal akkoord. Op deze wijze zorgt het kabinet ervoor dat de extra banen terecht komen bij die mensen voor wie zij bedoeld zijn. Voor de WIA groep is in het sociaal akkoord een separate afspraak gemaakt.

Zoals in de Memorie van Toelichting opgenomen kan als het afgesproken aantal banen niet wordt gehaald, de quotumheffing voor de marktsector, na overleg met sociale partners en gemeenten, worden geactiveerd. Dit overleg betreft onder meer de monitorgegevens, verklarende factoren (bijvoorbeeld conjunctuur, regionale arbeidsmarktvraag en -aanbod, omvang en definiëring doelgroep, werkbedrijf etc) voor het niet halen van het beoogde aantal, alsook de beoogde activeringswijze.

6. Arbeidsongeschiktheidsfonds

De voorgestelde bepalingen worden ondergebracht in de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) in het hoofdstuk betreffende het Arbeidsongeschiktheidsfonds en de Werkhervattingskas. De opbrengsten van de quotumheffing worden toegevoegd aan het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof). Blijkens de toelichting²³ (paragraaf 2.5) draagt de werkgever die personen met een arbeidsbeperking in dienst neemt, direct bij aan de vermindering van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, terwijl de werkgever die dat niet doet, indirect bijdraagt door een heffing. Deze redenering is moeilijk te volgen. De regelingen waaruit de doelgroep voor het voorstel is samengesteld (Participatiewet, Wsw en Wajong) worden niet uit het Aof gefinancierd: de Participatiewet en de Wsw worden bekostigd door gemeenten, daarbij in belangrijke mate ondersteund vanuit het Gemeentefonds, terwijl de Wajong hoofdzakelijk wordt gefinancierd door het Rijk. Uiteindelijk worden deze regelingen dus hoofdzakelijk uit de schatkist betaald. Dat is ook logisch: deze regelingen zijn immers voorzieningen. Het ligt dan ook niet voor de hand de opbrengsten in het Aof te laten vloeien. Dat de mogelijkheid wordt gecreëerd om middelen uit het Aof over te hevelen naar het Rijk ten behoeve van de Participatiewet en de Wajong doet hieraan niet af. Eerder maakt dit de opzet omslachtig en ondoorzichtig.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt nader te bezien.

²³ Paragraaf 2.5 van de toelichting.

6. Arbeidsongeschiktheidsfonds

De Afdeling geeft aan dat het niet voor de hand ligt de opbrengsten uit de quotumheffing ten gunste te laten komen van het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof).

De quotumheffing wordt geheven ten behoeve van een meer gelijke en directe verdeling van de lasten van de collectief gefinancierde arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en dient ter bevordering van de arbeidsdeelname van mensen met een beperking op de arbeidsmarkt. Met de heffing worden werkgevers individueel aangesproken op hun verantwoordelijkheid om meer arbeidsplekken beschikbaar te stellen voor mensen met een beperking.

Dat de heffing ten gunste komt van het Aof vindt het kabinet logisch, aangezien eventuele arbeidsongeschiktheidsuitkeringen aan werknemers met een arbeidsbeperking uit dit fonds worden gefinancierd. Als een werkgever bijvoorbeeld iemand met een arbeidsbeperking die onder de Participatiewet valt in dienst neemt, kan na twee jaar ziekte als de werknemer nog steeds arbeidsongeschikt is een WIA-uitkering moeten worden verstrekt. De WGA-uitkeringen aan deze werknemers en de eventuele Ziektewet-uitkeringen aan deze werknemers indien het dienstverband met de werknemer is geëindigd tijdens de periode van loondoorbetaling worden gefinancierd uit het Aof. De heffing komt daarmee ten gunste van het fonds waaruit ook de eventuele arbeidsongeschiktheidsuitkeringen aan werknemers uit de doelgroep van het quotum worden betaald.

7. Doelgroepregister

a. Beoordeling

Blijkens het voorstel bestaat de doelgroep grosso modo uit de doelgroep van de Participatiewet, voor zover personen niet in staat zijn tot het verdienen van het wettelijk minimumloon. Daarnaast betreft het de populatie van de Wsw (voor zover deze geen werk heeft) en Wajongers, voor zover zij niet volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard. Om deze doelgroep te kunnen identificeren, dient een doelgroepregister te worden opgezet.

De personen die tot de doelgroep behoren, worden opgenomen in het door UWV te beheren doelgroepregister. Ten aanzien van de Wajongers en Wsw-ers zijn hiervoor geen nadere voorzieningen vereist. Bij de Participatiewet is hiervoor echter een afzonderlijke beoordeling nodig. Uit het voorgestelde artikel 38b, eerste lid, onder a, Wfsv blijkt dat het UWV deze beoordeling verricht. Deze is in het voorstel echter niet verder uitgewerkt; hiervoor komt lagere regelgeving. Daarbij ontstaat samenloop bij de beoordeling (ook door UWV) van de verdien capaciteit voor de loonkostensubsidie in de Participatiewet. Die beoordeling is echter gekoppeld aan een concrete (voorgenomen) dienstbetrekking, terwijl de nu voorliggende beoordeling een algemeen karakter heeft. Daarnaast ontstaat ook samenloop met de beoordeling in het kader van beschut werk in de Participatiewet. Blijkens de toelichting wordt nog gewerkt aan stroomlijning van de verschillende beoordelingen. Daarvoor lijkt vooral nodig dat de maatstaven voor de beoordelingen op elkaar worden afgestemd.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de afstemming tussen de verschillende beoordelingen die door UWV in dit verband zullen worden verricht.

b. Verantwoordelijkheid juistheid gegevens

Voor de uitvoering van de quotumheffing wordt gebruik gemaakt van de gegevens uit de polisadministratie en die uit het doelgroepregister. Op basis daarvan wordt een beschikking opgesteld. Een aparte opgave door de werkgever ten behoeve van de vaststelling van de heffing is in deze opzet niet nodig. Ingeval de werkgever de juistheid van de gebruikte gegevens betwist, kan dit lastige discussies geven, gelet op de verantwoordelijkheid van de overheid voor de gebruikte gegevens in deze opzet, terwijl de werkgever zelf in eerste instantie het beste in staat is de juistheid ervan vast te stellen. Tegen deze achtergrond komt de vraag op of niet een heffingssystematiek overweging verdient waarbij meer gebruik wordt gemaakt van de opgave van de werkgever zelf.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan.

7. Doelgroepregister

a. Beoordeling

De Afdeling adviseert om nader in te gaan op de manier hoe de verschillende beoordelingen die UWV kan uitvoeren voor de Participatiewet doelgroep (loonkostensubsidie, beschut werk, banenafpraak) met elkaar worden afgestemd.

De Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten bevat de wettelijke grondslag voor de beoordeling doelgroep banenafpraak die UWV zal uitvoeren. Via lagere regelgeving zal dit verder worden uitgewerkt. In lijn met de uitgangspunten van de Participatiewet kunnen gemeenten mensen die onder de Participatiewet vallen voor een beoordeling doorsturen naar UWV. Eén van de uitgangspunten van de Participatiewet is dat de gemeente haar inwoners het beste kent en maatwerk moet kunnen leveren doordat zij het geheel overzien binnen hun gemeente. Daarom is het van belang dat de adviesaanvraag van de beoordeling banenafpraak door de gemeente wordt gedaan.

De Afdeling merkt terecht op dat er samenhang bestaat met de andere beoordelingen waar UWV een rol speelt, Wajong, beschut werk en loonkostensubsidie. Er zijn echter essentiële verschillen. Zo wordt een Wajong-beoordeling aangevraagd door de cliënt zelf en betreft dat in beginsel een zaak tussen de aanvrager en UWV, waarbij de gemeente geen rol speelt. Terwijl de gemeente juist voor de mensen die ze onder haar hoede heeft een beoordeling voor Beschut werk en de banenafpraak aanvraagt, indien de gemeente dat nodig vindt.

Het kabinet acht het niet wenselijk om gecombineerde beoordelingen te verplichten, dit werkt in tegen de voordelen van gemeentelijke beleidsvrijheid. Zij stimuleert echter wel overleg tussen UWV en gemeenten over de samenhang tussen de beoordelingen om zoveel als mogelijk te waarborgen dat mensen niet twee keer hoeven te verschijnen als de beoordeling al mogelijk is op grond van reeds bij UWV beschikbare informatie. De wet en regelgeving staan afspraken in dit kader niet in de weg.

b. Verantwoordelijkheid juistheid gegevens

De Afdeling geeft aan dat de werkgever in eerste instantie zelf het beste in staat is de juistheid van de gegevens die gebruikt worden voor de quotumheffing vast te stellen en vraagt of een heffingssystematiek waarbij

meer gebruik wordt gemaakt van de opgave van de werkgever zelf niet meer in de rede ligt.

Het kabinet kiest ervoor aan te sluiten bij een systeem waarbij zoveel als mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande gegevens. Werkgevers leveren reeds informatie aan over de verloonde uren van hun werknemers via de loonaangifte. In die zin wordt de heffing deels gebaseerd op de opgave van werkgevers zelf, zoals de Afdeling voorstaat. Door de gegevens uit de polisadministratie te koppelen aan de gegevens uit het doelgroepregister kan UWV beoordelen of een werkgever aan de quotumverplichting voldoet en zo niet, hoe hoog het quotumtekort is en het bedrag aan quotumheffing berekenen.

Het kabinet is daarbij van mening dat het actief leveren van gegevens aan werkgevers een aantal voordelen kent: als werkgevers actief geïnformeerd worden vermindert dat hun behoefte om bij UWV hun gehele werknemersbestand voor te leggen met de vraag wie van hen tot de doelgroep behoort. Ook worden individuele werkgevers op deze manier gewezen op hun betrokkenheid bij de banenafpraak. Op het moment dat de quotumheffing is geactiveerd zorgt het actief informeren van werkgevers voor minder noodzaak tot correcties of bezwaarschriften als een quotumheffing wordt opgelegd. Werkgevers hebben dan voordat de heffing wordt opgelegd al gelegenheid om gegevens te laten wijzigen of aan te vullen. In paragraaf 2.3.1 van het algemeen deel van de Memorie van Toelichting is daarom opgenomen dat op grond van het voorgestelde artikel 38d, tiende lid, van de Wfsv bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over ambtshalve verstrekking van gegevens uit het doelgroepregister aan werkgevers.

8. Aanvullende wijzigingen

In het wetsvoorstel zijn nog enkele redactionele en wetstechnische verbeteringen opgenomen.

Ten slotte wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeprekten nog een aantal wijzigingen aan te brengen. Het betreft:

- De stimuleringsinstrumenten voor werkgevers: loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet en het (niet) toepassen van de premiekortingen op grond van de Wfsv (oudere werknemers, jongeren en arbeidsgehandicapte werknemers) in de Wfsv zijn beter op elkaar afgestemd conform de afspraken in het sociaal akkoord. In het sociaal akkoord is afgesproken dat werkgevers de premiekortingen niet kunnen toepassen als zij daarvoor ook loonkostensubsidie van de gemeente op grond van de Participatiewet ontvangen. Tevens is voorgescreven dat in geval van loonkostensubsidie de beschikking tot verlening van die subsidie bij de loonadministratie dient te worden bewaard.
- Er is een «uitzonderingsbepaling» opgenomen voor de vaststelling of een werkgever quotumplichtig is. Als een werkgever in enig kalenderjaar quotumplichtig is (25 of meer werknemers in het voorafgaande kalenderjaar), maar bij de berekening van de quotumheffing wordt vastgesteld dat de werkgever in het kalenderjaar waarover de heffing wordt berekend minder dan 25 werknemers heeft, dan is alsnog geen quotumheffing verschuldigd.
- Tevens wordt geregeld dat het fotomoment (1 mei) dat wordt gebruikt voor de berekening van de quotumheffing ook wordt gebruikt voor de beoordeling of een werkgever groot of klein is.
- Tot slot is de citeertitel van de wet gewijzigd aangezien de oorspronkelijke citeertitel onvoldoende uitdrukte dat de wettelijke bepalingen in eerste instantie vooral de banenafpraak arbeidsbeprekten regelen.

Daarom is de citeertitel van de wet nu Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten in plaats van Wet quotum arbeidsbeperkten (ook wel Quotumwet).

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde Memorie van Toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma