



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met de monitoring van de banenafpraak voor arbeidsbeperkten en een heffing bij het niet voldoen aan de quotumdoelstelling (Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten)

Nader Rapport

30 juni 2014

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met de monitoring van de banenafpraak voor arbeidsbeperkten en een heffing bij het niet voldoen aan de quotumdoelstelling (Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten)

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 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

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 jeugdwerkloosheid¹ en voor ouderen zijn extra middelen beschikbaar gesteld via het actieplan 55 plus van UWV².

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

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 meehelpen 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 banenaf-

¹ Kamerstukken II, 2012/13, 29 544, nr. 438.

² Kamerstukken II, 2013/14, 29 544, nr. 497.

spraak 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. 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 Afdeling wijst erop dat de wetgeving en toelichting onvoldoende helder schetsen hoe het tijdpad 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.

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 toegevoegd. 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 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 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 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 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

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

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.*



Advies Raad van State

No. W12.14.0114/III

's-Gravenhage, 20 juni 2014

Aan de Koning

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 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.

1. Het voorstel

De achtergrond van het voorstel is gelegen in het Sociaal Akkoord van april 2013.¹ 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.²

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 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

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15.

² Kamerstukken II 2012/13, 33 570, nr. 19.

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.

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.³ 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 2013.⁴ In deze periode is het aantal banen met 300.000 gedaald; in de periode eind 2012 tot eind 2013 met 128.000.⁵ Arbeidsmarktindicatoren wijzen weliswaar op herstel van werkgelegenheid, maar dit geeft nog geen aanleiding tot al te groot optimisme op de kortere termijn.⁶ 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 wel worden gehaald (namelijk door extra inkomsten door de heffing)⁷, 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,

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 108 (Invoeringswet Participatiewet) en Kamerstukken II 2013/14, 33 818, nr. 4 (Wetsvoorstel werk en zekerheid).

⁴ CBS, arbeidsmarkt in vogelvlucht. UWV, Duiding Arbeidsmarktontwikkelingen 2014-I, februari 2014, bijlage I.

⁵ CBS, arbeidsmarkt in vogelvlucht. UWV, Duiding Arbeidsmarktontwikkelingen 2014-I, februari 2014, blz. 8.

⁶ 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).

⁷ 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.



€ 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.⁸ 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.⁹ 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 detacheringsconstructies 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 arbeidsmarktkansen voor de doelgroep. Juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt vervullen flexibele vormen voor arbeidsrelaties, zoals ook uit de toelichting naar voren komt,¹⁰ 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.¹¹ Indien deze vormen van arbeid niet onder de quotumregeling zouden 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.

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'¹² en herallocatie¹³ de werkgelegenheidseffecten van quotumregelingen die aldus zijn vormgegeven voor de doelgroep per saldo vrij beperkt blijken te zijn.¹⁴ Voorts brengt een teruggang in 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.

⁸ Toelichting, paragraaf 1.3.

⁹ Paragraaf 5.2 van de toelichting.

¹⁰ Paragraaf 5.2 van de toelichting.

¹¹ Zie recentelijk onder andere Sociaal en Cultureel Planbureau, Vraag naar Arbeid 2013, mei 2014.

¹² Het registreren van bestaande werknemers als arbeidsbeperkte.

¹³ Het aantrekken van arbeidsbeperkten uit andere bedrijven.

¹⁴ CPB, Centraal Economisch Plan 2013, blz. 71.

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.¹⁵ De doelgroep betreft, zoals de toelichting¹⁶ vermeldt, in wezen de moeilijkst plaatsbare groep binnen het bestand van de genoemde regelingen (Participatiewet, Wsw en Wajong). Uit de toelichting¹⁷ blijkt dat de beschikbare doelgroep volgens een zeer ruwe schatting ongeveer 350.000 personen betreft.¹⁸ 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.

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 daarvoor (t-2); het quotumpercentage wordt vervolgens toegepast op de gerealiseerde (individuele (micro)) cijfers van het jaar

¹⁵ 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.

¹⁶ Paragraaf 2.2 van de toelichting.

¹⁷ Paragraaf 2.2.1 van de toelichting.

¹⁸ 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.

waarvoor het quotumpercentage is vastgesteld; de heffing vindt plaats in het jaar $t+1$.¹⁹ 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.

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.

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 toelichting²⁰ (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.

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.

¹⁹ Bij wijze van voorbeeld kan dit betekenen dat in 2016 op basis van de (macro) gegevens over 2015 het quotumpercentage 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.

²⁰ Paragraaf 2.5 van de toelichting.



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 heffingssysteematiek 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.

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.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met een heffing bij het niet voldoen aan de quotumdoelstelling arbeidsbeperkten (Wet quotum arbeidsbeperkten)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de arbeidsparticipatie van werknemers met een beperking, die met ondersteuning van de gemeenten naar arbeid worden begeleid, te bevorderen en daarmee het volume van de uitkeringen te beperken door een werkgeversheffing te introduceren ten gunste van het Arbeidsongeschiktheidsfonds indien de werkgever niet of onvoldoende de quotumdoelstelling haalt en slechts tot invoering van deze regeling over te gaan indien de in het sociaal akkoord overeengekomen garantstelling voor extra banen voor deze doelgroep niet wordt gehaald;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet financiering sociale verzekeringen wordt als volgt gewijzigd:

A

In **artikel 1**, onderdeel t, wordt 'inspecteur' vervangen door: inspecteur of ontvanger.

B

Artikel 33 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden: **Artikel 33 Premieheffing, quotumheffing en rijksbijdrage**
2. In het eerste lid wordt 'in artikel 36 bedoelde basispremie' vervangen door: de basispremie, bedoeld in artikel 36, de quotumheffing, bedoeld in artikel 38g,.

C

Het opschrift van hoofdstuk 3, afdeling 4, paragraaf 2, komt te luiden: **§2 Premieplicht en quotumheffing werkgever**

D

Artikel 34 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden: **Artikel 34 Basispremie, gedifferentieerde premie en quotumheffing**
2. Aan artikel 34 worden drie leden toegevoegd, luidende:
 3. De quotumheffing is verschuldigd door werkgevers in de zin van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.
 4. De quotumheffing is niet verschuldigd indien in het kalenderjaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarover de quotumheffing wordt geheven, de werkgever minder dan 25 vermenigvuldigd met het gemiddeld aantal arbeidsuren per werknemer op jaarbasis in Nederland aan verloonde uren als bedoeld in artikel 38b, tweede lid, in de loonaangifte op grond van de Wet op de loonbelasting 1964 heeft verantwoord.
 5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld ter uitvoering van het vierde lid die in ieder geval betrekking hebben op:
 - a. de bepaling van het gemiddeld aantal arbeidsuren per werknemer op jaarbasis in Nederland in het desbetreffende kalenderjaar;
 - b. de herleiding van het totaal aantal verloonde uren door de werkgever indien de werkgever



in het desbetreffende kalenderjaar niet gedurende het gehele kalenderjaar de hoedanigheid van werkgever heeft gehad.

E

Artikel 35 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1' geplaatst.
2. Na het eerste lid wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. De maatstaf voor de quotumheffing is het aantal verloonde uren, bedoeld in artikel 38b, tweede lid.

F

In hoofdstuk 3, afdeling 4, wordt na artikel 38a een paragraaf met opschrift ingevoegd, luidende:

§ 4a Quotumheffing

Artikel 38b Definities

In deze paragraaf en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

1. *een arbeidsbeperkte*:
 - a. een persoon die met ondersteuning bij de arbeidsinschakeling van het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet naar een dienstbetrekking is of wordt toegeleid, en van wie door het UWV is vastgesteld dat hij niet in staat is tot het verdienen van het wettelijk minimumloon, bedoeld in artikel 2, onderdeel c, van de Participatiewet, met uitzondering van de persoon die arbeid verricht in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet, of
 - b. een persoon die geïndiceerd is als bedoeld in de Wet sociale werkvoorziening of een nog geldende indicatiebeschikking heeft op grond van artikel 11 van die wet, zoals dat artikel luidde voor de datum van inwerkingtreding van artikel II van de invoeringswet Participatiewet, of
 - c. een persoon die recht op arbeidsondersteuning of een arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten heeft, tenzij deze persoon duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft als bedoeld in artikel 1a:1 van die wet.
2. *verloonde uren*: de uren waarover loon is betaald en die zijn opgenomen in de loonaangifte op grond van artikel 28, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 en die tevens zijn opgenomen in de polisadministratie op grond van artikel 33, tweede lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.
3. *de beschikking*: de in artikel 38g, eerste lid, bedoelde beschikking alsmede de op grond van artikel 38g, vijfde lid, herziene beschikking.

Artikel 38c Indeling sectoren

Bij regeling van Onze Minister worden voor de toepassing van deze paragraaf en artikel 122b de sectoren, bedoeld in artikel 95, ingedeeld bij de sector overheid of de sector niet-overheid.

Artikel 38d Registratie arbeidsbeperkten

1. Het UWV draagt zorg voor de inrichting en de adequate werking van de registratie van arbeidsbeperkten en is de verantwoordelijke in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens met betrekking tot de verwerking van gegevens, waaronder persoonsgegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens, ten behoeve van deze registratie.
2. Het UWV verwerkt in de registratie, bedoeld in het eerste lid, de gegevens over arbeidsbeperkten met het oog op het bevorderen van de arbeidsdeelname van deze personen en ten behoeve van de vaststelling van de quotumheffing, bedoeld in artikel 38f.
3. Het college van burgemeester en wethouders verstrekt het UWV uit eigen beweging en verplicht op verzoek kosteloos de gegevens over de arbeidsbeperkten, bedoeld in artikel 38b, eerste lid, onderdelen a en b, die noodzakelijk zijn voor de gegevensverwerking, bedoeld in het eerste lid.
4. Het UWV verstrekt het college van burgemeester en wethouders en de belastingdienst uit

eigen beweging en verplicht op verzoek kosteloos gegevens uit de registratie, bedoeld in het eerste lid, die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun taken.

5. Het UWV is bevoegd gegevens die het verwerkt voor de uitvoering van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en voor de uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 30d van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, te verwerken ten behoeve van de registratie, bedoeld in het eerste lid.
6. Het UWV en de belastingdienst zijn bevoegd de gegevens, die zij verwerken in de polisadministratie op grond van artikel 33 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen tevens te verwerken voor zover deze noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de quotumheffing, bedoeld in artikel 38f.
7. Het UWV is bevoegd op verzoek van de werkgever aan deze mee te delen of de door de werkgever aangeduide werknemer of de persoon die in zijn dienst arbeid zou kunnen gaan verrichten, op basis van het burgerservicenummer, is opgenomen in de registratie, bedoeld in het eerste lid.
8. Het college van burgemeester en wethouders en het UWV informeren de persoon op wie de gegevens betrekking hebben over de verwerking van zijn gegevens op grond van dit artikel voordat de gegevens worden vastgelegd in de registratie, bedoeld in het eerste lid, of worden verstrekt met het oog op die vastlegging, tenzij deze persoon redelijkerwijs hiervan kennis draagt.
9. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld, in ieder geval met betrekking tot:
 - a. de inrichting, de gegevensset en de wijze van verkrijging van de gegevens ten behoeve van de registratie, bedoeld in het eerste lid,
 - b. de geldigheidsduur van de registratie van de persoon en het vervallen van de registratie van de persoon, en
 - c. de vaststelling, bedoeld in artikel 38b, eerste lid, onderdeel a, ten eerste, ten behoeve van de opname van personen in de registratie, bedoeld in het eerste lid.
10. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot ambtshalve verstrekking door het UWV van gegevens uit de registratie, bedoeld in het eerste lid, aan werkgevers.

Artikel 38e Wijze van heffing en tijdvak

1. De met betrekking tot het quotumtekort, bedoeld in artikel 38f, verschuldigde heffing wordt geheven indien deze op grond van artikel 122b, eerste lid, voor de werkgever in de desbetreffende sector is geactiveerd.
2. De quotumheffing wordt geheven over het kalenderjaar waarover het quotumtekort wordt vastgesteld, waarbij het quotumtekort wordt bepaald door het aantal arbeidsplaatsen ingevuld door arbeidsbeperkten, uitgedrukt in verloonde uren, ten opzichte van het totaal aantal arbeidsplaatsen, uitgedrukt in verloonde uren, in dat jaar overeenkomstig de berekeningsformule, bedoeld in artikel 38f.
3. De voor de toepassing van het tweede lid in aanmerking te nemen verloonde uren worden vastgesteld op grond van de loonaangiften die uiterlijk op 1 mei van het jaar volgend op het in het tweede lid bedoelde kalenderjaar zijn ingediend alsmede de correcties daarop die uiterlijk op die datum zijn ingediend. Hierbij worden uitsluitend loonaangiften en correcties in aanmerking genomen met betrekking tot het kalenderjaar waarover het quotumtekort wordt vastgesteld.

Artikel 38f Bepaling van het quotumtekort

1. Ten behoeve van de vaststelling van de quotumheffing, bedoeld in artikel 38g, wordt het quotumtekort per werkgever bepaald overeenkomstig de berekeningsformule, bedoeld in het derde lid.
2. Voor de toepassing van dit artikel wordt niet als werknemer en niet als arbeidsbeperkte beschouwd de persoon die arbeid verricht in een dienstbetrekking in de zin van artikel 2 van de Wet sociale werkvoorziening.

3. Het quotumtekort wordt berekend overeenkomstig de volgende formule:

$$\text{quotumtekort} = \frac{(A * B) - C}{D}$$

waarbij:

A = totaal verloonde uren van werknemers bij de werkgever in het kalenderjaar waarover het quotumtekort wordt vastgesteld;

B = het quotumpercentage dat op grond van artikel 122b, vierde lid, is vastgesteld voor het kalenderjaar in de sector overheid onderscheidenlijk de sector niet-overheid waartoe de werkgever behoort;

C = aantal verloonde uren bij de werkgever van arbeidsbeperkten in het kalenderjaar waarover het quotumtekort wordt vastgesteld

D = het gemiddeld aantal verloonde uren van arbeidsbeperkten in de sector overheid en de sector niet-overheid tezamen.

4. Categorieën arbeidsbeperkten die aan de werkgever ter beschikking zijn gesteld om voor hem onder zijn toezicht en leiding arbeid te verrichten worden overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels beschouwd als werknemers en arbeidsbeperkten waarop het derde lid van toepassing is. Deze categorieën arbeidsbeperkten worden voor de toepassing van het derde lid niet geacht in dienstbetrekking te staan tot de werkgever die deze arbeidsbeperkten ter beschikking heeft gesteld.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de wijze waarop een quotumtekort wordt bepaald.

Artikel 38g Vaststelling quotumheffing

1. De inspecteur stelt bij voor bezwaar vatbare beschikking de quotumheffing vast voor de werkgever, ten aanzien van wie een quotumtekort als bedoeld in artikel 38f is bepaald.
2. De beschikking bevat in ieder geval:
 - a. de vaststelling dat de werkgever quotumheffing is verschuldigd op grond van artikel 34, derde en vierde lid;
 - b. het kalenderjaar waarover het quotumtekort is vastgesteld waarop de beschikking betrekking heeft;
 - c. het totale aantal verloonde uren bij de werkgever in het kalenderjaar waarover het quotumtekort is vastgesteld;
 - d. het aantal van die verloonde uren dat wordt ingevuld door arbeidsbeperkten;
 - e. de berekening van het quotumtekort, bedoeld in artikel 38f, derde lid;
 - f. het bedrag van de quotumheffing.
3. De vaststelling van de quotumheffing vindt plaats vóór 1 augustus volgend op het kalenderjaar waarover het quotumtekort wordt vastgesteld.
4. De quotumheffing bedraagt het quotumtekort vermenigvuldigd met € 5.000.
5. De inspecteur is bevoegd tot herziening van een beschikking op grond van dit artikel indien enig feit grond oplevert voor het vermoeden dat de beschikking is gegeven op grond van onjuiste of onvolledige gegevens. Een herziening ten nadele van de werkgever is uitsluitend mogelijk indien deze tekortkoming een gevolg is van een feit dat aan de werkgever of de gewezen werkgever kan worden toegerekend of redelijkerwijs kenbaar had kunnen zijn. De inspecteur stelt de herziening vast bij voor bezwaar vatbare beschikking. De bevoegdheid tot herziening vervalt door verloop van 5 jaren na het einde van het kalenderjaar waarop de beschikking betrekking heeft.
6. Beschikkingen van de inspecteur op grond van dit artikel worden genomen gehoord het UWV en in overeenstemming met het UWV.
7. Op het bezwaar, beroep, hoger beroep en beroep in cassatie inzake de beschikking is hoofdstuk V van de Algemene wet inzake rijksbelastingen van overeenkomstige toepassing. Het bezwaar, beroep, hoger beroep en beroep in cassatie inzake de beschikking kan niet zijn gegrond op de grief dat een werknemer niet is opgenomen in de registratie, bedoeld in artikel 38d.
8. Paragraaf 4.1.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing ten aanzien van de



beslissing van de inspecteur naar aanleiding van het bezwaar tegen de beschikking, bedoeld in het eerste en vijfde lid.

Artikel 38h Inning quotumheffing

1. De inspecteur stelt de beschikking ter invordering van de daaruit blijkende quotumheffing aan de ontvanger ter hand. Onverminderd het overigens in deze paragraaf bepaalde geschiedt de invordering van de quotumheffing met toepassing van de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen als ware die heffing een rijksbelasting.
2. De beschikking is invorderbaar zes weken na de dagtekening van de beschikking.

Artikel 38i Belastingdienst

De belastingdienst is belast met de heffing van de quotumheffing en de invordering van deze heffing.

G

In artikel 114 wordt na onderdeel c een onderdeel ingevoegd, luidende:

- d. de quotumheffing, bedoeld in artikel 38f;

H

Artikel 115, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel g wordt 'artikel 118' vervangen door: artikel 118, onderdeel a,.
2. Na onderdeel g een onderdeel ingevoegd, luidende:
 - h. de gelden die door toepassing van artikel 118, onderdeel b, worden overgeheveld naar het Rijk;

I

Artikel 118 komt te luiden:

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent:

- a. de overheveling van gelden uit het Arbeidsongeschiktheidsfonds naar de Werkhervattingskas;
- b. de overheveling van gelden uit het Arbeidsongeschiktheidsfonds naar het Rijk ten behoeve van de financiering van uitkeringen en re-integratievoorzieningen op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, en de financiering van uitkeringen en re-integratievoorzieningen op grond van de Participatiewet.

J

Na artikel 122a wordt een artikel met opschrift ingevoegd, luidende:

Artikel 122b Geleidelijke invoering quotumheffing

1. Bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, kan de invoering van de quotumheffing, bedoeld in hoofdstuk 3, afdeling 4, paragraaf 4a, worden bepaald, indien het aantal banen voor arbeidsbeperkten, bedoeld in de artikel 38b, eerste lid, en artikel 38f, vierde lid, in onvoldoende mate is toegenomen ten opzichte van het aantal van deze banen op 1 januari 2013, waarbij dit apart wordt beoordeeld voor de sector overheid onderscheidenlijk de sector niet-overheid. Artikel 38f, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.
2. Bij regeling van Onze Minister wordt ten behoeve van de vaststelling van de toename, bedoeld in het eerste lid, het aantal banen bepaald voor arbeidsbeperkten, bedoeld in het eerste lid, uitgedrukt in verloonde uren op 1 januari 2013 voor de sector overheid onderscheidenlijk de sector niet-overheid en wordt voor de desbetreffende sector voor het desbetreffende kalenderjaar, bepaald:
 - a. het aantal extra te realiseren banen voor deze arbeidsbeperkten uitgedrukt in verloonde uren;



- b. het aantal gerealiseerde banen voor deze arbeidsbeperkten uitgedrukt in verloonde uren, en
 - c. de uitkomst van de vergelijking tussen het aantal banen, bedoeld in de onderdelen a en b, uitgedrukt in verloonde uren.
3. De regeling, bedoeld in het tweede lid, wordt niet gegeven indien op grond van het eerste lid de quotumheffing is ingevoerd.
 4. Bij regeling van Onze Minister wordt ten behoeve van de bepaling van het quotumtekort, bedoeld in artikel 38f, voor het desbetreffende kalenderjaar een quotumpercentage voor de sector overheid onderscheidenlijk de sector niet-overheid vastgesteld overeenkomstig de berekeningsformule, bedoeld in het vijfde lid. Bij deze regeling worden de berekeningen op grond van het vijfde lid die tot dit percentage hebben geleid, gepubliceerd alsmede wordt het tijdvak bepaald waarin dit percentage geldt.
 5. De quotumpercentages worden berekend overeenkomstig de volgende formule:

$$\text{quotumpercentage} = \frac{(A + B) * C}{D * E}$$

waarbij:

A = totaal aantal banen bij werkgevers die op grond van artikel 34, derde en vierde lid, quotumheffing zijn verschuldigd, die worden vervuld door arbeidsbeperkten op grond van de nulmeting op 1 januari 2013 in de sector overheid onderscheidenlijk de sector niet-overheid
B = het aantal extra banen voor arbeidsbeperkten bij werkgevers dat dient te worden gerealiseerd vanaf het kalenderjaar 2015 overeenkomstig het sociaal akkoord voor de sector overheid onderscheidenlijk de sector niet-overheid
C = het gemiddeld aantal verloonde uren van arbeidsbeperkten in de sector overheid en de sector niet-overheid tezamen
D = het totaal aantal banen bij werkgevers in de sector overheid onderscheidenlijk de sector niet-overheid die op grond van artikel 34, derde en vierde lid, quotumheffing zijn verschuldigd
E = het gemiddeld aantal verloonde uren van een werknemer bij werkgevers in de sector overheid en de sector niet-overheid tezamen die op grond van artikel 34, derde en vierde lid, quotumheffing zijn verschuldigd.

6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de variabelen van de formule, bedoeld in het vijfde lid, waarbij het tijdvak wordt bepaald waarin deze variabelen gelden.
7. Bij regeling van Onze Minister kunnen werknemers in bepaalde soorten dienstbetrekkingen voor de toepassing van het eerste en vierde lid worden gelijkgesteld met arbeidsbeperkten.
8. Ten aanzien van de werknemers, bedoeld in het zevende lid, is hoofdstuk 3, afdeling 4, van overeenkomstige toepassing.

K

Na artikel 122k wordt een artikel met opschrift ingevoegd, luidende:

Artikel 122l Beëindiging uitsluiting dwangsomregeling

Artikel 38g, achtste lid, vervalt met ingang van 1 januari van het vierde kalenderjaar na het kalenderjaar waarin de quotumheffing op grond van artikel 122b, eerste lid, is geactiveerd, tenzij voor die datum een voorstel van wet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is ingediend, dat een vergelijkbare regeling bevat voor de uitsluiting van de dwangsomregeling, bedoeld in artikel 38g, achtste lid.

L

Na artikel 124a wordt een artikel met opschrift ingevoegd, luidende:

Artikel 124b Evaluatie registratie arbeidsbeperkten

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van artikel 38d aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit artikel in de praktijk.



ARTIKEL II

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL III CITEERTITEL

Deze wet wordt aangehaald als: Wet quotum arbeidsbeperkten.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Hoofdstuk 1 Algemene Inleiding

1.1 Ambitie: een inclusieve arbeidsmarkt

De ambitie achter het ontwerp van de Wet quotum arbeidsbeperkten, hierna te noemen Quotumwet, ligt in het verlengde van de ambitie van de Participatiewet, de ambitie in het Regeerakkoord¹, de afspraken uit het sociaal akkoord² en de begrotingsafspraken 2014³. De Participatiewet en de Quotumwet hangen nauw met elkaar samen. Met de Participatiewet schept de regering het kader voor een activerender stelsel dat kansen biedt aan mensen met een arbeidsbeperking. De Quotumwet introduceert een quotumheffing waarmee werkgevers gestimuleerd worden om meer mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.

De regering heeft de ambitie om iedereen in staat te stellen volwaardig mee te doen in en bij te dragen aan de samenleving. Voor de meeste mensen is meedoen vanzelfsprekend; zij hebben een baan, kunnen voorzien in hun eigen levensonderhoud en zijn ook op andere manieren maatschappelijk actief. Voor andere mensen komt volwaardig meedoen niet vanzelfsprekend en automatisch van de grond. De regering wil dat de samenleving ook aan deze mensen perspectief biedt. De mens centraal, uitgaande van de eigen kracht van mensen en het bieden van ondersteuning waar dit nodig is. De regering streeft ernaar om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt. Het is essentieel om mensen tot hun recht te laten komen en ze in staat te stellen zo veel mogelijk zelfstandig mee te doen aan de samenleving. Participatie, bij voorkeur via werk, zorgt voor sociale, economische en financiële zelfstandigheid, draagt bij aan het gevoel van eigenwaarde en levert een bijdrage aan de economie en aan de sociale cohesie. In zo'n samenleving kan iedereen bijdragen aan het versterken van de economische en sociale kracht van Nederland. De regering wil kansen creëren, ook voor mensen met een arbeidsbeperking. Om dit doel te realiseren, heeft het kabinet in het regeerakkoord afspraken gemaakt over de vorming van één regeling via de Participatiewet en over de invoering van een quotum voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Een inclusieve arbeidsmarkt vereist meer reguliere arbeidsplaatsen voor mensen met een arbeidsbeperking. Vele werkgevers in Nederland pakken de handschoenen op, geven het goede voorbeeld en stellen arbeidsplaatsen voor mensen met een arbeidsbeperking open. Tegelijkertijd is het aannemen van werknemers met een arbeidsbeperking nog lang geen automatisme. Ook is het maken van cao afspraken nog onvoldoende een gewoonte.

Uit de cijfers komt de realiteit naar voren: de netto arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking is laag en er zijn veel werkgevers die hun verantwoordelijkheid op dit vlak niet nemen. Het is duidelijk dat er meer nodig is om ook mensen met een arbeidsbeperking perspectief op werk te geven. Bedrijven en overheidsinstanties zijn de goede weg ingeslagen, maar er is in de ogen van het kabinet en de sociale partners nog onvoldoende vooruitgang geboekt. Het kabinet vindt het niet acceptabel dat grote groepen mensen met een arbeidsbeperking aan de kant blijven staan. Het moet normaal worden dat deze mensen deel uit maken van het arbeidsproces.

Het kabinet heeft in het regeerakkoord de ambitie uitgesproken dat het de grote onderwerpen op de arbeidsmarkt samen met werknemers en werkgevers wil aanpakken. Juist in economisch moeilijke tijden is eensgezindheid tussen kabinet en sociale partners van groot belang. De Participatiewet en het quotum stonden dan ook in het voorjaar van 2013 op de agenda van het sociaal overleg.

1.2 Sociaal Akkoord

In het sociaal akkoord van 11 april 2013 hebben het kabinet en de sociale partners een afspraak gemaakt over het aan de slag helpen van mensen met een arbeidsbeperking. Werkgevers in de marktsector (inclusief zorg) stellen zich garant voor 2.500 extra banen in 2014, 5.000 extra banen in 2015 en oplopend met 1.000 banen per jaar naar 10.000 extra per jaar in 2020, tot in 2026 een aantal van 100.000 is bereikt. In aanvulling daarop stelt de overheid zich garant voor 2.500 extra banen per jaar vanaf 2014, tot een maximum is bereikt van 25.000 banen.

De regering en sociale partners onderschrijven het belang om meer mensen met een arbeidsbeperking te laten participeren op de arbeidsmarkt. De meerwaarde van het sociaal akkoord is dat de sociale partners zich verbinden aan een concrete doelstelling om extra banen beschikbaar te stellen voor mensen met een arbeidsbeperking. Een baanafpraak van deze omvang betekent dat er een substanti-

¹ Kamerstukken II, 2012/13, 33 410, nr. 15.

² Kamerstukken II, 2012/13, 33 566, nr. 15.

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

een aantal extra banen komt voor een groep mensen die moeilijk aan de slag komt. Zo kunnen de regering, de gemeenten en de sociale partners gezamenlijk de doelstelling om zo veel mogelijk mensen te laten participeren dichterbij brengen. De afspraken verbreden het draagvlak voor de Participatiewet en daarmee het draagvlak om banen voor de mensen met een arbeidsbeperking te realiseren. Het kabinet is ingenomen met de afgesproken aantallen. De baanafpraak richt zich op een moeilijke doelgroep en is daarmee een belangrijk signaal dat werkgevers zich vrijwillig committeren aan het beschikbaar stellen van extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking.

1.3 Arbeidsdeelname mensen met arbeidsbeperking blijft achter

Deze extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking zijn hard nodig om de arbeidsdeelname te bevorderen. Onder andere uit de tussenrapportages van de pilots Werken naar vermogen⁴ en de monitor Arbeidsparticipatie UWV⁵ blijkt namelijk dat het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking nog geen automatisme is. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)⁶ en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) constateren in rapportages dat mensen met een arbeidsbeperking verhoudingsgewijs veel minder vaak een baan krijgen dan werknemers zonder arbeidsbeperking. Nader onderzoek wijst uit dat in 2011 13 procent van de werkgevers in Nederland een werknemer met een arbeidsbeperking in dienst had. Bij 87 procent van de werkgevers waren geen mensen met een arbeidsbeperking in dienst en de overgrote meerderheid van deze werkgevers (71 procent) heeft voorts nog niet overwogen om banen voor werknemers met een arbeidsbeperking open te stellen.⁷

Arbeidsdeelname (%)	Niveau		
	2008	Mutatie	2013
Jongeren	81,2	-10,8	70,5
Bevolking 15 – 64 jaar (NL)	68,2	-2,1	66,1
Vrouwen	59,2	0,7	59,9
Ouderen	46,3	8,7	55,0
Niet-westerse migranten	56,9	-7,0	49,9
Arbeidsgehandicapten	42,0	-7	35,0¹

¹ Cijfer 2013 berekend o.b.v. 2012 + gemiddelde daling in 2013 met 1,1 procentpunt.

Bron: SZW op basis cijfers CBS

Uit de tabel blijkt dat de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking op dit moment ver achterblijft bij de gemiddelde arbeidsdeelname in Nederland (35 procent versus 66 procent). De arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking is sinds 2008, net als bij jongeren en niet-westerse migranten, sterker gedaald dan gemiddeld. Uit de tabel blijkt dat de totale arbeidsdeelname sinds 2008 met 2,1 procent is afgenomen, van 68,2 procent tot 66,1 procent. De arbeidsdeelname van arbeidsgehandicapten is echter met circa 7 procent afgenomen, van 42 procent tot 35 procent.

1.4 Cao-afspraken

In collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) zijn nog beperkt afspraken gemaakt om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Ter illustratie: voor de SZW rapportage 'cao-afspraken 2013' zijn 100 cao's onderzocht, die van toepassing zijn op circa 5,4 miljoen werknemers (ruim 85 procent van de werknemers onder een cao)⁸. De peildatum voor deze rapportage is 1 januari 2014. Deze rapportage is nog niet gepubliceerd.

- 45 van de 100 cao's bevatten afspraken over een inspanningsverplichting om instroom van mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt te bevorderen.
- Van deze 45 cao's bevatten 39 cao's afspraken voor een van de doelgroepen: Wajongers, arbeidsgehandicapten en Wsw'ers.
- Hiervan bevatten negen cao's afspraken voor meerdere van deze drie genoemde doelgroepen.
- 16 cao's van de 45 bevatten concrete doelstellingen voor de doelgroep arbeidsgehandicapten.

⁴ Kamerstukken II, 2012/13, 29 817, nr. 101.

⁵ Kamerstukken II, 2012/13, 29 817, nr. 99.

⁶ Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (oktober 2012) Startklaar voor vier jaar. Een verkenning van publieke prestaties voor de kabinetsformatie 2012.

⁷ Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (maart 2012) Nota overwegingen SCP bij voorstel Wet Werken naar Vermogen. Den Haag.

⁸ NB Niet alle bedrijven en sectoren maken deel uit van de SZW – rapportage. Reden is dat deze alleen op daadwerkelijk ingediende cao's is gebaseerd. Sommige werkgevers (zoals Achmea, ING) hebben weliswaar afspraken gemaakt in een principeakkoord, maar deze zijn niet in de cao opgenomen. Andere (zoals Horeca NL) hebben ook geen principeakkoord gesloten.

De afspraken in het sociaal akkoord zullen er naar verwachting toe leiden dat er in (veel) meer cao's concrete doelstellingen worden opgenomen over het beschikbaar stellen van arbeidsplaatsen voor mensen met een arbeidsbeperking. Het wettelijk verankeren van de afspraken uit het sociaal akkoord, op straffe van activering van een wettelijke quotumverplichting, zal cao-partijen en meer in bijzonder werkgevers stimuleren zich daadwerkelijk in te spannen om de gemaakte afspraken gestand te doen. De financiële gevolgen voor werkgevers als zij niet aan de afspraken voldoen, vormen hierbij een stok achter de deur.

Daarbij is het tevens van belang dat er in cao-afspraken functies met lage loonschalen (op of net boven het wettelijk minimumloon) beschikbaar worden gesteld voor mensen met een arbeidsbeperking. Aandachtspunt hierbij is dat de hoogte van de loonschalen niet ten koste gaat van het aantal werkplekken voor mensen met een arbeidsbeperking. Het is dan ook van belang dat het cao-loon voor deze groep zo dicht mogelijk bij het wettelijk minimumloon ligt.

In artikel 10d, negende lid van de Participatiewet, wordt op dit punt geregeld dat sociale partners, met het oog op doorlooptijden van cao's, drie jaar de tijd krijgen om in alle cao's laagste reguliere loonschalen op te nemen tussen 100 procent van het wettelijk minimumloon (WML) en 120 procent WML, te beginnen op 100 procent WML, voor de mensen die aangewezen zijn op loonkostensubsidie. Ultimo 2015 dient 55 procent van de cao's hieraan te voldoen, ultimo 2016 dient 85 procent hieraan te voldoen en ultimo 2017 dienen alle cao's hieraan te voldoen. Als dit ritme niet wordt gehaald treedt een wettelijke bepaling in werking die werkgevers de mogelijkheid geeft om iemand die is aangewezen op loonkostensubsidie ten behoeve van de baanafsprak aan te nemen op 100 procent WML, ook als de geldende cao hen daartoe niet de mogelijkheid biedt.

1.5 Quotumwet treedt in werking als afspraken uit sociaal akkoord niet worden gerealiseerd

De regering vindt het heel belangrijk dat de extra banen er komen om mensen met een arbeidsbeperking perspectief te kunnen bieden op een reguliere baan. Alleen zo kan de doelstelling van de Participatiewet immers worden bereikt: zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar werk toeleiden. De regering vindt de overeenstemming met werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers in het sociaal akkoord over een baanafsprak van deze omvang dan ook erg positief. De regering heeft er het volste vertrouwen in dat deze afspraak betekent dat er een substantieel aantal extra banen beschikbaar komt voor een groep mensen die nu nog moeilijk aan de slag komt. De afspraken zijn echter niet vrijblijvend. Daarom wordt nauwgezet gevolgd of werkgevers de aantallen banen ook daadwerkelijk beschikbaar stellen aan mensen met een arbeidsbeperking. En als blijkt dat het overeengekomen aantal extra banen niet wordt gerealiseerd, dan kunnen de bepalingen over de quotumheffing in werking treden.

Doordat er voor de marktsector en de overheidssector separate afspraken zijn gemaakt, betekent dit dat er twee afzonderlijke quota kunnen worden geactiveerd, als deze sectoren de afgesproken aantallen niet realiseren. Eén voor de marktsector of één voor de overheid. Werkgevers in de markt en/of de overheid worden via de quotumheffing gestimuleerd om meer mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Er wordt aan werkgevers een quotumheffing opgelegd als ze onvoldoende banen beschikbaar stellen voor mensen met een arbeidsbeperking.

Met de begrotingsafspraken 2014 is het tempo versneld waarmee werkgevers aan de slag gaan met het realiseren van het afgesproken extra aantal banen (hierna: baanafsprak). Zo is afgesproken dat werkgevers in de marktsector het aantal extra banen in 2014 verdubbelen naar 5.000. In tabel 1 zijn de afspraken over de te realiseren aantallen per kalenderjaar opgenomen.

Tabel 1: afspraken na begrotingsafspraken 2014 over baanafsprak (x 1.000)

Baanafsprak	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	struc
Overheid aantal extra per jaar	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Cumulatief overheid	2.5	5.0	7.5	10.0	12.5	15.0	17.5	20.0	22.5	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Markt aantal extra per jaar	5.0	5.0	6.0	7.0	8.0	9.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	0.0	0.0
Cumulatief markt	5.0	10.0	16.0	23.0	31.0	40.0	50.0	60.0	70.0	80.0	90.0	100.0	100.0	100.0
Cumulatief totaal	7.5	15.0	23.5	33.0	43.5	55.0	67.5	80.0	92.5	105.0	115.0	125.0	125.0	125.0

Het kabinet en de sociale partners hebben in het sociaal akkoord tevens afgesproken dat als werkgevers deze afspraak niet gestand doen, na overleg met de sociale partners en gemeenten een quotum-

heffing wordt geactiveerd. De 5.000 banen in 2014 voor de marksector maken onderdeel uit van de overeengekomen aantallen in de begrotingsafspraken 2014, met de kanttekening dat 2014 een aanloopjaar is en dat deze banen niet mee zouden tellen in de beoordeling of het kabinet het quotum moet activeren of niet. Met de afspraken rondom de Participatiewet is geregeld dat de 5.000 extra banen voor de marktsector en de 2.500 extra banen voor de overheidssector voor het jaar 2014 verdeeld worden over 2015, 2016 en 2017⁹. Daarbij hanteert het kabinet de volgende verdeling.

Te realiseren extra banen in de markt:

- 1.000 extra banen worden meegeteld over 2015 (cumulatief 6.000 extra banen eind 2015 t.o.v. de nulmeting);
- 2.000 extra banen worden meegeteld over 2016 (cumulatief 14.000 extra banen eind 2016 t.o.v. de nulmeting);
- 2.000 extra banen worden meegeteld over 2017 (cumulatief 23.000 extra banen eind 2017 t.o.v. de nulmeting).

Te realiseren extra banen bij de overheid:

- 500 extra banen worden meegeteld over 2015 (cumulatief 3.000 extra banen eind 2015 t.o.v. de nulmeting);
- 1.000 extra banen worden meegeteld over 2016 (cumulatief 6.500 extra banen t.o.v. de nulmeting);
- 1.000 extra banen worden meegeteld over 2017 (cumulatief 10.000 extra banen t.o.v. de nulmeting).

Het eerste beoordelingsmoment of de quotumheffing in werking dient te treden, vindt in 2016 plaats over 2015. Indien bij deze beoordeling blijkt dat de baanafpraak niet is gerealiseerd, dan kan de quotumheffing geactiveerd worden. Deze beoordeling vindt afzonderlijk plaats voor zowel de markt als voor de overheid. Indien de baanafpraak wel is gerealiseerd, wordt vanaf dat moment jaarlijks gekeken of activering van de quotumheffing nodig is. Als de extra banen in enig jaar niet zijn gerealiseerd, dan kan de quotumheffing na overleg met sociale partners en gemeenten geactiveerd worden. Daarbij hanteert de regering de volgende cumulatieve reeks van te realiseren banen ten opzichte van de nulmeting (peildatum 1/1/2013).

Tabel: aantal te realiseren banen voor beoordeling activering quotumheffing (x 1.000)

Baanafpraak	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	struc
Overheid	3.0	6.5	10.0	12.5	15.0	17.5	20.0	22.5	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Markt	6.0	14.0	23.0	31.0	40.0	50.0	60.0	70.0	80.0	90.0	100.0	100.0	100.0

1.6 Monitoring extra banen in de marktsector

Voor de realisatie van het extra aantal banen gaat de regering uit van het daadwerkelijk aantal arbeidsplaatsen (uitgedrukt in verloonde uren) dat werkgevers beschikbaar stellen aan mensen uit de doelgroep. Om de controle op het aantal gerealiseerde extra banen mogelijk te maken wordt in 2014 een nulmeting uitgevoerd van het aantal werkende mensen uit de doelgroep op peildatum 1 januari 2013. Hiermee wordt vastgesteld welk deel van de doelgroep werkt. Vervolgens wordt jaarlijks gemonitord hoeveel mensen uit de doelgroep werken. Uit deze monitoring blijkt het extra aantal gerealiseerde banen ten opzichte van het aantal banen in de nulmeting.

In de marktsector geldt de afspraak dat er eind 2015 in totaal 6.000 extra banen moeten zijn gerealiseerd ten opzichte van het aantal banen voor de doelgroep op 1 januari 2013. Als dit aantal niet wordt gehaald, kan 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. Het proces rondom de monitoring en de activering van de quotumheffing wordt uitgewerkt in lagere regelgeving.

1.7 Monitoring extra banen binnen de overheid

De overheid wil niet achterblijven en committeert zich aan het extra aantal banen zoals afgesproken in het sociaal akkoord. Ook deze afspraken worden gemonitord. Hierbij wordt aangesloten bij de monitoring van de afspraken in de marktsector. Dit betekent een nulmeting in 2014, waarbij als peildatum 1 januari 2013 wordt gehanteerd, en een beoordeling over 2015 om te bekijken of het overeengekomen aantal extra banen is gehaald. Indien de afspraak over het extra aantal banen binnen

⁹ Kamerstukken II, 2013/14, 33 801, nr. 23.



de overheid niet is gerealiseerd (3.000 banen in 2015), kunnen de wettelijke bepalingen over de quotumheffing en aantallen voor de overheidsector worden geactiveerd. Het proces rondom de monitoring en de activering van de quotumheffing wordt uitgewerkt in lagere regelgeving.

1.8 Doel Quotumwet

Om te stimuleren dat werkgevers daadwerkelijk meer arbeidsplaatsen voor mensen met een arbeidsbeperking beschikbaar stellen wordt een nominale quotumheffing geïntroduceerd. Als een werkgever minder arbeidsplaatsen laat invullen door mensen met een arbeidsbeperking dan op grond van het quotum zou moeten (quotumtekort), is de werkgever een quotumheffing verschuldigd. De hoogte van deze quotumheffing is afhankelijk van de personeelsomvang van de werkgever en het aantal arbeidsplaatsen (beiden uitgedrukt in verloonde uren) dat bij de werkgever wordt ingevuld door mensen met een arbeidsbeperking.

De quotumheffing wordt geheven ten behoeve van een meer gelijke en directe verdeling van de lasten van de collectief gefinancierde arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, op een wijze die overeenstemt met het op solidariteit gebaseerde stelsel van sociale zekerheid, en ter bevordering van de participatie van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt. De bepaling van het quotumtekort van de individuele werkgever als basis voor de quotumheffing draagt hieraan bij. Als een werkgever niet voldoet aan het quotum, dan betaalt hij een quotumheffing die ten gunste komt van het Arbeidsongeschiktheidsfonds. Vanuit dit fonds kunnen gelden worden overgeheveld naar het Rijk ten behoeve van rijksgefinancierde regelingen zoals financiering van de uitkeringen en re-integratievoorzieningen op grond van de Wajong en de Participatiewet.

Een positieve bijdrage van een werkgever aan het verhogen van het aantal werkzame mensen met een arbeidsbeperking en daarmee het verlagen van het arbeidsongeschiktheidsvolume en totaal aan uitkeringslasten wordt beloond door een lager of geen quotumtekort, waarmee evenredig de quotumheffing wordt verlaagd of niet in rekening wordt gebracht. Indien een werkgever geheel voldoet aan de quotumdoelstelling wordt geen quotumheffing geheven. In dat geval draagt de werkgever immers bij aan de vermindering van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, te weten door mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en aan hen het cao-loon te betalen voor de verrichte arbeid.

De quotumheffing beoogt het gedrag van de werkgever te beïnvloeden, zodat hij een positieve bijdrage levert aan het verminderen van het aantal mensen met een beperking in een uitkering, door meer arbeidsplaatsen voor hen beschikbaar te stellen. De quotumheffing werkt als stok achter de deur om de benodigde omslag naar een meer inclusieve arbeidsmarkt te bevorderen.

1.9 Vormgeving Quotumwet

De Quotumwet introduceert een quotumheffing waarmee werkgevers gestimuleerd worden om meer mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De hoogte van deze quotumheffing is afhankelijk van het aantal arbeidsplaatsen dat wordt ingevuld door mensen met een arbeidsbeperking. Voldoet een werkgever aan het quotumpercentage dan is geen quotumheffing verschuldigd. Voldoet een werkgever niet aan dit percentage, dan wordt het (quotum)tekort omgerekend naar het aantal niet ingevulde arbeidsplaatsen. De heffing bedraagt vervolgens 5.000 euro per niet ingevulde arbeidsplaats en is daarmee afhankelijk van de totale personeelsomvang van de werkgever en het aantal arbeidsplaatsen dat bij de werkgever wordt ingevuld door mensen met een arbeidsbeperking.

In het regeerakkoord is opgenomen dat het quotum niet geldt voor kleine bedrijven, dat wil zeggen niet voor werkgevers met minder dan 25 werknemers. Voor de vaststelling of een werkgever 25 of meer werknemers heeft, wordt een werknemer gelijkgesteld met het gemiddelde aantal verloonde uren per werknemer per jaar in Nederland. De grens ligt daarmee op 25 keer het gemiddelde aantal verloonde uren per werknemer in Nederland. Deze grens geldt overigens niet voor de baanafsprak. Daarbij tellen ook banen bij werkgevers met minder dan 25 werknemers mee.

Het te hanteren percentage (het quotumpercentage) kan nog niet worden vastgesteld. Het quotumpercentage voor de marktsector wordt bepaald door het aantal plekken van de baanafsprak in het betreffende jaar (maximaal 100.000) te relateren aan de meest recent beschikbare gegevens over de omvang van het aantal werknemers in de marktsector. Het percentage zal worden vastgesteld op het moment dat blijkt dat de quotumheffing geactiveerd moet worden. Hetzelfde geldt voor de overheid, waar het aantal van 25.000 wordt gerelateerd aan het aantal werknemers in de overheidssector zo kort mogelijk voor activering. Daarmee draagt de quotumheffing bij aan een substantieel hogere arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking.

1.10 Leeswijzer

De algemene toelichting op de Quotumwet is verder als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2: Inhoud van het wetsvoorstel
- Hoofdstuk 3: Bestaande dienstverlening aan werkgevers
- Hoofdstuk 4: Eerdere ervaringen
- Hoofdstuk 5: De uitvoering
- Hoofdstuk 6: Financiële paragraaf
- Hoofdstuk 7: Ontvangen commentaren en adviezen

2. Inhoud van het wetsvoorstel

2.1 Quotum

De Quotumwet is gebaseerd op de gemaakte afspraken in het Regeerakkoord en de aanvullende afspraken in het sociaal akkoord. Dit houdt in dat voor het wettelijke quotum uitgegaan wordt van dezelfde doelgroep en dezelfde aantallen als in het sociaal akkoord voor de baanafpraak. In de Quotumwet wordt uitgegaan van een opbouw tot 100.000 extra banen bij werkgevers in de markt (in 2025) en tot 25.000 extra banen bij de overheid (in 2023). Hierbij is een goede definitie van het begrip 'baan' van evident belang. Gewaarborgd moet worden dat het om betekenisvolle arbeidsrelaties gaat. De regering wil voorkomen dat bijvoorbeeld dienstbetrekkingen van enkele uren als een volledige baan meetellen. Dan wordt immers het doel, mensen te laten meedoen, niet bereikt. Een baan wordt daarom uitgedrukt in een aantal verloonde arbeidsuren. De regering gaat hierbij uit van het aantal uren dat mensen uit de doelgroep gemiddeld werken.

Op basis van gegevens van UWV en CBS hanteert de regering hierbij het uitgangspunt dat een persoon met een arbeidsbeperking gemiddeld 25 uur per week werkt en een reguliere werknemer gemiddeld 33 uur per week. Mocht uit de nul-meting van de baanafpraak (peildatum 1-1-2013) blijken dat het gemiddeld aantal gewerkte uren door mensen uit de doelgroep substantieel afwijkt van het gehanteerde standpunt, dan kan de regering overwegen een baan als minder (of meer) dan 25 uur per week uit te drukken.

Voor het quotum betekent dit dat een nog vast te stellen percentage van het totaal aantal verloonde arbeidsuren moet worden ingevuld door mensen met een arbeidsbeperking. Dienstbetrekkingen van enkele uren tellen dan wel mee, maar slechts voor het aantal uren waarvoor de dienstbetrekking is aangegaan. De vertaling van de absolute aantallen op macroniveau (de baanafpraak) naar een concreet percentage dat geldt op microniveau, per werkgever, zal eerst in de periode voor activering kunnen plaatsvinden (op basis van de dan meest recente cijfers van het totaal aantal verloonde uren in Nederland).

2.2 De doelgroep van het quotum

Bij de invoering van het quotum is het essentieel om de doelgroep helder af te bakenen. Een werkgever die voornemens is om (meer) werknemers met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen, heeft immers behoefte aan duidelijkheid. Welke werknemers tellen wel mee voor het quotum en welke werknemers niet?

De partijen in de Werkkamer (overleg van VNG en de sociale partners) hebben met het kabinet nadere afspraken gemaakt over de groep mensen voor wie werkgevers de baanafpraak zijn overeengekomen.

Dit leidt tot de volgende uitgangspunten:

- Voor de doelgroep baanafpraak/quotum gaat een beoordeling door UWV plaatsvinden. Er wordt een wettelijk kader (landelijke criteria) opgesteld voor de beoordelingscriteria die UWV hanteert bij de doelgroepbeoordeling. De doelgroep zal geregistreerd worden in een doelgroepregister.
- Met de Quotumwet wordt aangesloten bij de doelgroep voor de baanafpraak in het sociaal akkoord. De doelgroep focust daarmee op de groep die het lastigst heeft. Het gaat om de volgende groepen mensen:
 - Een persoon met een arbeidsbeperking die voor arbeidsondersteuning een beroep doet op de gemeente en die naar het oordeel van UWV niet in staat is 100% van het WML te verdienen¹⁰.
 - Iemand met een Wsw indicatie.
- Iemand die in de Wajong zit, tenzij na de herbeoordeling vaststaat dat de Wajongere volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. VNG en sociale partners hebben afgesproken om Wajongers en

¹⁰ Ook de zogeheten niet-uitkeringsgerechtigde kan op basis van deze doelgroepbeschrijving meetellen voor de baanafpraak en het quotum, als UWV vaststelt dat deze persoon niet in staat is WML te verdienen.

mensen op de Wsw wachtlijst de eerste jaren prioriteit te geven bij de toeleiding naar de extra banen bij reguliere werkgevers.

Iemand die werkzaam is op een Wsw-dienstbetrekking (artikel 2 Wsw) telt niet mee voor de baanafpraak en voor het quotum. Dit geldt ook voor detacheringen vanuit een Wsw-dienstbetrekking. Wsw-plekken zijn al door het Rijk gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Mensen die binnen de Wsw werkzaam zijn, hebben al werk en dus een dienstverband. Door ze mee te tellen bij een private werkgever terwijl ze nog in dienst zijn van het SW-bedrijf, zou de mogelijkheid ontstaan dat mensen die al een dienstverband hebben gaan meetellen voor de baanafpraak, zonder dat er feitelijk extra mensen aan het werk komen. Pas als deze persoon formeel in dienst treedt bij de werkgever (begeleid werken op grond van artikel 7 Wsw) telt hij mee voor de baanafpraak en het quotum.

2.2.1 Arbeidspotentieel

De verwachting is dat met ingang van 2015 jaarlijks circa 10.000 mensen instromen in de Participatiewet die tot de doelgroep behoren. Daarnaast behoren ook mensen die al in de Wsw (onder voorwaarden, zie hierboven) of Wajong zaten tot de doelgroep.

De tabel op de volgende pagina geeft een beeld van de verschillende uitkeringen / groepen die vallen onder de baanafpraak uit het sociaal akkoord. De cijfers in de tabel hebben betrekking op 2012. In de tabel zit een overlap in de aantallen: ruim 25.000 Wajongers zijn werkzaam via de Wsw. In de tabel is verder geen aantal opgenomen bij het aantal WWB'ers met werk. Dit houdt verband met het feit dat mensen die vanuit de WWB gaan werken, in beginsel uit de bijstand gaan.

UWV zal een register aanleggen van de mensen die vallen onder de doelgroep. Met de opbouw van een dergelijk doelgroepregister zijn in de loop der tijd meer precieze cijfers te geven over de omvang van de doelgroep. Dan is bijvoorbeeld duidelijk hoeveel Wajongers arbeidsvermogen hebben (en in het doelgroepregister zijn opgenomen) en hoeveel Wajongers duurzaam arbeidsongeschikt zijn (en niet in het doelgroepregister zijn opgenomen). Tevens bestaat dan zicht op het aantal mensen uit het huidige WWB-bestand dat niet het WML kan verdienen en aan de slag kan (of is) bij een werkgever. Voor de Wajong is de verwachting dat 140.000 mensen arbeidsvermogen hebben, inclusief de mensen die al werken.

Uitkering	Volume eind 2012	Met arbeidsbeperking	Met werk in 2012
Wajong ^a	226.500	226.500	27.600 (regulier) 25.300 (via de Wsw)
Wsw ^b Wachtlijst	102.400 15.600	102.400 15.600	6.300 (begeleid werken) 27.400 (detacheringen ^e) 68.700 (beschut ^e)
WWB ^c	379.100	110.000 ^d	Onbekend

a. Bron: UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2013.

b. Bron: Research voor Beleid, Jaarrapport Wsw-statistiek 2012.

c. Bron: CBS, Statline, geraadpleegd 24 oktober 2013.

d. Schatting op basis van percentage op trede 2 van de participatieladder (Divosa-monitor 2012).

e. Wsw-dienstbetrekkingen (beschut werk en wsw-detacheringen) vallen niet onder de doelgroep voor de baanafpraak en het quotum.

2.2.2 Doelgroepbeoordeling door UWV

Om een werkbaar systeem te ontwerpen, is het nodig dat de werkgever zonder veel moeite moet kunnen achterhalen of iemand onder de doelgroep van het quotum valt. Afgesproken is dat UWV een beoordeling uitvoert of iemand tot de doelgroep behoort. Mensen die volgens UWV tot de doelgroep van de baanafpraak en quotum horen, neemt UWV op in een doelgroepregister (zie paragraaf 2.3).

Voor het huidige bestand Wajong en Wsw is afgesproken dat zij worden opgenomen in het doelgroepregister. Als zij door een werkgever in dienst worden genomen, tellen zij mee voor de baanafpraak en het quotum. De groep beschut werk en gedetacheerden in het kader van de Wsw (Wsw artikel 2) en de groep die aangewezen is op de participatievoorziening beschut werk (artikel 10b Participatiewet) telt niet mee voor de doelgroep. UWV hoeft voor deze groepen in het kader van de baanafpraak en het quotum geen aparte beoordeling te verrichten¹¹.

¹¹ UWV gaat ook beoordelen of mensen voor beschut werk onder de Participatiewet in aanmerking komen. Dit staat los van de beoordeling of mensen tot de doelgroep van de baanafpraak behoren.

Voor mensen die onder de Participatiewet vallen, beoordeelt de gemeente wie welke vorm van ondersteuning nodig heeft. Als de gemeente verwacht dat iemand onder de doelgroep van de baanafpraak/quotum valt, dan wordt deze persoon op verzoek van de gemeente door UWV beoordeeld. UWV beoordeelt aan de hand van landelijke criteria of de betreffende persoon in staat is WML te verdienen. Het gaat daarbij primair om een arbeidskundige beoordeling, waarbij medische, gedrags- en sociale aspecten worden betrokken waar relevant. De door UWV te hanteren criteria worden vastgelegd in lagere regelgeving.

2.3 Doelgroepregister

UWV registreert de mensen die onder de doelgroep vallen op Burgerservicenummer (BSN-nummer) in een landelijk doelgroepregister. Opname in dit register houdt in dat iemand onder de doelgroep voor de baanafpraak/quotum valt. Dit heeft als voordeel dat aan werkgevers op voorhand kenbaar gemaakt kan worden of mensen meetellen voor de baanafpraak/quotum.

Om de privacybelangen van mensen te beschermen, zal UWV de betrokken personen informeren dat zij zijn opgenomen in het doelgroepregister. Voor de Wajong en de Wsw geldt dat deze groepen van rechtswege worden opgenomen in het doelgroepregister. UWV zal deze personen informeren, bijvoorbeeld door een algemene mededeling, informatie op de website of een informatiebrochure. Daarbij wordt vermeld dat dit tot doel heeft werkgevers te kunnen informeren over de doelgroepstatus om daarmee de werkervattingskansen van mensen uit de doelgroep te bevorderen. Ook personen die onder de Participatiewet vallen en waarvan UWV oordeelt dat deze persoon niet in staat is WML te verdienen, worden door UWV geïnformeerd over de opname in het register. De persoon kan er niet voor kiezen om niet te worden geregistreerd. Indien iemand meent dat hij ten onrechte is of wordt opgenomen in het doelgroepregister, kan hij UWV verzoeken de inschrijving te verwijderen. Dit is in lijn met de Wet bescherming persoonsgegevens.

UWV neemt in het doelgroepregister alleen mensen op die tot de doelgroep behoren en van wie duidelijk is dat zij arbeidsvermogen hebben. Het heeft geen zin om mensen in het doelgroepregister op te nemen van wie vaststaat dat zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Voor Wajongers die onder de oude Wajong (oWajong) vallen is door UWV echter niet vastgelegd wie er volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Dit wordt pas duidelijk bij de herbeoordelingsoperatie die zal worden uitgevoerd als onderdeel van de Participatiewet.

Om te voorkomen dat er mensen met arbeidsvermogen niet zijn opgenomen in het doelgroepregister wordt de doelgroep van de oWajong in zijn geheel in het register opgenomen. Als bij de herbeoordeling blijkt dat een oWajongere geen arbeidsvermogen heeft, wordt de oWajongere op dat moment uit het register verwijderd. Voor de nWajong is wel bekend wie arbeidsvermogen heeft, zodat deze gericht in het register kunnen worden opgenomen. Voor mensen die na 1 januari 2015 in de Wajong instromen is bekend dat zij geen arbeidvermogen hebben. Die worden derhalve niet in het register opgenomen.

Om te voorkomen dat een werknemer met een arbeidsbeperking uit de doelgroep direct niet meer meetelt voor het quotum als hij tijdens de duur van het dienstverband wel in staat wordt het WML te verdienen, wordt bij lagere regelgeving bepaald hoelang mensen in het doelgroepregister blijven op het moment dat ze niet meer aan de doelgroepcriteria voldoen. Dit is belangrijk omdat het niet wenselijk is dat mensen van het ene op het andere moment niet meer meetellen voor de baanafpraak/quotum omdat zij zich ontwikkelen (mede door inzet van de werkgever). Dit stimuleert werkgevers niet om te investeren in mensen en zet zelfs een prikkel op het ontslaan van mensen op het moment dat zij zich ontwikkelen. Het is beter werkgevers zekerheid te geven dat als zij mensen uit de doelgroep in dienst nemen, deze medewerkers een gegarandeerde periode meetellen voor hun verplichtingen. Door het opnemen van de doelgroep in een doelgroepregister beschikt UWV over een centrale registratie van de doelgroep. Daardoor zijn er snel gegevens beschikbaar over hoeveel mensen werken en of de baanafpraak en/of het quotum op schema liggen (nulmeting en monitor).

2.3.1 Gegevensverstrekking

Ten behoeve van de registratie van personen uit de gemeentelijke doelgroep zullen de gemeenten de nodige informatie aan UWV moeten verstrekken. UWV moet immers beoordelen of de betrokkenen al dan niet het WML kunnen verdienen. Indien personen uit de gemeentelijke doelgroep niet het WML kunnen verdienen worden zij in het doelgroepregister opgenomen. Omgekeerd hebben gemeenten informatie van UWV nodig uit het doelgroepregister ten behoeve van de aan hen opgedragen re-integratietaken. UWV en de gemeenten verstrekken elkaar gegevens conform de bepalingen in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI).

In artikel 62 van de Wet SUWI is bepaald dat gemeenten en UWV zorg dragen voor elektronische voorzieningen (Suwinet) voor de verwerking van gegevens. Voor het gebruik en het beheer van de

gegevensverwerking in Suwinet gelden regels ter beveiliging en aanduiding van de gegevens, die worden verwerkt op die wijze, uitgewerkt bij of krachtens het Besluit SUWI (paragraaf 5.6 van het Besluit SUWI). Een apart organisatieonderdeel van UWV (Bureau keteninformatisering werk en inkomen, BKWI) is verantwoordelijk voor het beheer. Daarnaast is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Stichting Inlichtingenbureau aangewezen als het Inlichtingenbureau, bedoeld in artikel 1, onderdeel m, juncto artikel 63 van de Wet SUWI. Het Inlichtingenbureau is de intermediaire organisatie die belast is met de coördinatie en dienstverlening ten behoeve van de gemeenten bij de verwerking van gegevens op het terrein van de sociale zekerheid. Het BKWI is verantwoordelijk voor het gebruik van Suwinet voor de verwerking van gegevens uit de doelgroepregistratie door UWV en de gemeenten. Het Inlichtingenbureau treedt daarbij op als bewerker ten behoeve van de gemeenten, zodat de gegevens uit de doelgroepregistratie op verantwoorde wijze door de gemeenten kunnen worden verwerkt.

Artikel 5.24 van het Besluit SUWI bevat nadere regels voor de gegevensverwerking door het Inlichtingenbureau van gegevens die aan de colleges van burgemeester en wethouders worden verstrekt op grond van enig wettelijk voorschrift. Het Inlichtingenbureau is dan bewerker en de gegevens die worden verwerkt, worden via het gegevensregister Inlichtingenbureau (geregeld in artikel 6.2, tweede lid, van de Regeling SUWI) bekend gemaakt. De toegang tot de gegevens in Suwinet is beperkt tot de medewerkers van UWV en de ambtenaren van de gemeenten die de gegevens nodig hebben voor de uitvoering van de desbetreffende sociale zekerheidswetgeving en die daarvoor zijn geautoriseerd.

In de regeling van de doelgroepregistratie is bepaald dat UWV bevoegd is om op verzoek van een werkgever aan deze werkgever inlichtingen te verschaffen of een door deze werkgever vermelde persoon al dan niet is opgenomen in het doelgroepregister. Het is voor een werkgever noodzakelijk om te weten of een werknemer of een kandidaat-werknemer behoort tot de doelgroep met het oog te kunnen voldoen aan de baanafsprake of om te weten of hij voldoet aan het gestelde quotum en daarmee al dan niet verplicht is tot betaling van een de quotumheffing.

2.3.2 Verhouding tot het recht op eerbiediging persoonlijke levenssfeer

Verstrekking van gegevens uit het doelgroepregister betekent een inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet, de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Deze artikelen laten beperkingen op dit recht toe, mits die bij of krachtens de (formele) wet zijn voorzien, daarmee een legitiem doel wordt nagestreefd en de beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

Op grond van artikel 8, tweede lid, van het EVRM is een inbreuk op het recht op eerbiediging persoonlijke levenssfeer slechts toegestaan indien daarmee één van de limitatief in dat artikellid opgesomde doelen wordt nagestreefd. Tot de in artikel 8 van het EVRM genoemde legitieme doelen behoort de bescherming van het economisch welzijn van het land. Het economisch welzijn van een land wordt gediend door de bevordering van de re-integratie op de arbeidsmarkt van arbeidsbeperkte werknemers en daarmee een beperking van de uitkeringslasten hetgeen bijdraagt aan een gezond sociaal zekerheidsstelsel. Onder het behartigen van het belang van het economisch welzijn moet derhalve mede worden verstaan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van werknemers met een arbeidsbeperking. Dit betreft een essentieel onderdeel van de Participatiewet en de gemaakte baanafspraken in het sociaal akkoord.

Wanneer UWV, de gemeenten en werkgevers niet kunnen beschikken over adequate informatie of personen al dan niet tot de doelgroep van de baanafspraken of het quotum behoren, kunnen zij niet beoordelen of er sprake is van een persoon waarvoor een wettelijke re-integratietask geldt, of werkgevers in de markt of overheid voldoen aan de baanafsprake en of een werkgever quotumheffing is verschuldigd.

Naast de hierboven genoemde bepalingen is het in het kader van de Wet bescherming persoonsgegevens belangrijk dat persoonsgegevens slechts verwerkt mogen worden voor zover zij gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn (vereiste van dataminimalisatie). Bij de invulling van het doelgroepregister en de gegevensverstrekking is gekozen voor de minst ingrijpende wijze waarop zekerheid kan worden geboden dat een persoon tot de doelgroep behoort. Het register zal een aantal gegevens gaan bevatten, zoals BSN-nummer, naam, geboortedatum, uitkeringsachtergrond, geldigheidsduur van de registratie. Het register zal echter geen gegevens bevatten omtrent de reden waarom een persoon tot de doelgroep behoort, zoals bijvoorbeeld medische of sociale gegevens. Alleen het gegeven dat een persoon tot de doelgroep behoort inclusief de geldigheidsduur mag aan een werkgever worden verstrekt. Overige gegevens zijn niet noodzakelijk voor een werkgever om te bepalen of een (kandidaat) werknemer kan meetellen voor de baangarantie en het quotum.

De alternatieve mogelijkheid om de werkgever aan iedere werknemer of sollicitant te laten vragen of

hij tot de doelgroep behoort biedt geen reële optie om de baanafpraak en het quotum te kunnen realiseren. Hierbij speelt mee dat een persoon altijd kan weigeren hierover informatie te geven of dat hij geen kennis heeft of hij al dan niet tot de doelgroep behoort of dat hij kan weigeren dat de werkgever informatie over hem opvraagt bij UWV of de gemeente. Het belang van de werkgever is dat hij over betrouwbare informatie moet beschikken of werknemers tot de doelgroep behoren met het oog op de nakoming van de baanafpraak en het quotum.

Anderzijds weegt het belang van de werknemer of de werkzoekende met een arbeidsbeperking dat alleen zijn status bekend kan worden gemaakt dat hij tot de doelgroep behoort. Zoals gezegd wordt alleen dit gegeven op verzoek aan de werkgever bekend gemaakt en niet de reden die tot die registratie heeft geleid. Het doelgroeppregister draagt voorts bij aan het belang van een persoon met een arbeidsbeperking om een effectieve re-integratie op de arbeidsmarkt mogelijk te maken.

Tot slot wordt gewezen op het belang van een doelmatige quotumheffing door de Belastingdienst. Hiervoor is het noodzakelijk te beschikken over een registratie van personen die tot de doelgroep behoren ten aanzien van wie de werkgever verloonde uren in de loonaangifte in aanmerking heeft genomen. Dit laatste gegeven blijkt uit de polisadministratie. Door een combinatie van gegevens uit de polisadministratie en de doelgroeppregistratie kan op een doelmatige wijze de eventuele quotumheffing voor de werkgever worden vastgesteld.

Gelet op voornoemde omstandigheden is de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen zoveel mogelijk beperkt. De doelgroeppregistratie is gelet op het vorenstaande in overeenstemming met artikel 10 van de Grondwet, de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 8 van het EVRM.

2.4 Doelstelling quotumheffing

Met het quotum en de hieraan gerelateerde quotumheffing wordt beoogd om het gedrag van de werkgever te beïnvloeden, zodat hij een positieve bijdrage levert aan het verminderen van het uitkeringsvolume van mensen met een beperking. Het quotum en de quotumheffing werken door het niet vrijblijvende karakter als stok achter de deur om te zorgen dat de omslag naar een meer inclusieve arbeidsmarkt en samenleving tot stand komt en banen voor deze mensen ook beschikbaar komen. Het doel van de heffing is de bevordering van de participatie van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt.

De quotumheffing zorgt voor een meer directe en evenwichtige verdeling van de lasten van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Dit wordt bereikt door in de vormgeving te kiezen voor een nominale quotumheffing die ten gunste komt aan het arbeidsongeschiktheidsfonds. Indien een werkgever niet of onvoldoende voldoet aan de quotumdoelstelling zal de werkgever een quotumheffing moeten betalen.

2.4.1 De samenhang tussen de baanafspraken en de invoering van een quotumheffing op werkgeversniveau

Op grond van het voorgestelde artikel 122b van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) kan bij ministeriële regeling de quotumheffing worden geactiveerd indien er sprake is van onvoldoende toename van het aantal werknemers met een beperking behorend tot de doelgroep (arbeidsbeperkten) ten opzichte van de startdatum 1 januari 2013 voor de garantstelling (baanafpraak).

Verder wordt op grond van het genoemde artikel 122b bij ministeriële regeling voor het desbetreffende kalenderjaar quotumpercentages voor de verschillende sectoren vastgesteld (zie paragraaf 2.4.2). Hierbij gaat het om het percentage van het totaal aantal verloonde uren bij een werkgever in het desbetreffende kalenderjaar dat moet worden ingevuld door arbeidsbeperkte werknemers. Het quotumpercentage is dan de norm waaraan individuele werkgevers moeten voldoen. Dit percentage vormt een onderdeel van de berekening van het quotumtekort van de werkgever op grond van het voorgestelde artikel 38f van de Wfsv.

Indien op grond van het voorgaande de quotumheffing is geactiveerd, wordt voor de werkgever berekend of er quotumheffing is verschuldigd (zie paragraaf 2.4.3). De quotumheffing wordt vastgesteld op grond van het quotumtekort bij de werkgever (zie voor de grondslag van de heffing het voorgestelde artikel 38e van de Wfsv). Het quotumtekort wordt bepaald door het aantal arbeidsplaatsen ingevuld door arbeidsbeperkten, uitgedrukt in verloonde uren, ten opzichte van het totaal aantal arbeidsplaatsen, uitgedrukt in verloonde uren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de berekeningsformule die is opgenomen in het voorgestelde artikel 38f van de Wfsv.

In dit verband wordt het aantal uren dat de werkgever tekort komt, omgezet in het aantal banen dat hij tekort heeft. Op basis van het aantal banen dat de werkgever tekort heeft, wordt de quotumheffing berekend. Op grond van het voorgestelde artikel 38g van de Wfsv stelt de inspecteur de quotumheffing vast bij voor bezwaar vatbare beschikking. De quotumheffing wordt gebaseerd op het quotumte-

kort dat ten aanzien van de werkgever is bepaald op grond van artikel 38f van de Wfsv. De quotumheffing bedraagt 5.000 euro per niet ingevulde arbeidsplaats door een arbeidsbeperkte. De heffing wordt vóór 1 augustus van enig kalenderjaar opgelegd met betrekking tot het quotumtekort in het daaraan voorafgaande kalenderjaar.

2.4.2 Vaststellen quotumpercentage

In geval uit de monitoring blijkt dat de baanafsprak niet wordt gerealiseerd, wordt een quotumpercentage berekend waaraan de individuele werkgevers moeten voldoen. Hierbij geldt dat voor de marktsector en de overheid afzonderlijk zal worden beoordeeld of de baanafsprak is gerealiseerd en zo niet, welk quotumpercentage gaat gelden. Bij de berekening van het quotumpercentage gaat het om de verhouding tussen het aantal arbeidsplaatsen dat conform de baanafsprak moet worden ingevuld door mensen uit de doelgroep ten opzichte van het totale aantal werknemers in de marktsector (dan wel binnen de overheid).

Bij de berekening van dit quotumpercentage zijn derhalve de volgende elementen van belang:

- Allereerst wordt het aantal banen vastgesteld bij werkgevers met 25 of meer werknemers dat wordt ingevuld door mensen met een arbeidsbeperking uit de doelgroep in de nulmeting (peildatum 1/1/2013).¹² Daarbovenop komen de mee te tellen extra banen uit de baanafsprak.
- Rekening houdend met het aantal verloonde uren dat iemand uit de doelgroep gemiddeld werkzaam is, leidt dit tot een totaal aantal verloonde uren dat zou moeten worden ingevuld door mensen uit de doelgroep.
- Dit aantal te realiseren verloonde uren zal worden afgezet tegen het totaal aantal verloonde uren van het totale werknemersbestand van werkgevers met 25 of meer medewerkers.
- Het aldus berekende percentage komt in de plaats van de 5 procent die in het regeerakkoord was opgenomen.
- Op deze wijze zal voor de jaren tot 2026 een geleidelijk oplopend quotumpercentage worden vastgesteld waaraan individuele werkgevers moeten voldoen.
- De exacte berekening zal worden vastgelegd in lagere regelgeving, zodat op het moment van activering de op dat moment meest recente gegevens kunnen worden gebruikt.

Formule voor berekening quotumpercentage

Stel dat uit de nulmeting blijkt dat op de peildatum er 50.000 mensen met een arbeidsbeperking uit de doelgroep aan het werk zijn. Per 1 januari 2016 moeten er 6.000 extra banen zijn gerealiseerd. Dit zijn de banen die in 2015 moeten zijn gerealiseerd.

Stel dat het gemiddeld aantal uren van mensen uit de doelgroep 25 uur per week is. Het gemiddeld aantal uren van werknemers in de markt bedraagt 33 uur per week.

Er moeten dus 56.000 banen door mensen uit de doelgroep zijn ingevuld. Dit is gelijk aan $56.000 \times 25 \text{ uur} = 1.400.000 \text{ uur per week}$. Op jaarbasis betreft dit dan $1.400.000 \times 52 = 72.800.000 \text{ uren}$.

Mocht uit de monitoring die in 2016 plaatsvindt over 2015 blijken dat er in 2015 minder verloonde uren worden ingevuld door mensen uit de doelgroep, dan is de baanafsprak niet gerealiseerd. Afgesproken is dat na overleg met sociale partners en gemeenten de quotumheffing kan 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. De quotumheffing zal dan op zijn vroegst kunnen ingaan per 1 januari 2017. Het te hanteren quotumpercentage over het kalenderjaar 2017 moet berekend worden. Of werkgevers aan het quotumpercentage voor 2017 hebben voldaan wordt na afloop van het kalenderjaar, dus in 2018 berekend.

De regering rekent bij de vaststelling van het quotumpercentage dat per 1 januari 2017 wordt gehanteerd over heel 2017 het aantal banen over 2014 tot en met 2016 volledig mee. Bovendien kiest de regering ervoor om het aantal banen voor 2017 gedeeltelijk mee te nemen. Op basis van de baanafsprak dienen werkgevers namelijk in 2017 ook extra banen te realiseren. Het ligt daarom voor de hand bij de vaststelling van het quotumpercentage over 2017 rekening te houden met de baanafsprak over 2017. De baanafsprak over 2017 wordt voor de helft meegenomen (gemiddelde van de stand van de baanafsprak op 1 januari 2017 en de stand op 31 december 2017). Door de extra banen voor 2017 voor de helft mee te nemen wordt ervan uitgegaan dat werkgevers in 2017 zorgen voor een geleidelijke toename van het aantal beschikbare banen. Voor de hoogte van het quotumpercentage wordt daarmee uitgegaan van een gewogen gemiddelde over 2017. Als werkgevers elke maand een evenredig deel van de extra banen van 2017 realiseren voldoen ze op jaarbasis aan het quotumpercentage. De regering neemt de overeengekomen extra banen in 2017 niet in zijn geheel mee,

¹² Banen uit de nulmeting die zijn gerealiseerd bij werkgevers met minder dan 25 werknemers worden niet meegenomen. Dit om te voorkomen dat werkgevers met 25 of meer medewerkers deze banen extra moeten realiseren.

aangezien werkgevers in 2017 tijd nodig hebben om deze banen te realiseren.

De formule ziet er dan als volgt uit:

$$\text{quotumpercentage} = \frac{(A + B) * C}{D * E}$$

A	staat voor	Aantal banen doelgroep nulmeting werkgevers met 25 of meer medewerkers
B	staat voor	Aantal extra banen dat meetelt voor de berekening (= aantal extra banen van 2014 t/m jaar t-1 + 50% banen jaar t)
C	staat voor	Gemiddeld aantal verloonde uren van een doelgroep (dit wordt vastgesteld aan de hand van de nulmeting)
D	staat voor	Aantal banen werkgevers met 25 of meer werknemers.
E	staat voor	Gemiddeld aantal verloonde uren van een werknemer bij deze werkgevers

Berekening quotumpercentage (fictieve cijfers)

- Activering per 1-1-2017;
- Aantal banen nulmeting bij werkgevers met 25 of meer medewerkers= 50.000;
- Extra aantal banen markt= 16.000 over 2014 tot en met 2016 + 3.500 over 2017 (50%);
- Totaal te realiseren: 69.500 banen x 25 uur per week = 1.737.500 uren per week (= 90.350.000 per jaar);
- Stel: totaal aantal werknemers bij werkgevers met 25 of meer werknemers in 2016 = 5.000.000. Het totaal aantal verloonde uren voor deze werknemers bedraagt 5.000.000 x 33 uur = 165.000.000 per week (= 8.580.000.000 per jaar);
- Het quotumpercentage bedraagt dan: 90.350.000/8.580.000.000 x 100 = 1,05%.

Conclusie: Als alle werkgevers met 25 of meer werknemers 1,05 procent van hun personeelsbestand (uitgedrukt in verloonde uren) laten vervullen door mensen met een arbeidsbeperking uit de doelgroep wordt het aantal uren gerealiseerd.

2.4.3 Berekening quotumtekort en quotumheffing voor individuele werkgever

De quotumheffing wordt als volgt berekend:

- Allereerst wordt het quotumtekort vastgesteld aan de hand van de volgende formule:

$$\text{quotumtekort} = \frac{(A * B) - C}{D}$$

Waarbij:

A =	de totaal verloonde uren bij de werkgever in het kalenderjaar waarover het quotumtekort wordt vastgesteld (= het aantal uren van alle werknemers bij de werkgever).
B =	het quotumpercentage.
C =	het aantal verloonde uren dat wordt ingevuld door mensen met een arbeidsbeperking uit de doelgroep in het kalenderjaar waarover het quotumtekort wordt vastgesteld.
D =	de gemiddelde omvang van een dienstverband van een werknemer met arbeidsbeperkingen.

- Het quotumtekort wordt vermenigvuldigd met 5.000 euro om de quotumheffing te berekenen.
 - Indien het quotumtekort kleiner of gelijk is aan nul, is de werkgever geen quotumheffing verschuldigd.

Uitgangspunt betreft daarmee een heffing van 5.000 euro per niet ingevulde arbeidsplaats. Voor de hoogte van de quotumheffing wordt eerst vastgesteld hoeveel arbeidsplaatsen (uitgedrukt in verloonde uren) er in totaal bij de betreffende werkgever zijn. Van dit totaal aantal arbeidsplaatsen dient een (nog vast te stellen) quotumpercentage te zijn ingevuld door werknemers met een arbeidsbeperking uit de doelgroep. Vervolgens wordt vastgesteld hoeveel verloonde uren er bij de werkgever worden ingevuld door mensen uit de doelgroep. Dit totaal aantal verloonde uren van mensen uit de doelgroep wordt omgerekend naar een aantal arbeidsplaatsen (hiervoor wordt een arbeidsplaats uitgedrukt in verloonde uren). Voldoet de werkgever niet aan het quotum, dan is hij een quotumhef-

ving verschuldigd. De hoogte van deze heffing is de uitkomst van het aantal niet ingevulde arbeidsplaatsen vermenigvuldigd met 5.000 euro.

Voorbeeld 1: berekening quotumtekort en quotumheffing (fictieve cijfers):

- Het totaal verloonde uren bij de werkgever in het kalenderjaar is 50.000 uur.
- Het quotumpercentage is 1,5 procent.
- Het aantal verloonde uren dat in het kalenderjaar bij deze werkgever wordt ingevuld door werknemers met een arbeidsbeperking uit de doelgroep is 490 uur.
- Het gemiddelde aantal verloonde uren van werknemers met een arbeidsbeperking bedraagt bijvoorbeeld 25 uur. Op jaarbasis is dit $25 \times 52 = 1.300$
- Berekening quotumtekort is dan als volgt:
 - $$\text{Quotumtekort} = \frac{50.000 \times 1,5\% - 490}{1.300} = 0,2$$
 - De quotumheffing bedraagt: $0,2 \text{ arbeidsplaatsen tekort} \times € 5.000 \text{ per arbeidsplaats} = € 1.000$

De werkgever heeft in totaal werkzaamheden laten verrichten voor 50.000 verloonde uren. Hiervan dient hij 1,5 procent te laten invullen door mensen met een beperking uit de doelgroep. Dit betreft een totaal van 750 uur. Hij laat echter 490 uur invullen door mensen uit de doelgroep. Daarmee komt hij 260 uur tekort. Stel dat de gemiddelde omvang van een dienstbetrekking van iemand uit de doelgroep in totaal 1.300 verloonde uren op jaarbasis bevat. De werkgever komt dan 0,2 arbeidsplaatsen tekort om aan de quotumplicht te voldoen. De quotumheffing bedraagt in dit voorbeeld 1.000 euro. Dit wordt vastgesteld door het quotumtekort te vermenigvuldigen met 5.000 euro ($0,2 \times 5.000 \text{ euro}$).

2.5 Vormgeving quotumheffing

In het nieuwe artikel 38b tot en met 38i van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) is een nominale quotumheffing geregeld die ten gunste komt van het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof), bedoeld in artikel 36 van de Wfsv, ter bevordering van de participatie van arbeidsgehandicapten. De nominale quotumheffing is een bedrag dat door een individuele werkgever wordt betaald en is afhankelijk van de mate waarin (vastgesteld aan de hand van verloonde uren) sprake is van tewerkstelling van mensen met een arbeidsbeperking. Evenals de basispremie Aof wordt ook de nominale quotumheffing ten gunste van het Aof gebracht.

Deze vormgeving bewerkstelligt dat de lasten van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen meer evenredig worden verdeeld. De werkgever die mensen met een beperking in dienst heeft genomen en loon aan hen betaald voor verrichte arbeid draagt direct bij aan de vermindering van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De werkgever die geen of onvoldoende mensen met een beperking in dienst heeft draagt indirect bij door middel van het betalen van een heffing.

Hoofdstuk 3 Dienstverlening aan werkgevers

Met de invoering van de Quotumwet worden werkgevers gestimuleerd meer initiatief te nemen in het creëren en vervullen van arbeidsplaatsen voor mensen met een arbeidsbeperking. Om werkgevers daadwerkelijk in staat te stellen meer mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen is een goede ondersteuning van werkgevers noodzakelijk. Dit hoofdstuk gaat in op de instrumenten die daarbij beschikbaar zijn en de rol van de Werkbedrijven bij de werkgeversdienstverlening.

3.1 Instrumenten

Voorgaande kabinetten hebben al stappen gezet om werkgevers beter te ondersteunen en te faciliteren bij het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking. Het huidige kabinet gaat door op deze weg en heeft in de Participatiewet een reeks van ondersteunende instrumenten overzichtelijk samengevoegd en verder aangevuld. Met deze instrumenten kunnen gemeenten werkgevers effectief ondersteunen op het moment dat een werkgever iemand met een arbeidsbeperking aan de slag helpt. Hieronder volgt een overzicht:

Kader: voorbeelden van ondersteunende instrumenten die kunnen worden ingezet voor werkgevers die mensen uit de gemeentelijke doelgroep willen aannemen

1. **Loonkostensubsidie:** Van toepassing op mensen met een loonwaarde tot 100 procent van het wettelijk minimumloon (WML). Wanneer iemand aan de slag gaat, ontvangt hij van de werkgever een loon conform de voor de bedrijfstak geldende cao, of (indien er geen cao van toepassing is) ten minste conform de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. De werkgever ontvangt loonkostensubsidie van de gemeente voor het verschil tussen de loonwaarde en het WML (met een maximum van 70 procent WML). Als de werkgever loon betaalt conform een cao dat hoger is dan het WML, dan betaalt de werkgever ook het verschil tussen het WML en het cao-loon. Omdat de loonkostensubsidie voor de werkgever de verminderde productiviteit compenseert, komen mensen met een arbeidsbeperking gemakkelijker aan een baan. In de optimale situatie groeit een werknemer toe naar een baan waarmee hij het minimumloon kan verdienen.
2. **Proefplaatsingen:** Werkgevers kennen de mogelijkheid om een werknemer met een beperking voor een beperkte periode met behoud van uitkering werk aan te bieden. Voor werknemers die aansluitend gaan werken onder toepassing van loonkostensubsidie geldt voor de proefplaatsing een maximum termijn van 3 maanden. In deze periode betaalt de werkgever geen loon en kan een werkgever bezien of de werknemer geschikt is voor de functie, welke ondersteuning eventueel moet worden geboden en wat de loonwaarde van iemand is. Gemeenten kunnen dit instrument inzetten voor mensen uit de gemeentelijke doelgroep.
3. **No-riskpolis:** Deze polis compenseert werkgevers voor de loondoorbetaling van een werknemer bij ziekte. De polis neemt daarmee het financiële risico weg voor werkgevers bij eventuele uitval wegens ziekte. Daarmee is deze polis een belangrijk instrument om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking te bevorderen.
4. **Voorzieningen:** Mensen met een arbeidsbeperking kunnen bij UWV of de gemeente een aanvraag doen voor noodzakelijke voorzieningen, die het hen mogelijk maken om te werken. Dit kunnen bijvoorbeeld zijn: brailleapparatuur, een doventolk of een jobcoachvoorziening. Daarnaast kunnen deze werknemers bij UWV of de gemeente een verzoek doen om hun werkplek aan te laten passen. Al deze voorzieningen leveren wederzijds voordeel op voor werkgevers en werknemers.

Ad 3 en 4: De gemeente is primair verantwoordelijk voor de no-riskpolis en voor de voorzieningen voor mensen met arbeidsbeperkingen uit de gemeentelijke doelgroep. Wanneer iemand twee jaar lang zelfstandig het WML heeft verdiend is UWV hiervoor verantwoordelijk.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat UWV verantwoordelijk blijft voor de ondersteuning van mensen die voor de invoering van de Participatiewet recht op een uitkering hebben op grond van de Wet Wajong. UWV beschikt eveneens over diverse ondersteunende instrumenten die kunnen worden ingezet voor werkgevers die mensen uit het zittend bestand Wajong willen aannemen, zoals proefplaatsing, no-riskpolis en voorzieningen. In plaats van het instrument loonkostensubsidie beschikt UWV voor Wajongers over het instrument loondispensatie. Dit is een bestaand instrument dat verminderde productiviteit van Wajongers voor de werkgever compenseert. Loondispensatie betekent dat een werkgever toestemming krijgt van UWV om minder loon te betalen dan het minimumloon waar een werknemer in beginsel recht op heeft. De werkgever betaalt uitsluitend voor de arbeidsproductiviteit van zijn werknemers. UWV vult het loon dan aan tot maximaal het wettelijk minimumloon (WML).

3.2 Werkbedrijven en regionale samenwerking

In het sociaal akkoord is de afspraak gemaakt dat sociale partners en gemeenten 35 Werkbedrijven gaan vormen om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen bij reguliere werkgevers of via beschut werk.

Afgesproken is om de vorming van de 35 regionale Werkbedrijven te verankeren in de wet. Dit maakt onderdeel uit van de wetgeving voor de Participatiewet. Gemeenten hebben het voortouw bij de Werkbedrijven waarin ook werkgevers zijn vertegenwoordigd in het bestuur. Ook werknemersorganisaties nemen deel aan het bestuur. In elke regio wordt een basispakket aan functionaliteiten (onder andere werkgeversdienstverlening, voorzieningen waaronder werkplekaanpassingen, no-riskpolis en proefplaatsing) onder regie van het Werkbedrijf georganiseerd. Werkgevers zijn op regionaal niveau betrokken bij de financiering van de Werkbedrijven.

De Werkbedrijven gaan de verbindende schakel vormen tussen mensen met een arbeidsbeperking en werkgevers. De regionale indeling van de 35 Werkbedrijven volgt de huidige 35 arbeidsmarktregio's. Zo wordt aangesloten bij de voorwaarden die de Wet Suwi stelt, en bij de al bestaande infrastructuur van werkpleinen en werkgeversservicepunten. De huidige SW-bedrijven zetten het hervormingsproces tot een meer efficiënte bedrijfsvoering voort. Het ligt niet voor de hand om dit pad te doorkuisen met gedwongen fusies.

Op grond van de Wet SUWI zorgen gemeenten en UWV in de 35 arbeidsmarktregio's ervoor dat iedere regio een aanspreekpunt heeft waar werkgevers terecht kunnen voor informatie en advies over onder meer het in dienst nemen en houden van werknemers met een arbeidsbeperking. Ook zorgen gemeenten en UWV voor een aanspreekpunt voor werkgevers die op landelijk niveau opereren. Gemeenten vervullen daarnaast een belangrijke rol in het contact met lokale werkgevers. Kortom: op meerdere niveaus worden zoveel mogelijk activiteiten opgezet om werkgevers maximaal te ondersteunen op het moment dat een werkgever bereid is iemand met een arbeidsbeperking aan de slag te

helpen. Op al deze niveaus streeft de overheid een goede klantgerichte serviceverlening aan werkgevers na.

In het kader van de baanafpraak en het quotum zullen werkgevers willen weten of zij werknemers in dienst hebben die behoren tot de doelgroep. Een dergelijke inventarisatie kan bijdragen aan een grotere bewustwording bij werkgevers over hoe hun werknemersbestand is opgebouwd. Anti-discriminatiebepalingen laten niet toe dat bij werving van nieuwe medewerkers uitsluitend kandidaten uit de doelgroep worden benaderd. Wel kan de werkgever in vacatureadvertenties de voorkeur uitspreken voor een werknemer uit de doelgroep. Hierdoor wordt de kans vergroot dat een kandidaat uit de doelgroep meedingt naar de vacante functie. Daarnaast kunnen werkgevers aan UWV, gemeenten en intermediairs zoals uitzendbureaus en re-integratiebedrijven kenbaar maken dat zij bereid zijn werkzoekenden uit de doelgroep een werkplek te bieden.

Van gemeenten en UWV¹³ wordt verwacht dat zij zich maximaal zullen inspannen om geschikte kandidaten voor te stellen. Daartoe zullen zij er in ieder geval moeten zorgen dat hun werkzoekendenbestanden goed inzichtelijk zijn, zodat werkgevers snel en op maat geholpen kunnen worden. Aan de Programmaraad, een samenwerkingsverband van VNG, UWV, Divosa en Cedris, is budget beschikbaar gesteld om te komen tot een gemeenschappelijke ICT-voorziening (in elkaars bestanden kunnen kijken en elkaars informatie kunnen benutten). Begin 2013 heeft de staatssecretaris van SZW geld beschikbaar gesteld aan de 35 arbeidsmarktregio's, om er samen met uitzendbureaus voor te zorgen dat de werkzoekendenbestanden beter worden ontsloten voor werkgevers. Projecten die hieruit volgen, kunnen dus bijdragen aan de realisatie van de baanafpraak. Ook UWV is actief om profielen te ontwikkelen waarmee werkgevers een goed beeld krijgen over welke vaardigheden mensen uit de Wajong beschikken. De regering zou graag zien dat deze praktijk meer gemeengoed werd.

Overigens kan ook, in goed overleg met de gemeente en/of UWV, een werkplek op maat worden gecreëerd waarmee de kans op plaatsing van een kandidaat uit de doelgroep groter wordt. Hierbij gaat het om het zoeken en samenvoegen van taken tot een geschikte functie voor de persoon met een arbeidsbeperking (jobcarving). Daarbij kunnen de in 3.1 genoemde voorzieningen worden ingezet. Er zijn goede ervaringen opgedaan met deze werkwijze. Er zijn pilots mee uitgevoerd, bijvoorbeeld in het kader van de Wajong¹⁴. Er zijn meerdere partijen actief op dit terrein. Zo kennen verschillende gemeenten, re-integratiebedrijven en SW-bedrijven een vorm van bedrijfsadvies om werkgevers te helpen bij jobcarving.

Hieronder volgt een kort overzicht van succesvolle activiteiten en samenwerkingsverbanden:

Kader: Activiteiten en samenwerkingsverbanden met werkgevers

1. *Locus*: Locus is een publiekprivate netwerkorganisatie van gemeenten, SW-bedrijven en landelijke bedrijven. Locus maakt het voor landelijke opererende werkgevers mogelijk om met meerdere gemeenten en SW-bedrijven uit verschillende regio's tot één afspraak/aanpak te komen. In de afgelopen twee jaar heeft Locus al positieve resultaten geboekt (door partnerschappen te sluiten met 22 bedrijven en hiermee circa 1.000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te plaatsen). In de komende periode wil Locus de aanpak professionaliseren en versnellen om zo meer bedrijven te kunnen bedienen. Inzet is om eind 2016 minimaal 100 nieuwe partnerschappen met bedrijven te realiseren en zo 5.400 banen voor mensen uit de doelgroep te realiseren.
2. *Convenanten tussen UWV en werkgevers*: UWV heeft met verschillende kleine en grote werkgevers alsmede met de sector rijksoverheid convenanten en intentieverklaringen afgesloten om werkplekken voor Wajongers te realiseren. Een aantal voorbeelden op landelijk niveau: Albert Heijn, Flora Holland, Frugi Venta. Een aantal voorbeelden op regionaal niveau: The Colour Kitchen Utrecht, Schwarzwald Project Twente en het Wajong binnenvaartproject. Ook zijn de regio's bezig met projecten en convenanten met Van Ganssewinkel, Floriade, Dutch Career Cup, Albron catering, het Slotervaartziekenhuis, het Erasmus MC, Mc Donald's, Nuon en Praxis.
3. *Afspraken tussen werkgevers en private dienstverleners*: een groot aantal grote en kleine werkgevers heeft afspraken gemaakt met private dienstverleners en vaak ook de gemeente of UWV, om Wajongers of arbeidsgehandicapten, maar ook mensen uit de bijstand en inburgeraars bij hen te plaatsen, te scholen en te coachen. Een aantal voorbeelden: TSN (Thuiszorg Nederland), Agens en de gemeente Den Haag plaatsen o.a. inburgeraars in een baan in de thuiszorg en leiden tegelijkertijd de mensen op. Albert Heijn en USG Restart zorgen dat er in elk filiaal tenminste een Wajonger wordt geplaatst en begeleid. Jobstap ondersteunt DSM om invulling te geven aan de afspraken in het sociaal akkoord door het inzetten van autisten en Wajongers.
4. *De Normaalste Zaak*: DNZ is een netwerk van grote ondernemingen en MKB'ers dat zich inzet voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en het belang van een inclusieve arbeidsmarkt. DNZ legt daartoe verbindingen en organiseert bijeenkomsten waarin partners hun ervaringen delen en van elkaar leren.

¹³ Uiteindelijk zullen alle Wajongers met arbeidsvermogen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. Zolang Wajongers onder de verantwoordelijkheid van UWV vallen is deze de eerst aangesprokene voor de bemiddeling naar werk.

¹⁴ Zie monitor pilot Wajong adviesvoucher, bijlage bij II, 33 000 XV, nr 66: aanbidding onderzoeksrapportages SZW, 27 februari 2012.



5. *Programmaraad jaagt samenwerking in de regio aan:* Voor de implementatie van de Wet SUWI heeft de Programmaraad (samenwerkingsverband VNG, UWV, Divosa en Cedris) budget ontvangen om de samenwerking in de regio's aan te jagen en te ondersteunen.

3.3 Initiatieven om meer banen te realiseren

Er zijn veel goede initiatieven om meer banen te realiseren. Werkgevers binnen zowel de marktsector als overheid stellen zich actief op en laten zien werk te maken van de gemaakte afspraken over extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking.

Werkgeversorganisaties VNO-NCW/MKB Nederland hebben het initiatief genomen voor het zogenoemde Malietorenberaad¹⁵ om tot aanpakken te komen om de centraal gemaakte afspraken succesvol op decentraal niveau te kunnen uitvoeren. In het Malietorenberaad zijn voor het komende jaar drie trajecten benoemd om werkgevers beter in staat te stellen mensen uit de doelgroep op reguliere arbeidsplaatsen te plaatsen. De Algemene Werkgeversvereniging VNO-NCW (AWVN) heeft de coördinatie en de uitvoering van deze trajecten voor een groot deel op zich genomen, met financiële ondersteuning vanuit het ministerie van SZW. Het uiteindelijke doel is om eind 2015 een substantiële bijdrage te leveren aan de invulling van de afgesproken extra banen voor de doelgroep. Zo heeft AWVN tijdens het ledencongres in oktober 2013 7.500 banen aangeboden aan de minister van SZW voor mensen met een moeilijke positie op de arbeidsmarkt. De banen komen tot stand binnen een netwerk van 250 grote ondernemingen.

Verder gaan werkgevers aan de slag met de ontwikkeling van business cases omtrent de inzet van mensen met een beperking in reguliere banen, alsmede het ontwikkelen van een 'regelluw kader' voor de plaatsing van mensen met een arbeidsbeperking. In beide trajecten gaat het om de vraag hoe publieke en private partijen doeltreffend kunnen samenwerken om duurzame plaatsing van mensen met een arbeidsbeperking te bevorderen.

Ook de publieke sector heeft verschillende stappen gezet om het aantal van 2.500 extra banen per jaar vanaf 2014 te realiseren. Dit is ook belangrijk vanwege de voorbeeldfunctie van de overheid. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is als coördinerend bewindspersoon verantwoordelijk voor arbeidszaken in de publieke sector. De verdeling van de 25.000 extra banen voor de overheids- en onderwijssectoren vindt plaats naar rato van de personeelsomvang van de sectoren. Overheidswerkgevers (vertegenwoordigd in de Stichting Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO)) zijn actief bezig met de totstandkoming van deze banen. De minister voor Wonen en Rijksdienst is de verantwoordelijke bewindspersoon voor de sector Rijk (de departementen en een aantal ZBO's) en besteedt er extra aandacht aan.

Hoofdstuk 4 Eerdere ervaringen

Dit hoofdstuk gaat in op Nederlandse en buitenlandse ervaringen met quota. De regering heeft hiervan goede nota genomen ten einde lessen over wat werkt en wat niet werkt te incorporeren in de opzet van de regeling.

4.1 Internationale vergelijking

Een aantal Europese landen heeft een quotumregeling ingevoerd.¹⁶ De toepassing van deze regeling verschilt per land. Zo zijn er Europese landen die enkel overheidsinstanties een quotumverplichting opleggen (bijvoorbeeld Ierland en België). Andere Europese landen (Duitsland, Oostenrijk, Spanje en Italië) kiezen wel voor een volledige toepassing van het quotum en leggen zowel aan overheidsinstanties als aan het bedrijfsleven een quotumverplichting op. Echter: een deel van deze landen (Spanje en Italië) controleert niet in hoeverre bedrijven en overheidsinstanties daadwerkelijk aan deze verplichtingen voldoen.

Landen als Duitsland en Oostenrijk passen wel controle toe. En in deze landen boekt de overheid met de quotumregeling resultaten.¹⁷ Zo blijkt uit onderzoek dat het Oostenrijkse quotasysteem de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking met 12 procent verhoogd heeft. In Duitsland is het percentage vervulde quotumplaatsen gestegen van 3,8 procent in 2001 naar 4,5 procent in 2010 (een stijging van ruim 18 procent). Gezien deze resultaten heeft de regering met name de lessen uit Duitsland betrokken bij de vormgeving van de Nederlandse Quotumwet.

¹⁵ Het Malietorenberaad bestaat uit VNO-NCW / MKB Nederland, verschillende werkgeversverenigingen, branches, sectoren, grote werkgevers, UWV en gemeenten.

¹⁶ Buitenlandse ervaringen met arbeidsvoorzieningen voor gehandicapten, APE 2008.

¹⁷ Buitenlandse ervaringen met arbeidsvoorzieningen voor gehandicapten, APE 2008.



Het CPB concludeert in een korte studie naar internationale resultaten dat het quotum effect heeft, maar waarschuwt voor een beperkt effect door labelling van arbeidsgehandicapten die reeds in dienst zijn¹⁸. De regering en sociale partners ondervangen dit laatste punt door extra banen te realiseren ten opzicht van de nulmeting met peildatum 1 januari 2013.

4.2 Het quotum in Duitsland

Bij de voorbereiding van de Nederlandse Quotumwet is gekeken naar de specifieke eigenschappen van het Duitse quotumsysteem en zijn ervaringen van Duitse werkgevers, belangenverenigingen en vertegenwoordigers van de Duitse overheid betrokken.

Het Duitse quotumsysteem werkt op hoofdlijnen als volgt:

- Organisaties vanaf 20 werknemers zijn verplicht om 5 procent mensen met een arbeidsbeperking in dienst te hebben.
- Hierbij tellen uitsluitend werknemers mee waarmee een formeel dienstverband bestaat. Werknemers die werkzaam zijn op inleenbasis (uitzendwerk, dan wel detachering) tellen niet mee voor de quotumverplichting van de inlenende werkgever.
- Voor de quotumverplichting tellen alleen mensen mee die ten minste 50 procent gehandicapt zijn. Het percentage voor een handicap is in Duitsland niet werk- of loongerelateerd. In plaats daarvan is de beperking bepalend voor de mate van handicap. De 'quotumgroep' in Duitsland is zodoende breder en meer divers dan de groep mensen met een arbeidsbeperking naar wie we in Nederland kijken. Een groot deel van de mensen die in Duitsland onder de doelgroep van het quotum vallen, zijn in Nederland gewoon aan het werk en ontvangen geen (arbeidsongeschiktheid)uitkering.
- Duitse werkgevers die niet aan de vijf procentnorm voldoen, moeten jaarlijks een heffing betalen per niet-gerealiseerde arbeidsplaats. Hoe minder arbeidsgehandicapten in dienst, hoe hoger de heffing.
- De uitvoering is zo eenvoudig mogelijk vormgegeven. Werkgevers doen jaarlijks zelf een opgave van het aantal arbeidsgehandicapten dat zij in dienst hebben. Voor de aangifte kunnen werkgevers gebruik maken van een elektronisch programma.
- Gelijktijdig met deze aangifte betaalt de werkgever ook de eventuele heffing.

Uit gesprekken met Duitse werkgevers, belangenverenigingen en vertegenwoordigers van de overheid komt naar voren dat werkgevers in Duitsland in het algemeen positief zijn over het quotum. Werkgevers ervaren de jaarlijkse opgave van het aantal arbeidsgehandicapten dat zij in dienst hebben niet als een administratieve last. Er is een stijgende lijn te zien in het aantal arbeidsplaatsen dat de Quotumwet oplevert.

Van het Duitse model kan geleerd worden dat het belangrijk is aan te sluiten bij een bestaande uitvoeringspraktijk (in verband met administratieve lasten) en te kiezen voor een eenvoudige vormgeving (weinig uitzonderingen). Tevens is van belang dat er voor de uitvoering en controle sluitende systemen zijn, waaronder een goede, transparante registratie van de doelgroep. Zo wordt in Duitsland ook gebruik gemaakt van een doelgroepregister.

4.3 Nederlandse ervaringen

Op 1 juli 1986 trad de Wet arbeid gehandicapte werknemers (WAGW) in werking. In deze wet was de mogelijkheid opgenomen om voor werkgevers een quotum toe te passen. In 1998 werd de WAGW ingetrokken en zijn de quotumbepalingen overgenomen in de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet REA). Bij de totstandkoming van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en de WWB zijn de re-integratieinstrumenten zoals opgenomen in de Wet REA in de Sociale Zekerheidswetten geregeld en is de Wet REA ingetrokken. Omdat het quotum feitelijk nooit was geactiveerd, is er toen voor gekozen de quotumbepaling te laten vervallen.

Bij de WAGW en de Wet REA kregen werkgevers(organisaties) en werknemersorganisaties tijd om maatregelen te nemen die de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking bevorderen, en om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.

Anders dan bij het quotum in de WAGW en de Wet REA, liggen er met betrekking tot de activering van de quotumheffing afspraken tussen de regering en sociale partners over het extra aantal banen voor mensen met een arbeidsbeperking uit de doelgroep aan ten grondslag. Sociale partners stellen zich garant om het afgesproken extra aantal banen te realiseren. Tevens is afgesproken dat als het afgesproken aantal extra banen niet wordt gerealiseerd het quotum, na overleg met sociale partners en gemeenten, kan worden geactiveerd. Dit wetsvoorstel vormt daartoe de basis. Als de overeengeko-

¹⁸ Internationale ervaringen met quotum arbeidsongeschiktheid, CPB 2013.



men aantallen niet worden gerealiseerd zullen op grond van dit wetsvoorstel de bepalingen over de te betalen heffing en de quotumverplichting voor werkgevers in werking kunnen treden.

4.4 Met het quotum aansluiting zoeken bij internationale wet- en regelgeving

De baanafpraak uit het sociaal akkoord en het activeren van het quotum als de afspraken niet worden gerealiseerd, sluit goed aan bij hetgeen in internationale wet- en regelgeving is neergelegd op het gebied van gelijk(waardig)e arbeidsrechten.

Een voorbeeld van het bevorderen van gelijk(waardig)e arbeidsrechten is de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ). In Nederland is deze wet sinds 2003 van kracht. Dit is een uitwerking van de Europese richtlijn nr. 2000/78/EG. Doel van deze wet is discriminatie vanwege handicap of chronische ziekte te bestrijden en gelijke behandeling van personen met een handicap of chronische ziekte te bevorderen. Het verbod van onderscheid houdt mede in dat de werkgever gehouden is op de arbeidsplaats doeltreffende aanpassingen te verrichten, tenzij deze voor hem een onevenredige belasting vormen.

De Quotumwet is bedoeld om ervoor te zorgen dat meer mensen met een arbeidshandicap op een reguliere arbeidsplaats kunnen werken. Het wetsvoorstel quotum arbeidsbeperkten sluit daarmee goed aan bij het inclusieve gedachtegoed van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: verdrag), in het bijzonder bij artikel 27 over 'Werk en werkgelegenheid'. Dat artikel betreft het recht van personen met een handicap op werk, op voet van gelijkheid met anderen. Dit recht omvat het recht op de mogelijkheid in het levensonderhoud te voorzien door middel van in vrijheid gekozen of aanvaard werk op een arbeidsmarkt en in een werkomgeving die open zijn, waarbij niemand wordt uitgesloten en die toegankelijk zijn voor personen met een handicap.

Deze kabinetsperiode wil de regering het verdrag ook door de Tweede Kamer laten ratificeren. Door ondertekening van het verdrag erkennen staten het recht van personen met een handicap op werk, op voet van gelijkheid met anderen. Zij moeten dit waarborgen en bevorderen door passende maatregelen te nemen.

Naast de maatregelen die Nederland tot nu toe al heeft genomen, waaronder het treffen van de WGBH/CZ, geeft Nederland met de afspraken in het sociaal akkoord (en invoering van de quotumheffing als deze afspraken niet gerealiseerd worden) verdere invulling aan het bevorderen van gelijk(waardig)e arbeidskansen voor mensen met een beperking.

Hoofdstuk 5 De uitvoering

De regering heeft als uitgangspunt om de uitvoering van het quotum zowel voor werkgevers als de overheid zo eenvoudig mogelijk vorm te geven, met zo weinig mogelijk administratieve lasten voor werkgevers en een zo efficiënt mogelijke uitvoering door overheidsinstanties.

De regering bereikt dit door voor de uitvoering aan te sluiten bij de sinds de Wfsv en de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (Wet Walvis) bestaande taakverdeling. Concreet betekent dit dat de regering voor de quotumheffing aansluit bij het bestaande uitvoeringsproces zoals UWV en de Belastingdienst dat hanteren bij de vaststelling van de gedifferentieerde premie Werkhervattingskas. UWV beoordeelt jaarlijks of een werkgever aan de quotumverplichting voldoet en berekent het quotumtekort. Van de Belastingdienst ontvangen de werkgevers met een quotumtekort een beschikking ter vaststelling van de quotumheffing. Wanneer een werkgever niet aan het quotum voldoet, betaalt de werkgever een quotumheffing per niet gerealiseerde arbeidsplaats van 5.000 euro per jaar.

Voor werkgevers die voldoende mensen met een arbeidsbeperking in dienst hebben, geldt uiteraard dat zij geen quotumheffing hoeven te betalen. In het regeerakkoord is afgesproken dat voor werkgevers met minder dan 25 werknemers geen quotumverplichting geldt. Voor de vaststelling of een werkgever 25 of meer werknemers heeft, wordt een werknemer gedefinieerd als het gemiddelde aantal verloonde uren per werknemer per jaar in Nederland. De grens ligt daarmee op 25 keer het gemiddelde aantal verloonde uren per werknemer in Nederland. Deze afspraak zal in lagere regelgeving verder worden uitgewerkt.

Bij de uitvoering van de Quotumwet zijn de volgende processen te onderkennen:

- vaststelling van de quotumplicht en berekening van de quotumheffing;
- inning van de quotumheffing;
- controle;
- bezwaar /beroep.

5.1 Vaststellen van de quotumplicht en berekening van de quotumheffing

Voor de berekening van de quotumheffing wordt uitgegaan van bestaande gegevens in de polisadministratie. Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 beschikt UWV over een register waarin alle personen die tot de doelgroep behoren zijn opgenomen. Door deze gegevens te koppelen aan de polisadministratie is het mogelijk dat UWV beoordeelt of een werkgever aan het quotum voldoet. UWV beoordeelt dit jaarlijks aan de hand van de volgende stappen:

- Allereerst deelt UWV de werkgevers in naar omvang op basis van het kalenderjaar voorafgaande aan het jaar waarover de heffing wordt berekend:
 - ≥ 25 werknemers: werkgever moet voldoen aan quotum;
 - < 25 werknemers: werkgever hoeft niet te voldoen aan het quotum.
- Deze indeling kan UWV maken op basis van gegevens in de polisadministratie; UWV koppelt per werkgever het doelgroepregister aan de polisadministratie. Hieruit blijkt per werkgever:
 - het totale aantal verloonde uren;
 - het totale aantal verloonde uren voor de doelgroep;
- Op basis van deze gegevens bepaalt UWV:
 - of de werkgever voldoet aan het quotum;
 - en zo nee, hoe groot het quotumtekort is.

Bij de berekening van het quotumtekort en de quotumheffing spelen een paar elementen een belangrijke rol:

- De heffing dient zo spoedig mogelijk te worden berekend na afloop van het kalenderjaar waarover de heffing berekend wordt.
- De gegevens waarop de heffing wordt berekend moeten stabiel zijn (werkgevers hebben de mogelijkheid om correctieberichten op de gegevens in de polisadministratie in te dienen).

Daarom wordt in deze wet geregeld dat voor de berekening van de quotumheffing de gegevens in de polisadministratie worden gebruikt zoals deze zijn verwerkt op 1 mei van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarover de quotumheffing wordt berekend. Dit noemen we het fotomoment. Correctieberichten die na deze datum worden ingediend, leiden niet meer tot wijzigingen in de quotumheffing. Dit geeft werkgevers voldoende gelegenheid om correcties door te voeren, maar geeft tevens een prikkel aan werkgevers om daarmee (voor de quotumheffing) niet te lang te wachten. In de huidige loonaangiftesystematiek moeten werkgevers uiterlijk in januari de loonaangifte over december doen. Vervolgens hebben werkgevers dan nog drie maanden de tijd om eventuele correcties door te geven. Dit geeft werkgevers voldoende gelegenheid om correcties op de verloonde uren nog tijdig door te geven.

5.2 Jaarlijkse vaststelling van de quotumheffing

De jaarlijkse vaststelling van de heffing betekent dat UWV bovenstaande stappen eenmalig uitvoert over het kalenderjaar waarop de quotumheffing van toepassing is.

- UWV geeft de uitkomst van de beoordeling door aan de Belastingdienst.
- De Belastingdienst geeft vervolgens een voor bezwaar vatbare beschikking af aan werkgevers.
 - Deze beschikking stelt het bedrag van de quotumheffing vast en geeft inzicht in de wijze waarop de heffing tot stand is gekomen. Daarom bevat de beschikking in ieder geval de volgende gegevens:
 - het kalenderjaar waarop de beschikking betrekking heeft;
 - de vaststelling dat de werkgever quotumplichtig is, zoals geregeld in artikel 34 van de Wfsv;
 - de verloonde uren bij de werkgever in het betreffende kalenderjaar;
 - het aantal van die verloonde uren dat wordt ingevuld door mensen met een arbeidsbeperking;
 - de berekening van het quotumtekort;
 - het bedrag van de quotumheffing.

Geregeld wordt dat de juridische werkgever (dit is op het niveau van het zogeheten Fiscaal nummer zoals in de polisadministratie is opgenomen) een beschikking van de quotumheffing ontvangt vóór 1 augustus van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarover de quotumheffing wordt geheven. De werkgever ontvangt bijvoorbeeld een beschikking van de quotumheffing die betrekking heeft op kalenderjaar 2017, uiterlijk voor 1 augustus 2018.

UWV kan per werkgever beoordelen hoeveel mensen uit de doelgroep met een werkgever een dienstbetrekking hebben. UWV koppelt hiertoe het doelgroepregister aan de polisadministratie. Een dergelijke mogelijkheid of administratie om te beoordelen hoeveel mensen uit het doelgroepregister en in welke omvang zij zijn ingeleend (gedetacheerden / uitzendkrachten) door de werkgever bestaat momenteel niet. Daardoor is het momenteel niet mogelijk om vanuit bestaande administraties ook

werkvormen als detacheringen en uitzendwerk mee te tellen voor de inlenende werkgever.

Meetellen van dergelijke werkvormen vergroot de mogelijkheden voor werkgevers om invulling te geven aan hun quotumplicht, maar zal tevens leiden tot extra administratieve lasten omdat een registratie opgezet zal moeten worden van de betrokken werknemers en de betrokken inlenende en uitlenende werkgevers. Voorkomen moet worden dat een werknemer zowel meetelt bij de inlenende als de uitlenende werkgever. Sociale partners, de uitzendbranche en de Wsw-sector hebben de wens geuit detacheringen mee te kunnen tellen bij de inlenende werkgever. Ook het kabinet hecht hieraan en werkt met de betrokken partijen en UWV en de Belastingdienst aan een sluitend systeem dat gekoppeld kan worden aan het doelgroepregister van UWV en aan de polisadministratie. In het wetsvoorstel is geregeld dat deze werkvormen meetellen bij de inlenende werkgever overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels.

5.3 Inning

De Belastingdienst verzorgt de inning van het verschuldigde bedrag. De basis voor de inning wordt gevormd door de beschikking, waarop aangegeven is op welke wijze en voor welke datum betaling moet plaatsvinden. Blijft betaling achterwege dan wordt de beschikking gevolgd door een aanmaning, zo nodig gevolgd door verdergaande invorderingsmaatregelen als verzending van dwangbevel en ten uitvoerlegging daarvan. Tevens verzorgt de Belastingdienst de afdracht van de geïnde bedragen aan de daarvoor aangewezen fondsen.

5.4 Controle op juistheid van de werknemersgegevens

Voor de gegevens uit de polisadministratie gelden de reguliere controlemaatregelen voor de loonaangifteketen. Een aparte controle hierop ten behoeve van de quotumheffing is niet noodzakelijk. UWV gebruikt de gegevens uit de polisadministratie om de quotumheffing te berekenen.

5.5 Bezwaar en Beroep

Een werkgever die het niet eens is met de beschikking van de inspecteur van de Belastingdienst kan daartegen in bezwaar gaan. De inspecteur van de Belastingdienst beoordeelt of deze het bezwaar zelf kan afdoen (bijvoorbeeld indien het bezwaar niet ontvankelijk is). Indien het bezwaar zich richt tegen de berekening van de quotumheffing dan zendt de inspecteur van de Belastingdienst het bezwaarschrift aan UWV en vraagt de inspecteur van de Belastingdienst aan UWV om de gegevens te leveren aan de hand waarvan de inspecteur van de Belastingdienst het bezwaarschrift kan behandelen. De inspecteur van de Belastingdienst hoort, indien aan de orde, de werkgever die bezwaar heeft ingediend. Zo nodig vraagt de inspecteur van de Belastingdienst nadere informatie aan UWV naar aanleiding van het horen.

UWV beoordeelt het bezwaar inhoudelijk, verstrekt de inspecteur van de Belastingdienst de gevraagde informatie en adviseert de inspecteur van de Belastingdienst over de afhandeling. De beslissing op bezwaar wordt genomen door de inspecteur van de Belastingdienst en wordt door de inspecteur van de Belastingdienst aan de werkgever verstrekt.

In geval dat bij de rechtbank beroep wordt ingesteld, bereidt de Belastingdienst de behandeling hiervan voor en gaat naar de zitting bij de rechter. Zo nodig vraagt de inspecteur van de Belastingdienst nadere informatie aan UWV en kan de inspecteur van de Belastingdienst aan UWV vragen om de inspecteur van de Belastingdienst ter zitting bij te staan.

Hoofdstuk 6 Financiële paragraaf

6.1 Financiële gevolgen doelgroepbeoordeling door UWV

In paragraaf 2.2.2 is beschreven dat UWV op verzoek van de gemeente kan bepalen of iemand tot de doelgroep van de baanafpraak en het quotum behoort. Voor de uitvoeringskosten van deze beoordelingen zijn de bedragen in tabel 6.1 gereserveerd.

Tabel 6.1: vergoeding voor uitvoeringskosten doelgroepbeoordeling

(aantallen in miljoenen euro)	2014	2015	2016	2017	2018	Struc
Uitvoeringskosten doelgroepbeoordelingen	0	10	10	12	12	14

6.2 Financiële gevolgen van overgang van baanafpraak naar quotum

Zoals toegelicht in hoofdstuk 3 sluit de regering met het quotum aan bij het aantal extra arbeidsplaatsen zoals afgesproken in het sociaal akkoord. In de structurele situatie gaat het dan om 100.000 extra arbeidsplaatsen voor mensen met een beperking in de markt en om 25.000 extra arbeidsplaatsen binnen de overheidssectoren.

In de financiële paragraaf van de Participatiewet is er rekening mee gehouden dat deze extra aantallen mensen aan het werk gaan. De financiële effecten, zoals bespaarde uitkeringslasten en loonkostensubsidies voor een deel van deze mensen, zijn meegenomen in de maatregelen uit de Participatiewet.

Als deze aantallen ten opzichte van de nulmeting (peildatum 1-1-2013) jaar op jaar worden gerealiseerd, hoeft het quotum niet te worden geactiveerd en zullen er ook geen financiële consequenties zijn.

Als blijkt uit de monitoring dat in enig jaar vanaf 2015 het extra aantal banen niet is gehaald, treedt er een besparingsverlies op ten opzichte van de ingeboekte banen bij de baanafpraak. De quotumheffing kan dan worden geactiveerd. De hoogte van het quotum wordt zo bepaald dat weer aangesloten wordt bij de aantallen uit de baanafpraak. Hierdoor wordt het besparingsverlies als gevolg van het deels niet halen van de baanafpraak teniet gedaan.

Nieuwe elementen bij het quotum ten opzichte van de baanafpraak zijn heffingen en uitvoeringskosten voor het quotum. Het is te verwachten dat bij een de activering van de quotumheffing niet elke werkgever aan het quotum zal voldoen waardoor er naast bespaarde uitkeringslasten ook heffingsopbrengsten en uitvoeringskosten zullen zijn. Hoe groot die heffingsopbrengsten en uitvoeringskosten zijn, kan pas geraamd worden als het quotum geactiveerd moet worden. De raming van die opbrengsten en kosten hangt namelijk af van hoeveel mensen er al als gevolg van de baanafpraak aan het werk zijn op het moment dat het quotum wordt ingevoerd en de verwachting van hoeveel mensen er door middel van het quotum aan het werk gaan.

Omdat over deze opbrengsten en kosten pas in een later stadium meer helderheid verkregen kan worden, wordt voor dit moment aangenomen dat de opbrengst via de heffingen even hoog is als het geraamde besparingsverlies op de uitkeringslasten en de extra uitvoeringskosten, waardoor het financiële effect van het quotum ten opzichte van de baanafpraak per saldo nihil is. De financiële consequenties van het quotum ten opzichte van de baangarantie zullen bij activering van het quotum opnieuw worden bekeken met de gegevens die dan voorhanden zijn.

6.3 Regeldruk

Ook voor de regeldruk geldt dat deze zich pas gaat voordoen op het moment dat de quotumheffing daadwerkelijk wordt geactiveerd. Zolang werkgevers de afgesproken aantallen extra banen in de markt en bij de overheid jaarlijks realiseren, is dit niet aan de orde. De baanafpraak betreft een vrijwillige afspraak tussen sociale partners en het kabinet. Hierbij gaat het niet om regeldruk die voortvloeit uit wet -en regelgeving.

Als werkgevers onvoldoende banen realiseren, kan het quotum worden geactiveerd en ontstaan wel verplichtingen en regeldruk voor werkgevers en mensen uit de doelgroep vanuit de overheid. Het vervolg van deze paragraaf focust op de regeldruk die door de Quotumwet ontstaat voor zover deze voortkomt uit de wet. De Quotumwet regelt echter niet alle zaken rondom het quotum. Een aantal aspecten werkt het kabinet uit bij lagere regelgeving. De regeldruk die met deze onderdelen samenhangt licht het kabinet toe in de betreffende lagere regelgeving.

De regeldruk vanuit de Quotumwet bestaat uit inhoudelijke nalevingskosten (de kosten voor het kunnen voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving) en administratieve lasten (het voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid). Het kabinet streeft ernaar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals zo laag mogelijk te houden zonder dat de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving in het geding komt. Zo worden in de Quotumwet de administratieve lasten voor werkgevers en werknemers beperkt doordat de quotumheffing wordt berekend aan de hand van gegevens die al bij de overheid aanwezig zijn. De berekening van de quotumheffing wordt uitgevoerd door UWV en de uitkomst van deze berekening wordt via een beschikking van de Belastingdienst aan de werkgever kenbaar gemaakt. Werkgevers en werknemers hoeven dus geen aangifte te doen en hoeven ook geen extra gegevens aan te leveren. De quotumheffing sluit dus aan op gegevens die al bij de overheid in het bezit zijn.

Werkgevers

Voor werkgevers verhogen de volgende elementen de regeldruk. Bij deze elementen is een onderscheid te maken tussen de initiële en structurele lasten.

Initiële lasten werkgevers

Een eerste initiële last is dat werkgevers zichzelf op de hoogte moeten stellen van de regels uit de Quotumwet. Vervolgens moeten bedrijven hun administratie en Personeel&Organisatie-beleid aanpassen aan de Quotumwet.

Werkgevers kunnen er voor kiezen om de quotumheffing van de Belastingdienst te controleren. Hier komen wel nalevingskosten bij kijken. Zo moet de loon-/financiële administratie worden aangepast opdat de quotumheffing kan worden verwerkt. Om te beginnen moeten werkgevers een beeld hebben van het aantal werknemers uit hun huidige werknemersbestand dat binnen de doelgroep valt. In eerste instantie gaat het vooral om Wajongers en Wsw'ers die bij hen in dienst zijn en is de verwachting dat werkgevers in meeste gevallen weten of een werknemer binnen de doelgroep valt. Indien onbekend kan de werkgevers dit opvragen bij UWV. Daarnaast moet de administratie zo worden aangepast dat de werkgever de beschikking van de inspecteur kan controleren. De nalevingskosten voor beide handelingen bedragen 7 miljoen euro.

Ten slotte moeten werkgevers aanpassingen doen op het gebied van P&O die leiden tot hogere nalevingskosten. In het aannamebeleid moeten werkgevers nu meenemen of een sollicitant binnen de doelgroep valt. In verreweg de meeste gevallen worden werknemers aangeleverd door UWV of de gemeente. In dat geval is direct bekend of een werknemer binnen de doelgroep valt. Indien een kandidaat zelfstandig solliciteert, kan de werkgever bij UWV navraag doen of de kandidaat binnen de doelgroep valt. De verwachting is dat dit scenario weinig voorkomt, maar indien het geval moet deze stap wel worden toegevoegd aan het aannamebeleid. Ook moet P&O van organisaties het werving & selectie beleid gaan aanpassen, in het geval zij nog niet aan het quotum voldoen, om zich te richten op werknemers met een arbeidsbeperking. De kosten van deze eenmalige aanpassing zijn te schatten op 3 miljoen euro.

Structurele lasten werkgevers

Na het activeren van de quotumheffing zullen er daarnaast structurele lasten voor werkgevers optreden. Doordat werkgevers geen gegevens separaat hoeven aan te leveren voor de berekening van de quotumheffing, zitten de nalevingskosten vooral in het controleren van de beschikking die door de Belastingdienst wordt verzonden. Dit controleren is echter niet verplicht.

Om de heffing te kunnen controleren zal een werkgever eerst moeten nagaan of hij per 1 januari van het voorafgaande jaar de grens van 25 werknemers overschrijdt en dus een quotumverplichting heeft. Vervolgens zal de werkgever moeten controleren of hij voldoende werknemers uit de doelgroep in dienst heeft. Ook dit levert nalevingskosten op. Zo zal de werkgever een administratie moeten opzetten van werknemers die tot de doelgroep behoren, waarin ook wordt bijgehouden of de totaal verloonde uren van deze groep in verhouding tot de totaal bij de werkgever verloonde uren aan het quotum voldoen. Aangezien de werknemers uit de doelgroep meestal worden bemiddeld via UWV of de gemeente, is in de meeste gevallen bekend of een werknemer binnen de doelgroep valt. Zo niet, dan kunnen werkgevers dit middels het BSN-nummer van werknemers, bij UWV, opvragen.

Ten slotte zal de werkgever moeten kennisnemen van de beschikking van de Belastingdienst en deze moeten controleren. Indien de werkgever het niet eens is met deze beschikking staat de mogelijkheid tot bezwaar en beroep open.

In het geval een werkgever niet aan het quotum voldoet en akkoord is met de beschikking van de Belastingdienst, dient de werkgever een quotumheffing af te dragen. De totale nalevingskosten voor het controleren, afdragen en eventueel bezwaar en beroep worden geschat op 4 miljoen euro.

Tot slot zal een werkgever kennis moeten nemen van eventuele nieuwe regels en het quotumpercentage waar een werkgever aan moet voldoen. Hoe dit quotumpercentage wordt berekend, en met welke frequentie, wordt vastgelegd in lagere regelgeving. Hierbij wordt ook gezien welke regeldruk dit voor werkgevers zal opleveren.

Een ander element dat in lagere regelgeving wordt vastgelegd is of, en hoe, werknemers die worden ingeleend meetellen voor het quotum. Ook hierbij zal worden gezien welke regeldruk dit voor werkgevers oplevert.

Werknemers

Ook werknemers die tot de doelgroep behoren moeten kennisnemen van de wijzigingen met betrekking tot de Quotumwet, althans voor zover hun individuele situatie daartoe aanleiding geeft. Indien het wettelijke quotum geactiveerd wordt, zijn er voor werknemers uiteenlopende effecten met betrekking tot de ervaren regeldruk. UWV zal een doelgroepregister opstellen waarin alle mensen die onder de doelgroep voor de Quotumwet vallen worden opgenomen. Om de regeldruk voor deze groep te beperken zullen zij hierover niet persoonlijk worden geïnformeerd. Deze groep wordt ingelicht middels een algemene mededeling vanuit UWV waarbij ook een toelichting komt over het

doel van opname in het register. De administratieve lasten voor deze groep zijn daarmee verwaarloosbaar klein.

Werknemers die onder de nieuwe Participatiewet vallen kunnen ook in het doelgroepregister worden opgenomen. UWV gaat daarvoor een doelgroepbeoordeling uitvoeren. De gemeente bepaalt of een werknemer in aanmerking komt voor het doelgroepregister. De precieze invulling van de doelgroepbeoordeling wordt in lagere regelgeving vastgelegd en daar zal dan ook op de bijkomende administratieve lasten worden ingegaan.

Hoofdstuk 7 Ontvangen commentaren en adviezen

Het wetsvoorstel is op uitvoeringsaspecten beoordeeld door de Belastingdienst, UWV, VNG en het Uitvoeringspanel gemeenten. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft een advies uitgebracht ten aanzien van de administratieve lasten / regeldruk. De Inspectie SZW heeft het wetsvoorstel gezien op toezichtbaarheid. Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft een advies uitgebracht ten aanzien van de privacy-aspecten. Ook het College van de Rechten van de Mens heeft het wetsvoorstel beoordeeld. Het wetsvoorstel heeft tevens voor internetconsultatie opgegaan. In dit hoofdstuk gaan we in op de reacties.

7.1 Belastingdienst

De Belastingdienst geeft aan dat zij de voorgestelde regeling heeft getoetst aan de eerder gemaakte afspraken tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de randvoorwaarden en taakverdeling tussen UWV en de Belastingdienst met betrekking tot de quotumheffing.

De Belastingdienst constateert dat de regeling op 3 onderdelen afwijkt van de eerdere afspraken en gaat ervan uit dat de Quotumwet op deze onderdelen wordt aangepast.

Het betreft de volgende onderdelen:

- De mogelijkheid om ingeleende werknemers mee te tellen voor de quotumheffing moet wettelijk niet worden geboden of moet niet worden ingevuld.
- De controletaak wordt niet bij de Belastingdienst belegd.
- Er mag geen bezwaar openstaan tegen de quotumheffing voor zover het bezwaar ziet op de registratie in het doelgroepregister door UWV.

Verder heeft de Belastingdienst een aantal voorstellen voor aanpassing van de wetgeving en inrichting van het advies, die de Belastingdienst nodig acht voor een beheersbare en efficiënt uitvoerbare regeling. De belangrijkste opmerkingen worden hieronder toegelicht.

Daarnaast wordt een aantal onderwerpen uitgewerkt in lagere regelgeving. De regering zegt graag toe dat de lagere regelgeving voor uitvoeringstoets aan de Belastingdienst wordt voorgelegd. Met name in de lagere regelgeving wordt de uitvoering van de quotumregeling geregeld.

Ingeleende werknemers

De Belastingdienst geeft aan dat zij verwachten dat geen enkel scenario zal voldoen aan de eisen voor een werkbaar en sluitend proces. De toelichting maakt heel duidelijk dat dit een expliciete voorwaarde is om ingeleende werknemers mee te kunnen tellen bij de inlenende werkgever. Het systeem moet voor zowel de Belastingdienst en UWV uitvoerbaar zijn. Het kabinet heeft de Belastingdienst uitgenodigd om deel te nemen aan het overleg met sociale partners, de uitzendbranche, de Wsw-sector, de re-integratiebranche en UWV. Op die manier kan de Belastingdienst borgen dat een werkbaar en sluitend systeem wordt ontwikkeld.

Controletaak

De Belastingdienst geeft aan geen rol te zien bij de controle op de quotumheffing.

De regering is van mening dat een aparte controle ten behoeve van de quotumheffing niet nodig is, doordat gebruik gemaakt wordt van bestaande gegevens uit de polisadministratie die gekoppeld worden aan het doelgroepregister dat UWV bijhoudt.

UWV is verantwoordelijk voor een juiste vulling van het doelgroepregister. Voor de gegevens uit de polisadministratie gelden de reguliere controlemaatregelen voor de loonaangifteketen.

Geen bezwaar tegen quotumheffing als het gaat om registratie in doelgroepregister

De Belastingdienst geeft aan dat geen bezwaar open moet staan tegen het al dan niet opgenomen zijn van een werknemer in het doelgroepregister. In dit verband is aan artikel 38g een nieuw achtste lid toegevoegd waarin dit expliciet is geregeld (analoog aan de bepaling in artikel 115 WIA inzake beschikkingen over de gedifferentieerde premie Werkhervattingskas). De registratie als arbeidsbe-



perkte is het uitgangspunt van de vaststelling van het quotumtekort dat dient als grondslag voor de quotumheffing.

Informatieverstrekking aan werkgevers

De Belastingdienst geeft aan dat werkgevers een belang hebben bij informatie over de opname van hun werknemers in het register. In het verlengde daarvan vraagt de Belastingdienst een wettelijke mogelijkheid voor zowel de Belastingdienst en UWV om werkgevers actief te informeren over de status van hun werknemers in het register.

De regering is in overleg om de mogelijkheden te bezien dat UWV op basis van de nulmeting, werkgevers eenmalig informeert over welke werknemers van hun werknemersbestand zijn opgenomen in het doelgroepregister. Voor nieuw te werven personeel zal de werkgever via de bemiddeling door UWV of gemeenten hiervan op de hoogte worden gesteld. Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor werkgevers om bij UWV navraag te doen of een (potentiële) werknemer is opgenomen in het doelgroepregister.

De regering vindt het niet in de rede en binnen de rol van de Belastingdienst liggen om het een wettelijke mogelijkheid te geven werkgevers te informeren over de status van hun werknemers. Het UWV beheert het doelgroepregister en is in deze de aangewezen partij voor werkgevers.

Verboden discriminatie buitenlandse arbeidsbeperkten

De Belastingdienst wijst op een risico van verboden discriminatie omdat onvoldoende rekening wordt gehouden met buitenlandse arbeidsbeperkten. Deze vraag komt aan de orde als een werkgever iemand in dienst neemt die een buitenlandse uitkering ontvangt die soortgelijk is aan de Wajong, Wsw of de Participatiewet en van wie wordt vastgesteld dat deze persoon geen WML kan verdienen. De regering verwacht dat deze situatie zich niet heel veel zal voordoen. In uitzonderlijke situaties zou UWV op grond van Europees recht de vergelijkbaarheid van een buitenlandse uitkering met de Wajong of Wsw moeten toetsen waarna opname in het register al dan niet aan de orde is. SZW zal in overleg met UWV bezien hoe dit vormgegeven moet worden.

Juridische opmerkingen

De Belastingdienst heeft separaat juridische opmerkingen en vragen bij het wetsvoorstel en de toelichting geplaatst. De wettekst en toelichting zijn waar nodig aangepast en verduidelijkt.

7.2 UWV

UWV geeft aan nog geen volledig oordeel te kunnen geven of dit wetsvoorstel voor UWV uitvoerbaar is. Dit wordt veroorzaakt doordat onderwerpen die de uitvoeringssystematiek raken worden uitgewerkt in lagere regelgeving. In de uitvoeringstoets hanteert UWV een aantal aannames en gaat ervan uit dat de lagere regelgeving eveneens via een uitvoeringstoets aan hun wordt voorgelegd. Mits aan deze voorwaarden en aannames wordt voldaan, geeft UWV aan dat de wet uitvoerbaar lijkt.

De regering zegt graag toe dat de lagere regelgeving voor uitvoeringstoets aan UWV wordt voorgelegd. Met name in de lagere regelgeving wordt de uitvoering van de quotumregeling geregeld. Het spreekt daarom voor zich dat ook hiervoor een uitvoeringstoets van alle relevante partijen wordt gevraagd.

Daarnaast brengt UWV de volgende punten onder de aandacht:

Het opzetten en ontsluiten van het doelgroepregister

UWV geeft aan dat zij in staat is om het doelgroepregister te ontwikkelen en te vullen, maar stelt daaraan een aantal voorwaarden. Daarnaast doet UWV enkele beleidssuggesties m.b.t. het register over de initiële vulling, het onderhoud en de ontsluiting richting werkgevers, gemeenten en burger.

De regering kan zich in grote lijnen vinden in de voorwaarden zoals die door UWV zijn opgesteld. De details van deze voorwaarden worden, na overleg met UWV, in lagere regelgeving uitgewerkt.

De beoordeling doelgroep baanafpraak

UWV geeft als voorwaarde voor de uitvoerbaarheid, dat de lagere regelgeving m.b.t. de beoordeling doelgroep baanafpraak per 1 juni 2014 vaststaat. De tweede voorwaarde is dat de nadere regelgeving aansluit bij hoe UWV personen beoordeelt in het kader van de Participatiewet. Daarnaast spreekt UWV haar zorg uit dat volledige uitvoering per 1-1-2015 niet mogelijk zal zijn, vanwege het niet tijdig leveren

van systeemondersteuning. De mate van dit probleem hangt vooral af van het aantal aanvragen voor een beoordeling doelgroep baanafpraak in begin 2015.

De regering zal zorgen dat de lagere regelgeving betreffende dit onderwerp per 1 juni 2014 vaststaat. Bij de totstandkoming van de beoordeling doelgroep baanafpraak wordt UWV nauw betrokken. De regering gaat ervan uit dat het hierdoor voor UWV mogelijk is om de systeemondersteuning tijdig af te ronden en de eventuele extra aanvragen in begin 2015 aan te kunnen.

De quotumberekening en -heffing

UWV geeft aan dat er nog te veel onderdelen van de regelgeving onbekend zijn om een oordeel over de uitvoerbaarheid van de quotumberekening en -heffing te geven. UWV noemt een tiental onderdelen waarover in de lagere regelgeving duidelijkheid moet komen, zoals o.a. de definitie van een arbeidsplaats voor een arbeidsbeperkte, het quotumpercentage en hoe om te gaan met sectoren die geen verloonde uren hanteren. UWV stelt dat zij minimaal 14 maanden voordat het quotum wordt geactiveerd duidelijkheid over deze onderwerpen moet hebben. Daarnaast geeft UWV aan dat de systematiek zoals beschreven in het wetsvoorstel uitgaat van de loonaangifte van de werkgever en dat deze niet toepasbaar is voor het meetellen van gedetacheerde en ingeleende arbeidskrachten bij de inlenende werkgever voor de quotumheffing. Ook geeft UWV aan dat zij voor zichzelf geen rol zien in de handhaving van de wet en het controleren van de aangifte van de werkgevers.

De door UWV genoemde onderwerpen worden uitgewerkt in de lagere regelgeving, waarna UWV weer om een uitvoeringstoets wordt gevraagd. De termijn van 14 maanden betekent dat deze onderwerpen in lagere regelgeving op zijn vroegst op 1-11-2015 (quotum op zijn vroegst per 1-1-2017 geactiveerd) bekend moeten zijn. De regering streeft ernaar om hierover ruim voor november 2015 duidelijkheid te verschaffen. De regering onderschrijft het belang van het handhaven van de wet en het controleren van de aangifte. Paragraaf 5.4 beschrijft dat voor de gegevens uit de polisadministratie de reguliere controlemaatregelen voor de loonaangifteketen gelden. UWV is verantwoordelijk voor een correcte vulling van het doelgroeppregister.

Effecten voor de klant (burger en werkgever)

UWV geeft aan dat de communicatie richting de doelgroep uiterst zorgvuldig en eenduidig moet worden vormgegeven. Daarnaast stelt UWV dat zij in de toekomst moeilijkheden verwachten bij het bemiddelen van klanten uit de doelgroep ZW, WAO, WAZ en WIA omdat zij niet onder de Quotumbepaling vallen.

De regering deelt het belang van de communicatie zoals dit door UWV wordt aangestipt. De regering gaat hierover met UWV en de Belastingdienst in gesprek. Ten tweede signaleert UWV dat de Quotumwet slechts een deel van de mensen die een beperking hebben betreft en waarschuwt voor mogelijke verdringing. Bij elke regeling op de arbeidsmarkt is dit risico aanwezig. Daarom heeft de regering ook gekozen voor die groep die het meest kwetsbaar is en het erg moeilijk heeft op de arbeidsmarkt: mensen met een Wajong, Wsw indicatie of mensen die onder de Participatiewet vallen en geen WML kunnen verdienen. Voor de mensen met een uitkering op grond van de WAO of WIA is in het sociaal akkoord een extra set afspraken gemaakt.

Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten

UWV geeft aan dat zij op dit moment geen oordeel over de uitvoeringskosten kunnen geven aangezien deze afhankelijk zijn van de invulling van lagere regelgeving. UWV wil graag 1 juli 2014 overeenstemming over het (voorlopige) integrale beeld van deze regelgeving, ook die m.b.t. de quotumberekening en -heffing. De regering is hierover al met UWV in gesprek en verwacht voor juli 2014 tot een integraal beeld te komen over alle lagere regelgeving.

Tot slot

In een separaat traject heeft de regering UWV verzocht om de nulmeting en monitoring van de baanafpraak uit te voeren. Deze meting en monitoring moet gegevens opleveren om te beoordelen hoeveel extra banen werkgevers uit de sector markt en sector overheid voor mensen uit de doelgroep hebben gerealiseerd. UWV geeft aan dat zij aan dit verzoek kunnen voldoen, mits de meting en monitoring wordt uitgevoerd zoals nu door de regering beschreven en er wordt voldaan aan enkele door UWV gestelde voorwaarden. De regering stemt in hoofdlijnen met deze voorwaarden in en zal deze, in samenspraak met UWV, in lagere regelgeving uitwerken.

Tot slot heeft het UWV in haar u-toets nog wat wetstechnisch commentaar gegeven. Dit commentaar is voor zover nodig verwerkt en aangepast.

7.3 VNG & Uitvoeringspanel gemeenten

Algemeen beeld

De VNG noemt in haar bestuurlijke oordeel de Quotumwet belangrijk 'als stok achter de deur' om te zorgen dat er een beweging op gang komt waarbij werkgevers en gemeenten elkaar vinden op de regionale arbeidsmarkt om op die manier zoveel mogelijk mensen met een beperking te plaatsen op een reguliere baan. Voor gemeenten is het van belang dat de banen zo snel mogelijk beschikbaar komen voor gemeenten. De VNG vindt het lastig om zich een totaalbeeld van de wet te vormen omdat een aantal aspecten bij lagere regelgeving worden uitgewerkt. Zoals bijvoorbeeld de beoordeling door UWV, de geldigheidsduur van de registratie in het doelgroepregister, het proces van de monitoring en de vaststelling van een quotumbaan in verloonde uren.

Regionale verschillen

De VNG mist een doorkijk in de wet waarop gemeenten met veel werkzoekenden, in een regio met weinig werkgelegenheid, kunnen profiteren van het quotum. De VNG mist een kabinetsvisie op het ontstaan van regionale verschillen en de manier waarop de regering daar mee omgaat.

De regering erkent dat er regio's zijn waar verhoudingsgewijs meer werkgelegenheid is en/of verhoudingsgewijs meer mensen een beroep doen op de Wsw en Wwb. De Quotumwet is er echter niet op gericht om verschillen op de regionale arbeidsmarkt op te lossen. De Quotumwet heeft als doel de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking te verhogen. Met de Quotumwet legt de regering een wettelijke verplichting op aan werkgevers en introduceert de regering een financiële prikkel voor werkgevers om te voldoen aan de op hen rustende plicht om een bijdrage te leveren aan het vergroten van de werkgelegenheid voor mensen met een arbeidsbeperking. De quotumheffing zorgt voor daarmee voor meer directe verdeling van de lasten van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De wettelijke plicht zal overigens pas in werking treden nadat blijkt dat werkgevers de 100.000 extra banen die zijn afgesproken in het sociaal akkoord in onvoldoende mate tot stand brengen. In eerste instantie ligt de focus op de baanafpraak die werkgevers en gemeenten de vrijheid geeft om afspraken te maken over de wijze waarop de extra banen tot stand komen, inclusief de spreiding daarvan. De Werkkamer waarin sociale partners en gemeenten zitting hebben en de regionale werkbedrijven kunnen daar een belangrijke rol bij spelen. Daarnaast heeft het kabinet bij de behandeling van de Participatiewet in de Tweede Kamer toegezegd met betrekking tot de verdeelsystematiek van het Participatiebudget onderzoek te doen naar regionale verschillen op de arbeidsmarkt.

Privacy aspecten

In het wetsvoorstel draagt UWV zorg voor de inrichting van een register waarin de doelgroep van de baanafpraak en het quotum is opgenomen. Gemeenten moeten gegevens uitwisselen. Voor de VNG zijn de uitvoeringsconsequenties daarmee niet duidelijk. Ook vraagt de VNG of burgers bezwaar kunnen aantekenen in opname in het register.

De regering deelt het beeld van onduidelijkheid over de gegevensuitwisseling niet. Als de gemeente verwacht dat iemand onder de doelgroep van de baanafpraak/quotum valt, dan wordt op verzoek van de gemeente door UWV beoordeeld of deze persoon in staat is al dan niet het WML te verdienen. Ten behoeve van deze beoordeling en de registratie van personen uit de gemeentelijke doelgroep verstrekken gemeenten de nodige informatie aan UWV. Omgekeerd hebben gemeenten informatie van UWV nodig uit het doelgroepregister ten behoeve van de aan hen opgedragen re-integratietaken. UWV en de gemeenten verstrekken elkaar gegevens conform de bepalingen in de Wet SUWI. Voor het gebruik en het beheer van de gegevensverwerking in Suwinet gelden regels ter beveiliging en aanduiding van de gegevens. Het algemene deel van de toelichting is op dit punt uitgebreid. De vraag of mensen kunnen weigeren aan de beoordeling door UWV mee te werken, ligt in de verhouding tussen de gemeente en de cliënt. De gemeente meldt iemand aan voor een doelgroepbeoordeling. Van cliënt mag verwacht worden dat hij/zij meewerkt aan zijn/haar re-integratieverplichtingen en het vergroten op kansen op werk.

Als iemand is opgenomen in het doelgroepregister kan deze slechts verzoeken om uit het register te worden verwijderd als hij/zij ten onrechte is opgenomen in het register.

Uitvoeringslasten

De VNG verzoekt de regering uitvoeringslasten en -kosten te voorkomen en vraagt net als het Uitvoeringspanel Gemeenten aandacht voor het overschrijden van wettelijke termijnen en pleit voor gemeentelijk inzicht in het doelgroepregister.

De regering zal het proces van de doelgroepbeoordeling door UWV monitoren via beleidsinformatie.



En zoals hiervoor gemeld, is het de bedoeling dat UWV en de gemeenten elkaar gegevens verstrekken conform de bepalingen in de Wet SUWI.

Vertalen van de wet naar eigen situatie

De VNG vraagt hoe individuele werkgevers kunnen vaststellen wat hun aandeel in het realiseren van de quotumbanen is.

Zoals toelicht in Hoofdstuk 1 van de Memorie van Toelichting hebben het kabinet en sociale partners in het sociaal akkoord van 11 april 2013 een afspraak gemaakt over het aan de slag helpen van mensen met een arbeidsbeperking. Werkgevers in de marktsector (inclusief zorg) stellen zich oplopend tot 2026 garant voor 100.000 extra banen. In aanvulling daarop stelt de overheid zich garant voor 25.000 extra banen. Dit betreft een macroafspraken. Het is de verantwoordelijkheid van werkgeversorganisaties en overheidswerkgevers uitvoering te geven aan deze afspraak en daar nadere afspraken over te maken. De regering zal jaarlijks monitoren of de afgesproken extra banen op marconiveau zijn gerealiseerd. In geval uit de monitoring blijkt dat de baanafspraken niet wordt gerealiseerd, wordt een quotumpercentage berekend waaraan individuele werkgevers moeten voldoen. Voor individuele werkgevers is het eerst dan van belang hoeveel werknemers uit de doelgroep zij in dienst hebben. Zoals eerder aangegeven in reactie op de uitvoeringstoets van de Belastingdienst is de regering in overleg om de mogelijkheden te bezien dat UWV op basis van de nulmeting, werkgevers eenmalig informeert over welke werknemers van hun werknemersbestand zijn opgenomen in het doelgroepregister. Voor nieuw te werven personeel zal de werkgever via de bemiddeling door UWV of gemeenten hiervan op de hoogte worden gesteld. Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor werkgevers om bij UWV navraag te doen of een (potentiële) werknemer is opgenomen in het doelgroepregister.

Doelgroepbeoordeling UWV

De VNG vraagt hoe UWV (voor de loonwaardemeting op de werkplek) kan beoordelen of iemand in aanmerking komt voor een garantiebaan. Ook vraagt de VNG of gemeenten bezwaar en beroep kunnen aantekenen als ze het niet eens zijn met het besluit van UWV.

De wijze waarop UWV beoordeelt of mensen tot de doelgroep van de baanafspraken/quotum behoren wordt uitgewerkt bij lagere regelgeving. Deze lagere regelgeving zal aan de VNG worden voorgelegd voor een bestuurlijk advies. Het besluit van UWV of iemand wel of niet tot de doelgroep behoort, staat open voor bezwaar en beroep vanuit de gemeente. De regering wijst er op dat in een dergelijke gevallen sprake is van een interbestuurlijk geschil en dat het niet wenselijk is dat publieke instanties beroepsprocedures tegen elkaar starten.

Sluit aan bij mechanismen voor aannemen van personeel.

De VNG pleit voor het meetellen van detacheerde werknemers bij de inlenende werkgever. Zoals toegelicht in paragraaf 5.2 bestaat er op dit moment geen administratie waarmee UWV per werkgever kan beoordelen hoeveel mensen uit de doelgroep door een werkgever zijn ingeleend. Daardoor is het momenteel niet mogelijk om vanuit bestaande administraties ook werkvormen als detacheringen en uitzendwerk mee te tellen voor de inlenende werkgever. Het wetsvoorstel houdt wel de mogelijkheid open dit te regelen bij lagere regelgeving. Voorwaarde is dat werkgevers, de uitzendbranche en de Sw-sector een werkbaar en sluitend systeem ontwikkelen dat gekoppeld kan worden aan het doelgroepregister van UWV en aan de polisadministratie.

Zet de heffingen in voor de doelgroep.

De VNG pleit ervoor de opbrengst uit heffingen in te zetten voor de doelgroep. Het wetsvoorstel noemt de optie om opbrengsten uit de heffingen over te hevelen naar het Rijk om de Wajong en re-integratie mee te bekostigen. De VNG vraagt wanneer daartoe wordt besloten en hoe dat zich verhoudt met de uitleg opbrengsten van heffing wegvallen tegen minder bespaarde uitkeringen en uitvoeringskosten.

Zoals in paragraaf 6.2 is vermeld worden de financiële consequenties van het quotum ten opzichte van de baanafspraken bij activering van het quotum opnieuw bekeken. Artikel 118 van de Wfsv geeft de wettelijke grondslag om middelen uit het Aof over te hevelen naar het Rijk ter financiering van de Wajong en uitkeringen en re-integratievoorzieningen op grond van de Participatiewet.

Concurrentie tussen doelgroepen

De VNG spreekt de wens uit dat de voorgestelde quotumregeling geen ongewenste concurrentie

tussen verschillende groepen in de hand werkt. Dit sluit aan bij het standpunt van de regering. De baanafpraak en het quotum richten zich op de groep mensen die met invoering van de Participatiewet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt en niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Ook mensen uit het zittend bestand Wajong met arbeidsvermogen en mensen op de Wsw-wachlijst behoren tot de doelgroep.

De regering onderstreept dat een optimale samenwerking tussen alle betrokken partijen cruciaal is om de afspraken over extra banen in de praktijk te brengen. De basis daarvoor is gelegd. Paragraaf 3.2 licht toe dat gemeenten en UWV op grond van de wet SUWI een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben om op het niveau van de 35 arbeidsmarktregio's werkgevers te ondersteunen en te bedienen op het moment dat een werkgever bereid is iemand met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen. Daarnaast is in het sociaal akkoord de afspraak gemaakt dat sociale partners en gemeenten 35 Werkbedrijven gaan vormen om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen bij reguliere werkgevers of via beschut werk. Deze Werkbedrijven gaan de verbindende schakel vormen tussen mensen met een arbeidsbeperking en werkgevers. Een wettelijke basis hiervoor is opgenomen in de Participatiewet. Zoals ook aangegeven in de brief van 2 december 2013 aan de Kamer hebben VNG en sociale partners in de Werkkamer afgesproken om Wajongers en mensen op de wachtlijst Wsw de eerste jaren prioriteit te geven bij de toeleiding naar de extra banen bij reguliere werkgevers. Het gaat hierbij om een afspraak die vooral praktisch van aard is. Hierbij moet worden bedacht dat deze afspraak mensen uit de Participatiewet zeker niet uitsluit. Wel is het zo dat de Participatiewet eerst vanaf 1 januari 2015 in werking treedt en dat de nieuwe instroom geleidelijk, in de loop van de jaren, zal toenemen. De opbouw van de baanafpraak tot 125.000 extra banen vergt een proces van jaren die bij lange na niet gevuld kan worden vanuit het zittend bestand Wajong en de wachtlijst-Wsw. Het is aantrekkelijk voor UWV en gemeenten om daarbij goed samen te werken. Gemeenten en UWV kunnen op deze wijze expertise delen, dienstverlening aan werkgevers versterken, werken aan het leveren van geschikte kandidaten, een goed pakket aan ondersteuning opzetten, etc. In de Werkkamer wordt daarover verder gesproken. Om die reden is UWV inmiddels als waarnemer toegevoegd aan het overleg in de Werkkamer over de regionale Werkbedrijven.

Gemeenten als werkgever

Gemeenten zijn publieke werkgevers en hebben een verantwoordelijkheid om -conform afspraken uit het sociaal akkoord- extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking tot stand te brengen. Vanuit deze verantwoordelijkheid pleit VNG voor duidelijkheid omtrent de doelgroep en ziet de VNG graag dat de VSO eerder betrokken wordt bij het maken van afspraken omtrent de quotumwet.

In de Quotumwet staat duidelijk omschreven wat de doelgroep van de baanafpraak/quotum is. De VNG is als lid van de Werkkamer ook betrokken bij de afspraken die gemaakt zijn over de doelgroepafbakening. Verder herkent de regering zich niet in het beeld dat het VSO onvoldoende betrokken wordt bij de uitwerking van afspraken omtrent de Quotumwet. Met vertegenwoordigers van het VSO en in bijeenkomsten van het VSO is diverse keren toelichting gegeven op de baanafpraak en de Quotumwet. Ook vinden regelmatig gesprekken plaats met het Ministerie van Binnenlandse Zaken die een coördinerende rol heeft ten aanzien van het VSO.

Tot slot vraagt de VNG formele bevestiging dat gemeenten loonkostensubsidie in mogen zetten als zij zelf mensen uit de Participatiewet in dienst nemen. Dit valt buiten de Quotumwet en zal separaat met de VNG besproken worden.

7.4 College voor de Rechten van de Mens

Het College geeft aan de doelstelling van de Participatiewet en de Quotumwet te ondersteunen, namelijk mensen met een beperking door middel van werk in staat te stellen volwaardig aan de samenleving te laten deelnemen. Zij signaleert dat de doelgroep van de Quotumwet slechts een deel van de mensen die een beperking hebben betreft en waarschuwt voor mogelijke verdringing. Bij elke regeling op de arbeidsmarkt is dit risico er, daarom heeft de regering ook gekozen voor die groep die het meest kwetsbaar is en het erg moeilijk heeft op de arbeidsmarkt: mensen met een Wajong of Wsw indicatie of mensen die onder de Participatiewet vallen die geen WML kunnen verdienen. Voor de mensen met een uitkering op grond van de WAO of een WIA is in het sociaal akkoord een extra set afspraken gemaakt.

Het Collegedringt erop aan tussentijds de effecten van de Participatiewet en Quotumwet op mensen met een beperking die niet tot de doelgroep behoren te meten. Bij de parlementaire behandeling van de Participatiewet riep de Kamer hier ook toe op en hiermee is rekening gehouden bij het informatiearrangement omtrent de Participatiewet.

7.5 Het College Bescherming Persoonsgegevens

Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) geeft aan dat onvoldoende duidelijk is welke gegevensverstrekking aan een werkgever plaatsvindt als deze vraagt of iemand is opgenomen in het register. Het CBP verwijst daarbij naar het vereiste van dataminimalisatie. De wet en de toelichting is hierop aangepast.

Het CBP geeft aan dat het niet conform de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is dat verzoeken om te worden verwijderd uit het register in alle gevallen gehonoreerd worden. Verwijdering kan alleen als registratie feitelijk onjuist is, voor het doel of doeleinden onvolledig of niet ter zake dienend is, dan wel anderszins in strijd met een wettelijk voorschrift. De wet en toelichting is conform de bepalingen in het Wbp aangepast.

Het CBP vraagt om aan te geven hoe de doelgroepbeoordeling door UWV gaat plaatsvinden en in de toelichting met name in te gaan op gegevensverwerking waaronder in het bijzonder gegevens over de gezondheid. Hoe de beoordeling gaat plaatsvinden wordt in samenspraak met UWV uitgewerkt en opgenomen in lagere regelgeving. De toelichting kan op dit punt niet worden uitgebreid. Wel is in de toelichting duidelijk verwoord dat het register geen gegevens zal bevatten omtrent de reden waarom een persoon tot de doelgroep behoort, zoals bijvoorbeeld medische of sociale gegevens. Alleen het gegeven dat een persoon tot de doelgroep behoort inclusief de geldigheidsduur mag aan een werkgever worden verstrekt.

Het CBP ziet de lagere regelgeving waarin regels worden gesteld over ondermeer het doelgroeppregister en de gegevensverwerking graag ter advisering tegemoet. De regering bevestigt dat deze regelgeving ter advisering aan het CBP zal worden voorgelegd.

7.6 Actal

Actal is in haar advies van oordeel dat het niet duidelijk is of wetgeving het juiste instrument is om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking te verhogen. Dit omdat er sprake is van een afspraak met sociale partners over een garantstelling door werkgevers voor extra banen. De regering is verheugd met de vrijwillige afspraak met werkgevers over 100.000 extra banen (+ 25.000 in publieke sector). Maar mocht deze afspraak niet tot het toegezegde resultaat leiden, dan kan de quotumheffing worden geactiveerd. Wetgeving dient hier dus als bestendinging van een vrijwillige afspraak en draagt bij aan het bereiken van het beleidsdoel (vrijwillig dan wel afgedwongen): het creëren van 125.000 extra werkplekken voor mensen met een arbeidsbeperking. Deze afspraak zorgt niet voor extra regeldruk en biedt werkgevers de flexibiliteit om deze afspraak op hun eigen manier uit te voeren.

Actal geeft aan dat de initiële en structurele regeldruk zowel kwantitatief als kwalitatief in beeld moet worden gebracht. Zij gaat uitgebreid in wat hiervoor nodig is. Volgens Actal is het onzeker dat de (totale) regeldruk een rol speelt bij het opstellen van de lagere regelgeving en bij de activering van het quotum. In reactie op het advies van Actal heeft de regering de regeldruk in beeld gebracht voor de hoofdbestanddelen van de wet. Dit is niet mogelijk voor alle onderdelen van de Quotumwet omdat deze worden uitgewerkt bij AMvB. Een volledig kwalitatief en kwantitatief beeld van de regeldruk voor het quotum en de activering zal daarom pas bij de nadere invulling van de AMvB gegeven kunnen worden. De regering benadrukt dat mogelijke regeldruk en de gevolgen daarvan een constant aandachtspunt zijn bij het uitwerken van de quotumregeling en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. De regering zegt toe in de toelichting op de lagere regelgeving de regeldruk in beeld te brengen en vervolgens aan Actal voor te leggen.

Actal stelt een in hun optiek minder belastend alternatief voor waarbij gekozen wordt voor een collectieve verantwoordelijkheid voor werkgevers door de quotumheffing vorm te geven als een opslag in het werkgeversdeel van de werknemersverzekeringen. De regering merkt hierbij op dat bij het wetsvoorstel speciale aandacht is gegeven voor het prikkelen van werkgevers om zich individueel aangesproken te voelen een bijdrage te leveren voor een verhoging van de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. De geïndividualiseerde heffing waarvoor in het wetsvoorstel is gekozen, kent deze sterke prikkel. Werkgevers die zich inspannen om meer arbeidsplaatsen in te laten vullen door mensen met een arbeidsbeperking worden beloond doordat geen of een lagere heffing betaald moet worden. Bij een collectieve verhoging van de premies betalen ook werkgevers mee die zich inspannen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.

7.7 Inspectie SZW

De Inspectie SZW gaat in op hoe in de wettekst de doelgroep Wsw is afgebakend. Zij merkt op dat met de gekozen formulering in de eerdere conceptversie van het wetsvoorstel bij artikel 37, tweede lid, onderdeel a, ieder die ooit zijn geïndiceerd, maar al geruime tijd voor de inwerkingtreding van de



Invoeringswet Participatiewet zijn uitgestroomd naar regulier werk, ook tot de doelgroep moeten worden gerekend. De Inspectie oppert als mogelijkheid dat het eerste deel van het voorgestelde artikelonderdeel ook een koppeling aan de inwerkingtreding van artikel II van de Invoeringswet Participatiewet kan worden gemaakt. Bij het herschrijven van de wettekst in het kader van de adviezen van Belastingdienst en UWV is hier rekening mee gehouden.

De Inspectie vraagt zich af of zowel de gemeente voor het doorgeven van de gegevens aan UWV, als UWV voor het moment van registratie dezelfde persoon dient te informeren. Dit is primair de verantwoordelijkheid van UWV als beheerder van het register als zodanig ook verwerkt in het algemene deel van de toelichting. UWV zal de belanghebbende informeren wanneer gegevens over hem zijn/worden opgenomen in het register. Dit is onderdeel van het proces van ondersteuning bij de arbeidsinschakeling. De hieraan verwijzende teksten in de memorie van toelichting (paragraaf 2.3) en in de wettekst zijn beter op elkaar afgestemd.

Een aantal meer technische opmerkingen zijn separaat onder de aandacht gebracht en waar nodig verwerkt.

7.8 Internetconsultatie

Van 17 januari tot 8 februari 2014 heeft een concept van het wetsvoorstel voor Internetconsultatie voorgelegen. Hierop zijn 37 reacties ontvangen van partijen als werkgevers, mensen met een arbeidsbeperking en werknemersorganisaties. Uit de reacties blijkt dat in algemene zin de wens van de regering wordt gedeeld dat het noodzakelijk is dat de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking omhoog gaat. Het instrument van een quotum is men daarentegen niet onverdeeld voorstander van. Op basis van deze input is het algemene deel van de toelichting op enkele delen aangepast. Men vraagt zich verder af of de extra banen er wel gaan komen en of de heffing wanneer werkgevers er niet aan voldoen wel hoog genoeg is. Hieraan wordt in de toelichting al voldoende aandacht besteed.

Veel respondenten hebben de zorg geuit dat de oploop van de baanafpraak (uit het sociaal akkoord) niet gelijk opliep met de overgang van Wajongers met arbeidsvermogen naar de gemeenten. Vooral respondenten die zelf een arbeidsbeperking hadden maakten zich zorgen over het regime van de bijstand waar deze mensen in dreigde te komen. Mede op basis van dit soort signalen heeft de regering in overleg met D66, CU en SGP over de Participatiewet en de Wet WWB-maatregelen besloten iedereen met arbeidsvermogen die nu in de Wajong zit, bij UWV te houden. Dit is verwerkt in de wettekst en de memorie. Er is ook extra aandacht besteed aan welke voorzieningen de mensen van de doelgroep recht op hebben. Vooral de rol van de gemeente hierbij is geaccentueerd.

Een groot deel van de reacties richt zich op de afbakening van de doelgroep. Men roept op tot een zo breed mogelijke doelgroep en vraagt zich af waarom de doelgroep niet uitgebreid was met twee categorieën: mensen met een WAO of een WIA indicatie. In het sociaal akkoord is voor deze groep een extra set afspraken gemaakt. Voor de doelgroep van de extra banen en de quotumregeling is gekozen voor die groep die het meest kwetsbaar is en het erg moeilijk heeft op de arbeidsmarkt: mensen die niet zelfstandig WML kunnen verdienen. Verschillende partijen bepleiten dat ook mensen die een arbeidsbeperking hebben en in staat zijn meer dan WML te verdienen, mee te tellen voor de baanafpraak. Er werden soortgelijke vraagtekens geplaatst bij de grens van het WML. Met de afspraken rondom de Participatiewet is de regering hier voor een belangrijk deel aan tegemoet gekomen. Ook Wajongers met een verdienvermogen van boven het minimumloon behoren tot de doelgroep.

Tevens hebben de consultatiereacties tot verschillende andere aanpassingen van het wetsvoorstel geleid, zoals de vormgeving van de memorie en een verduidelijking van enkele gemaakte keuzes van de uitvoering.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1)

In de definitiebepalingen is het begrip 'ontvanger' toegevoegd. In het nieuwe artikel 38h is de ontvanger belast met de invordering van de quotumheffing. Hierbij gaat het om de functionaris, bedoeld in de Invorderingswet 1990, en als zodanig door de Minister van Financiën is aangewezen.

Onderdeel B (artikel 33)

In dit artikel zijn de financiële middelen aangegeven tot dekking van de uitgaven ten laste van het

Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof) alsmede de financiële middelen voor het vormen en in stand houden van een reserve in dat fonds. Hieraan is toegevoegd dat deze financiële middelen mede worden verkregen door de quotumheffing ter bevordering van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten op grond van hoofdstuk 3, paragraaf 4a.

Dat de heffing ten gunste komt van het Aof is logisch omdat eventuele arbeidsongeschiktheidsuitkeringen aan werknemers met een arbeidsbeperking worden gefinancierd uit het Aof. 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 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 (hierbij gaat het om de zogenoemde no-risk polis). De heffing komt daarmee ten gunste van het fonds waaruit ook de eventuele arbeidsongeschiktheidsuitkeringen aan werknemers uit de doelgroep van het quotum worden betaald.

Onderdeel C en D (artikel 34)

In het derde lid (nieuw) is bepaald dat de werkgever in de zin van de Wet WIA de quotumheffing is verschuldigd. Hierbij wordt aangesloten bij de premieplicht; de werkgever in de zin van de Wet WIA is eveneens premieplichtig voor de basispremie Aof en de gedifferentieerde premie voor de Werkhervatingskas. De quotumheffing wordt per werkgever op het niveau van het fiscaalnummer bepaald. Dit betekent bijvoorbeeld dat wanneer een werkgever bij meerdere sectoren is ingedeeld en meerdere loonheffingnummers heeft, deze niet afzonderlijk in aanmerking worden genomen. De quotumheffing wordt derhalve niet vastgesteld op het niveau van de administratieve eenheid of de zogenoemde samenwerkende groep inhoudingsplichtigen. In het vierde lid (nieuw) is bepaald dat de werkgever die minder dan 25 maal het gemiddeld aantal arbeidsuren per werknemer op jaarbasis in Nederland aan verloonde uren in de loonaangifte opgeeft, niet heffingplichtig is. De bepaling van deze grens vindt plaats over het kalenderjaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarover het quotumtekort wordt vastgesteld. Kleine werkgevers zijn derhalve geen quotumheffing verschuldigd.

Op grond van het vijfde lid (nieuw) worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur uitvoeringsregels gesteld om te bepalen of een werkgever onder de uitzondering van het vierde lid valt. Deze zijn in ieder geval noodzakelijk voor de bepaling van het gemiddeld aantal uren per werknemer op jaarbasis in Nederland in het desbetreffende kalenderjaar, het jaar waarover dit aantal uren wordt geteld en voor herleidingsregels indien de werkgever niet gedurende het gehele kalenderjaar de hoedanigheid van werkgever heeft gehad.

Onderdeel E (artikel 35)

In het tweede lid (nieuw) is de maatstaf voor de quotumheffing bepaald. Hierbij gaat het om het aantal verloonde uren. In artikel 38b, tweede lid, is een definitie gegeven van het begrip 'verloonde uren'.

Onderdeel F (hoofdstuk 3, afdeling 4, paragraaf 4a; artikelen 38b tot en met 38i)

Artikel 38b (definities)

In het eerste lid is een definitie gegeven van arbeidsbeperkte. Hierbij gaat het om de doelgroep waarop de baangarantie en het quotum betrekking heeft. De personen die behoren tot de doelgroep worden op grond van artikel 38d geregistreerd. De registratie is van toepassing op de personen met een arbeidsbeperking die door de gemeenten naar arbeid in de dienstbetrekking zijn of worden toegeleid. Hierbij gaat het om personen van wie door UWV is vastgesteld dat zij niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. Hierbij gaat het niet om personen die kortstondig niet in staat zijn het minimumloon te verdienen ongeacht de oorzaak, bijvoorbeeld als gevolg van tijdelijke opname in het ziekenhuis. Hieronder kunnen ook personen vallen met een medische urenbeperking. Hierbij gaat het om mensen die weliswaar gedurende een bepaald aantal uren kunnen werken, maar niet het wettelijk minimumloon duurzaam gedurende de gehele normale arbeidsduur kunnen verdienen.

Omdat de dienstbetrekkingen in het kader van artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet (dienstbetrekkingen beschut werk met de gemeente als werkgever) geheel gesubsidieerd zijn, en de betrokken personen niet werkzaam zijn in een reguliere dienstbetrekking bij een werkgever is er geen reden dat deze personen worden geregistreerd en betrokken worden bij de bepaling van het quotumtekort en de quotumheffing. Om die reden is in het eerste lid, onderdeel a, ten eerste, geregeld dat niet als arbeidbeperkte wordt beschouwd de persoon die arbeid verricht op grond van een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet met de gemeente als werkgever (eerste lid, onderdeel a).

Verder gaat het om personen die voor de inwerkingtreding van de Invoeringswet Participatiewet door UWV geïndiceerd zijn voor dienstbetrekkingen op grond van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) maar nog niet een dergelijke dienstbetrekking hebben verkregen (de wachtlijst gevallen) en om

personen, die werkzaam zijn in een dienstbetrekking op grond van de Wsw en kunnen uitstromen naar regulier werk (eerste lid, onderdeel b).

Met betrekking tot de personen die geïndiceerd zijn voor een dienstbetrekking op grond van de Wsw wordt het volgende opgemerkt. Hierbij gaat het om personen die arbeid verrichten in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2 van de Wsw (werkzaam in een beschutte werkomgeving) of die werkzaam zijn in een dienstbetrekking met een reguliere werkgever met een subsidie op grond van artikel 7 van de Wsw. De personen die op basis van artikel 2 van de Wsw werkzaam zijn worden wel opgenomen in de doelgroepregistratie maar tellen niet mee voor de bepaling van het quotumtekort. Het gaat hier om personen die werkzaam zijn in een beschutte werkomgeving op basis van een specifieke arbeidsverhouding die geheel worden gesubsidieerd. Zodra deze personen bij een reguliere werkgever een dienstbetrekking hebben met toepassing van artikel 7 van de Wsw (werkgeverssubsidie) tellen deze personen wel mee voor het quotumtekort.

Het gaat hierbij dan om het in dienst nemen van een geïndiceerde werknemer op een arbeidsovereenkomst door een reguliere werkgever als bedoeld in artikel 7 van de Wsw. Met betrekking tot personen die geïndiceerd zijn voor een dienstbetrekking op grond van de Wsw en die tevens recht hebben op een uitkering op grond van de WAO of de WIA geldt ook dat zij worden aangemerkt als arbeidsbeperkten.

Tot de doelgroep behoren ook werknemers die op grond van de Wet Wajong recht hebben op arbeidsondersteuning en van wie arbeidsondersteuning dus nog niet is beëindigd. Ook behoren tot de doelgroep degenen, die op grond van de oude Wajong een arbeidsongeschiktheidsuitkering kregen. In beide gevallen gaat het dus om Wajongers die al werk hebben met behoud van de Wajong-uitkering of daar naar toe geleid worden door UWV met toepassing van de bepalingen in de Wajong (eerste lid, onderdeel c).

In het tweede lid is een definitie gegeven van het begrip verloonde uren. Hierbij gaat het om de uren die de werkgever in de loonaangifte heeft aangegeven waarover loon is betaald. Bepalend is derhalve dat er loon is betaald en daarmee sprake is van een dienstbetrekking. Indien tijdens de dienstbetrekking sprake is van ziekte of arbeidsongeschiktheid en het loon door de werkgever wordt doorbetaald of een uitkering in verband hiermee door de werkgever wordt betaald, zijn de uren waarover dit loon of die uitkeringen worden betaald, verloonde uren.

Het begrip 'verloonde uren' is een bekend begrip. Op grond van artikel 28, eerste lid, onderdeel d, van de Wet op de Loonbelasting 1964 zijn de gegevens die bij de loonaangifte worden betrokken uitgewerkt in de Regeling gegevensuitvraag loonaangifte. In artikel 1a.1, vierde lid, onderdeel f, onder punt 27, van voornoemde regeling is bepaald dat tot de gegevens die bij de loonaangifte moet worden verstrekt de verloonde uren behoren. Deze gegevens worden op grond van artikel 33, tweede lid, onderdeel d, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen opgenomen in de polisadministratie. In artikel 5.2, eerste lid, onderdeel j, van het Besluit SUWI is in dit verband bepaald dat met betrekking tot loon gerelateerde gegevens de verloonde uren in de polisadministratie worden opgenomen.

In het derde lid wordt het begrip beschikking gedefinieerd, waarbij het gaat om de quotumbeschikking of de herziene quotumbeschikking.

Artikel 38c (indeling in sectoren)

Omdat het gaat om de verhouding tot de in het sociaal akkoord overeengekomen garantstelling, die verschillend is voor de overheidssectoren en andere sectoren, wordt bij de uitwerking ook met dit onderscheid rekening gehouden. Op grond van artikel 95 van de Wfsv en de artikelen 5.1 en 5.2 van de Regeling Wfsv, zijn de verschillende sectoren aangeduid in bijlage 1 bij de Regeling Wfsv. Op grond van dit artikel wordt bij ministeriële regeling nader bepaald of een sector behoort tot de sector overheid of tot de sector niet-overheid (marktsector).

Artikel 38d (doelgroepregistratie)

Artikel 38d regelt de registratie van de personen die tot de doelgroep van het quotum behoren. Om te kunnen voldoen aan het gestelde quotum is het voor de kenbaarheid van de werkgever noodzakelijk te weten welke werknemers of kandidaat werknemers behoren tot de doelgroep en meetelt of kan meetellen voor de baangarantie. De registratie voorziet in de noodzaak voor de kenbaarheid. Verder is het noodzakelijk voor de gemeenten te beschikken over een centrale registratie van personen die tot de doelgroep behoren in verband met de beoogde toegeleiding van deze personen naar werk. Ten aanzien van de personen die tot de doelgroep behoren kan de gemeente loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet aan werkgevers toekennen bij indiensttreding van deze personen. Verder is deze registratie noodzakelijk voor UWV en de inspecteur van de Belastingdienst om een eventueel quotumtekort bij de werkgever te bepalen (artikel 38f) en aan de hand hiervan een eventuele quotumheffing op te leggen (artikel 38g).

Eerste lid

In het eerste lid is een zorgplicht voor UWV opgenomen om te zorgen voor de inrichting en de adequate werking van de registratie van arbeidsbeperkten. UWV wordt als verantwoordelijke aangewezen in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) met betrekking tot de verwerking van de gegevens. Hierin ligt ook besloten dat de UWV moet vaststellen dat de geregistreerde personen behoren tot de doelgroep van arbeidsbeperkten. Ook wordt er op gewezen dat artikel 76 van de Wet SUWI en artikel 13 van de Wet bescherming persoonsgegevens met zich meebrengen dat UWV zorg draagt voor de nodige technische en organisatorische voorzieningen ter beveiliging van de gegevens tegen verlies of aantasting en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging en verstrekking van die gegevens. In het eerste lid is expliciet bepaald dat onder het begrip 'gegevens' mede wordt verstaan persoonsgegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens. Hierbij kan het ook gaan om bijzondere persoonsgegevens die betrekking hebben op de gezondheid van personen. In dit verband wordt gewezen op artikel 21, eerste lid, onderdeel f, van de Wbp op grond waarvan het verbod om persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid te verwerken niet geldt voor o.a. bestuursorganen voor zover dat noodzakelijk is voor de re-integratie of begeleiding van werknemers of uitkeringsgerechtigden in verband met ziekte of arbeidsongeschiktheid. Dit is alleen aan de orde in de relatie UWV en gemeenten voor de vaststelling of een persoon al dan niet tot de doelgroep behoort. Ten behoeve van deze vaststelling kunnen gegevens omtrent de gezondheid van personen in beeld komen. Gezondheidsgegevens van personen worden niet aan werkgevers verstrekt. Aan werkgevers wordt op grond van het zevende lid op verzoek alleen mededeling gedaan of een persoon al dan niet in de registratie is opgenomen. Dit geldt ook wanneer toepassing wordt gegeven aan het tiende lid.

Tweede lid

In dit lid is de doelstelling van de registratie opgenomen. Hiervoor wordt verwezen naar de inleiding van de toelichting op dit artikel.

Derde lid

In dit lid is geregeld dat de gemeente de noodzakelijke informatie aan UWV moet verstrekken om een juiste registratie van de desbetreffende personen mogelijk te maken. Hierbij gaat het om informatie om vast te stellen of de personen tot de doelgroep behoren. In dit verband wordt ook gewezen op artikel 124 op grond waarvan UWV en de rijksbelastingdienst de onderlinge gegevensuitwisseling baseren die noodzakelijk is voor de uitvoering van de Wfsv. Deze grondslag is ook van belang voor de bepaling van het quotumtekort en de vaststelling van de quotumheffing. De personen die recht hebben op arbeidsondersteuning of een arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en niet duurzaam arbeidsongeschikt zijn (38b, eerste lid, onderdeel b) zijn reeds bij UWV bekend en worden met toepassing van het vijfde lid opgenomen in het register.

Vierde lid

In dit lid is geregeld dat UWV de gemeenten en de Belastingdienst gegevens verstrekt uit de registratie die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun taken. De gemeenten hebben de wettelijke taak om personen die behoren tot de doelgroep naar arbeid te begeleiden op grond van de Participatiewet. Verder kan alleen ten aanzien van personen die behoren tot de doelgroep door de gemeente loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet worden verstrekt aan werkgevers. Voor de Belastingdienst is het noodzakelijk voor de vaststelling van de quotumheffing te weten of werknemers personen betreffen die tot de doelgroep behoren.

Vijfde lid

Bij de registratie gaat het niet alleen om personen met een arbeidsbeperking uit het gemeentelijke domein. Tot de doelgroep behoren ook werknemers die op grond van de Wajong recht hebben op arbeidsondersteuning en die arbeidsondersteuning dus nog niet is beëindigd. Ook behoren tot de doelgroep degenen, die op grond van de oude Wajong een arbeidsongeschiktheidsuitkering kregen. In beide gevallen gaat het dus om Wajongers die al werk hebben of daar naar toe geleid worden door UWV met toepassing van de bepalingen in de Wajong. Verder gaat het om personen uit de gemeentelijke doelgroep die op de wachtlijst staan in het kader van de sociale werkvoorziening, waarvoor UWV de indicatie heeft gedaan.

De personen uit deze doelgroepen worden in eerste instantie niet door tussenkomst van de gemeente geregistreerd maar worden door UWV rechtstreeks geregistreerd op basis van de bestanden die UWV heeft voor de uitvoering van de taken op grond van de Wajong en voor de indicatie voor de Wsw op grond van artikel 30d van de Wet SUWI.

Zesde lid

UWV en de Belastingdienst mogen op grond van dit lid de gegevens van personen die zij verwerken in de polisadministratie tevens gebruiken voor de vaststelling van de quotumheffing wanneer dat noodzakelijk is. Dit is noodzakelijk omdat in de polisadministratie de verloonde uren van de werknemers zijn opgenomen en die gebruikt moeten worden bij de bepaling van het quotumtekort en de berekening van de quotumheffing.

Zevende lid

Om te kunnen voldoen aan het gestelde quotum is het voor de kenbaarheid van de werkgever noodzakelijk te weten welke werknemers of kandidaat werknemers behoren tot de doelgroep. UWV heeft op grond van deze bepaling de bevoegdheid om aan de (potentiële)werkgever te melden of betrokkene in de registratie is opgenomen. Het verzoek van de werkgever om informatie uit het register en de melding van UWV aan de werkgever of een persoon al dan niet in de registratie is opgenomen, geschiedt op basis van het burgerservicenummer. Aan de hand van dit nummer kan worden geverifieerd of een persoon in het register is opgenomen en derhalve valt onder de quotumdoelgroep. Meer categorieën van persoonsgegevens zijn voor de verificatie niet nodig. Deze werkwijze is in lijn met artikel 11 van de Wbp (vereiste van dataminimalisatie). Uit de verantwoordelijkheid van UWV voor de registratie vloeit voort dat degene die de informatie verstrekt dient na te gaan of degene aan wie gegevens worden verstrekt redelijkerwijs bevoegd is te achten om die gegevens te verkrijgen. In dit verband kan uit de polisadministratie worden afgeleid wie als werkgever is geregistreerd.

Achtste lid

In het kader van het verzoek om registratie door de gemeente of de registratie door UWV van een persoon die tot de doelgroep behoort, is het van belang dat de gemeente en UWV deze persoon informeert over de doelstelling van de registratie waarbij ook aan de orde komt dat wanneer sprake is van registratie door UWV, de werkgever of een potentiële werkgever aan UWV kan vragen of betrokkene behoort tot de doelgroep van de quotumdoelstelling. Deze verplichting tot informatie geldt voor de gemeente voorafgaande aan het doorgeven aan UWV dat een persoon tot de doelgroep kan behoren. Deze informatieverstrekking zal plaats vinden in het proces van ondersteuning bij de arbeidsinschakeling door de gemeente. Het is niet noodzakelijk dat elke persoon individueel wordt geïnformeerd over (voorgenomen) registratie wanneer deze persoon redelijkerwijs hiervan kennis draagt. In de situatie dat door de gemeente en UWV informatie is verstrekt in een algemene mededeling of informatie brochure gericht aan personen die tot de doelgroep (kunnen) behoren dat zij worden opgenomen in het doelgroepregister en met het oog hierop informatie kan worden verstrekt aan werkgevers en met vermelding van het doel van registratie, is voldaan aan de informatieplicht. Deze bepaling is in lijn met artikel 34 van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Negende lid

Op grond van de delegatiegrondslag in het negende lid worden nadere regels gesteld voor de registratie van de doelgroep van het quotum. Daarbij worden in ieder geval regels gesteld over de inrichting, de gegevensset, de wijze van verkrijging van de gegevens van de registratie en met betrekking tot de minimale en maximale geldigheidsduur van de registratie van de persoon en het vervallen van de registratie van de persoon. De registratie is geen eenmalige handeling. Het is van belang om na verloop van tijd te bezien of de werknemer nog geacht kan worden te behoren tot de doelgroep. Wanneer na verloop van tijd bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdsduur de registratie vervalt zal eventueel een hernieuwd verzoek om registratie door de gemeente bij UWV moeten worden gedaan indien betrokken nog steeds voldoet aan de voorwaarden van de doelgroep. Verder kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld op welke wijze UWV bepaalt dat betrokken personen niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen en daarmee tot de doelgroep voor de registratie voor de baangarantie zal behoren. Hierbij zal afstemming plaatsvinden met de loonkostensubsidie op grond van artikel 10d van de Participatiewet die de werkgever bij in dienstneming van die persoon ontvangt.

Tiende lid

Op grond van de delegatiegrondslag in het tiende lid kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot verstrekking van gegevens aan werkgevers. Het is van belang voor werkgevers in het kader van de baangarantie om op enig moment een beeld te kunnen krijgen welke werknemers die bij hun in dienst zijn tot de doelgroep behoren. Ook indien de quotumheffing wordt geactiveerd is het van belang voor werkgevers te weten hoeveel werknemers behoren tot de doelgroep om een beeld te krijgen of zij voor de quotumdoelstelling op koers liggen. Op grond van het tweede lid verwerkt UWV

in de registratie de gegevens over arbeidsbeperkten met het oog op het bevorderen van de arbeidsdeelname van deze personen en ten behoeve van de vaststelling van de quotumheffing. De verwerking van deze gegevens omvat mede de mogelijkheid om gegevens aan werkgevers te verstekken met het oog op deze doelstellingen. Op grond van het tiende lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over deze gegevensverstrekking. Hierbij zal ook de wijze van verstrekking worden geregeld waarbij aansluiting wordt gezocht bij het burgerservicenummer van de betrokken werknemers.

Artikel 38e (wijze van heffing en tijdvak)

In het eerste lid is geregeld dat de quotumheffing feitelijk wordt geactiveerd op het moment dat dit op grond van artikel 122b, eerste lid, bij ministeriële regeling is bepaald. Hiervan kan sprake zijn indien er onvoldoende toename is van het aantal werknemers met een beperking behorend tot de doelgroep ten opzichte van de startdatum 1 januari 2013 voor de garantstelling (baangarantie).

In het tweede lid is de grondslag van de heffing bepaald. De quotumheffing in een bepaald kalenderjaar wordt gebaseerd op een geconstateerd quotumtekort bij de werkgever over het daaraan voorafgaande kalenderjaar. Het quotumtekort wordt bepaald door het aantal arbeidsplaatsen ingevuld door arbeidsbeperkten, uitgedrukt in verloonde uren, ten opzichte van het totaal aantal arbeidsplaatsen, uitgedrukt in verloonde uren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de berekeningsformule, bedoeld in artikel 38f.

In het derde lid is geregeld dat bij de bepaling van het quotumtekort in aanmerking te nemen verloonde uren worden vastgesteld op grond van de aangiften die uiterlijk op 1 mei van het jaar volgend op het kalenderjaar waarover het quotumtekort wordt bepaald zijn ingediend, waarbij ook eventuele correcties tot en met die datum nog worden betrokken. Hierbij gaat het uitsluitend om aangiften en correcties voor het kalenderjaar waarover het quotumtekort wordt vastgesteld. Met betrekking tot genoemde datum gaat het om een zogenoemd 'fotomoment'; aangiften gedaan of correcties die zijn ingediend na genoemde datum worden niet betrokken bij de bepaling van het quotumtekort, ook niet wanneer deze betrekking hebben op het kalenderjaar waarover het quotumtekort wordt vastgesteld.

Artikel 38f (bepaling quotumtekort)

Eerste en derde lid

Een quotumplichtige werkgever moet, indien hij niet voldoet aan de quotumplicht, een quotumheffing betalen per niet ingevulde arbeidsplaats (baan), van 5.000 euro. De quotumheffing wordt vastgesteld op grond van het quotumtekort. Het quotumtekort is het aantal banen dat de werkgever tekort komt om te voldoen het quotum. Het tekort wordt voor elke quotumplichtige werkgever bepaald op basis van de berekeningsformule die in het derde lid is opgenomen.

De formule kent de volgende stappen:

Eerst wordt voor de desbetreffende werkgever berekend voor hoeveel uur hij werknemers uit de doelgroep (arbeidsbeperkten) in dienst moet hebben om aan de quotumplicht te voldoen. Het aantal hiervoor benodigde uren betreft het totaal aantal verloonde uren bij de werkgever vermenigvuldigd met het quotumpercentage dat op grond van artikel 122b, vierde lid, is vastgesteld voor de sector waartoe de werkgever behoort.

Vervolgens wordt berekend hoeveel uren de werkgever eventueel tekort komt. Hiervoor wordt van het hiervoor bepaalde aantal benodigde uren het daadwerkelijk aantal verloonde uren door arbeidsbeperkten bij de werkgever afgetrokken.

Tot slot wordt het aantal uren dat de werkgever tekort komt, omgezet in het aantal banen dat hij tekort heeft. Hiervoor wordt het resultaat van de voorgaande berekeningen gedeeld door het gemiddeld aantal verloonde uren van arbeidsbeperkten in de sector overheid en de sector niet-overheid tezamen. Hierbij gaat het om de gemiddelde omvang van een dienstverband van een arbeidsbeperkte in Nederland. Op basis van het aantal banen dat de werkgever tekort heeft, wordt de quotumheffing berekend. Zie voor een aantal voorbeelden met berekeningen van het quotumtekort paragraaf 2.4.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Tweede lid

Voor de bepaling van het quotumtekort wordt niet als arbeidsbeperkte beschouwd de persoon die beschut werk verricht met de gemeente als werkgever op basis van een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2 van de Wsw. Omdat de betrokken persoon niet werkzaam is in een reguliere dienstbetrekking bij een werkgever, wordt deze persoon niet betrokken bij de bepaling van het quotumtekort. Zodra deze persoon bij een reguliere werkgever een dienstbetrekking heeft met toepassing van artikel 7 van de Wsw (werkgeverssubsidie), telt deze persoon wel mee voor het quotumtekort. Het gaat hierbij dan om het in dienst nemen van een geïndiceerde werknemer op een arbeidsovereenkomst door een reguliere werkgever als bedoeld in artikel 7 van de Wsw.

Vierde lid

Dit lid regelt om bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels gedetacheerde werknemers mee te kunnen tellen bij de inlenende werkgever. Deze werknemers tellen dan niet mee bij de werkgever die deze werknemers ter beschikking heeft gesteld. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om uitzendkrachten die worden ingeleend van een uitzendbureau.

Vijfde lid

Op grond van dit lid worden uitvoeringsregels gegeven. Hierbij gaat om een nadere bepaling van het gemiddeld aantal verloonde uren van arbeidsbeperkten in de sectoren tezamen en de bepaling van het tijdvak waarin deze nader bepaalde omvang van een dienstverband van een arbeidsbeperkte geldt. Verder kunnen op grond van dit lid afrondingsregels voor het quotumtekort worden gegeven.

Artikel 38g (vaststelling quotumheffing)

Eerste tot en met vierde lid

De inspecteur stelt de quotumheffing op grond van het eerste lid vast bij voor bezwaar vatbare beschikking. De quotumheffing wordt gebaseerd op het quotumtekort dat ten aanzien van de werkgever is bepaald op grond van artikel 38f. De heffing wordt op grond van het derde lid vóór 1 augustus van enig kalenderjaar opgelegd met betrekking tot het quotumtekort in het daaraan voorafgaande kalenderjaar. De werkgever die geen beschikking vóór 1 augustus heeft ontvangen, kan er daarom van uitgaan dat hij geen quotumheffing verschuldigd is. In het tweede lid is bepaald welke gegevens in ieder geval in de beschikking worden vermeld. Dit laat ruimte om in de praktijk eventueel ook nog andere gegevens of meer gespecificeerde gegevens in de beschikking op te nemen. Aan de hand van deze gegevens kan de werkgever nagaan welke factoren bepalend zijn voor de quotumheffing en de omvang hiervan en daarmee de wijze waarop de quotumheffing is vastgesteld. Op grond van het vierde lid bedraagt de heffing 5.000 euro per niet ingevulde arbeidsplaats door een arbeidsbeperkte.

Vijfde lid

In het vijfde lid is een herzieningsbevoegdheid van de inspecteur geregeld om een beschikking waarbij de quotumheffing is opgelegd te kunnen herzien. Deze bevoegdheid is gelijk aan de herzieningsbevoegdheden die elders ten aanzien van beschikkingen op grond van de Wfsv zijn opgenomen. In geval van een onjuiste beschikking heeft de bevoegdheid betrekking op een beschikking ten nadele van de werkgever waarbij een hogere heffing wordt vastgesteld. Een herziening van een beschikking in het voordeel van de werkgever is los van de hier geregelde bevoegdheid altijd mogelijk. Hierbij wordt opgemerkt dat een herziening in het voordeel van de werkgever niet aan de orde kan zijn wanneer door de werkgever na 1 mei volgend op het kalenderjaar waarover het quotumtekort wordt vastgesteld, nog met een aangifte of correcties komt met betrekking tot verloonde uren in dat kalenderjaar (betreft het zogenoemde fotomoment op grond van artikel 38e, derde lid). De voorgestelde bevoegdheid brengt met zich mee dat een eerdere beschikking wordt ingetrokken en een herziene beschikking daarvoor in de plaats treedt. Een beschikking kan onjuist zijn als gevolg van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden. In dit verband wordt aangesloten bij het kenbaarheidsvereiste zoals dit is opgenomen bij de herzieningsmogelijkheid van beschikkingen in de fiscale wetgeving. Indien de inspecteur, of UWV die de premiebeschikking voorbereidt, kennis heeft van of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn met een feit dat de oorzaak was van de onjuiste premiebeschikking, zal er in het algemeen geen bevoegdheid zijn om te herzien. Dit ligt anders indien dit feit (ook) bekend was of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn bij de werkgever of zelfs dat er sprake is van kwader trouw aan de kant van de werkgever. Dit zijn omstandigheden die aan de werkgever worden toegerekend. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om de situatie dat de onjuistheid van de beschikking het gevolg is van een fout van de werkgever waarbij de werkgever een verwijt is te maken of wanneer de werkgever wist of had dienen te begrijpen dat van een kennelijk foutieve beschikking sprake was. Van een fout van de werkgever kan bijvoorbeeld sprake zijn bij een onjuiste aangifte aan de Belastingdienst van de werknemers die in dienstbetrekking zijn of van onjuist loon of dat wijzigingen in de registratie van het nummer of de nummers waaronder de werkgever is ingeschreven en aangifte doet als werkgever, waarvan de gegevens niet voor de afgifte van de beschikking over de quotumheffing konden worden verwerkt. Dergelijke situaties zijn het gevolg van wijzigingen bij de werkgever waarmee niet altijd (bijtijds) rekening kon worden gehouden bij de vaststelling van de beschikkingen. In dat geval, ook indien de inspecteur of UWV hiervan weet of redelijkerwijs hiervan weet moet hebben, kan de beschikking worden herzien.

Zesde lid

Op grond van het zesde lid wordt de quotumbeschikking die wordt genomen door de inspecteur afgestemd met UWV, waarbij UWV wordt gevraagd om instemming met de voorgenomen beschikking. Dit past bij de feitelijke taakverdeling waarbij UWV het quotumtekort berekent en de quotumbeschikking voorbereidt waarna de inspecteur formeel de beschikking treft.

Zevende lid

In het zevende lid zijn de procesrechtelijke bepalingen, bedoeld in hoofdstuk V van de AWR, met betrekking tot het bezwaar tegen de beschikking van de inspecteur waarbij de quotumheffing is vastgesteld en beroep tegen de beslissing op het bezwaarschrift, het hoger beroep en beroep in cassatie van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat op het bezwaar en beroep tegen de opgelegde quotumheffing van de inspecteur de fiscale rechtsgang van toepassing is. In dit lid is voorts geregeld dat een werkgever in een procedure tegen de quotumheffing geen beroep kan doen op het feit dat een werknemer ten onrechte niet is opgenomen in de doelgroepregistratie. De registratie als arbeidsbeperkte is het uitgangspunt van de vaststelling van het quotumtekort dat dient als grondslag voor de quotumheffing. Het UWV registreert van rechtswege de arbeidsbeperkten, bedoeld in artikel 38b, eerste lid. Op grond van artikel 38d, zevende lid, kan de werkgever informatie krijgen wie van zijn werknemers als zodanig zijn geregistreerd. Op grond van artikel 38, tiende lid, is er een mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, regels te stellen over ambtshalve vestrekking van gegevens uit het register aan de werkgever. Een eventuele tekortkoming in de registratie kon de werkgever eerder aankaarten bij het UWV. In het geval de werkgever vraagt om correctie van de registratie, zal het UWV hierover een beslissing moeten geven die in beginsel vatbaar is voor bezwaar. Opgemerkt wordt dat eventueel onjuiste gegevens in de registratie niet op basis van een formeel bezwaar behoeven te worden gecorrigeerd; bij correctie van het register in het voordeel van de werkgever volgt herziening van de quotumheffing.

Achtste lid

De Belastingdienst verwacht in de beginjaren na de activering van de quotumheffing een groot aantal bezwaarschriften van werkgevers in verband met het feit dat de regeling nieuw is. De Belastingdienst houdt in haar inschatting daarbij ook rekening met zijn verwachting dat de acceptatiegraad bij werkgevers in deze jaren betrekkelijk gering kan zijn en dat dit zich uit in indiening van bezwaarschriften. De Belastingdienst heeft de inschatting gemaakt dat in het eerste jaar van invoering van de quotumheffing de helft van de betrokken werkgevers aan wie een quotumheffing is opgelegd hiertegen bezwaar zullen aantekenen. In het tweede jaar zullen naar verwachting van de Belastingdienst een op de drie betrokken werkgevers in bezwaar gaan en vanaf het derde jaar (en volgende jaren) een op de vier werkgevers. Verder wordt door de Belastingdienst ingeschat dat een op de vier betrokken werkgevers in bezwaar komt tegen een herziene quotumbeschikking naar aanleiding van toezichtsactiviteiten.

In verband hiermee is in de beginjaren na activering van de quotumheffing niet gegarandeerd dat in alle gevallen een beslissing op een bezwaarschrift genomen kan worden binnen de beslistermijn van zes weken als bedoeld in artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en met verlenging van deze termijn met zes weken op grond van het derde lid van genoemd artikel. Om te voorkomen dat in een substantieel aantal gevallen een dwangsom moet worden betaald als bedoeld in paragraaf 4.1.3.2 van de Awb, wegens het feit dat niet op het bezwaarschrift beslist kan worden binnen de hiervoor genoemde termijn, wordt de mogelijkheid voor belanghebbende om een dwangsom te vorderen als gevolg van overschrijding van de beslistermijn, in dit lid uitgesloten. Op grond van artikel 122l vervalt de uitsluiting met ingang van 1 januari van het vierde jaar na het jaar waarin de quotumheffing is geactiveerd.

Artikel 38h (inning quotumheffing)

De beschikking waarbij de inspecteur de quotumheffing heeft vastgesteld wordt ter beschikking gesteld aan de ontvanger van de rijksbelastingdienst voor de invordering. In het eerste lid zijn de regels die gelden voor de invordering van rijksbelastingen van overeenkomstige toepassing verklaard voor de invordering van de quotumheffing. Op grond van het tweede lid heeft de werkgever zes weken na de dagtekening van de beschikking de tijd om de heffing te betalen. Hiermee is aansluiting gezocht bij de invorderingstermijn die geldt voor de invordering van een belastingaanslag (artikel 9, eerste lid, Invorderingswet 1990). Indien de werkgever niet binnen de gestelde termijn betaalt, kan de ontvanger de middelen inzetten die de Invorderingswet 1990 hem biedt zoals dwanginvordering met toepassing van onder meer het fiscale voorrecht en verrekening van de quotumheffing met aan de werkgever uit te betalen bedragen. Tevens wordt bij niet tijdig betalen invorderingsrente berekend.



Artikel 38i (Belastingdienst)

In dit artikel is expliciet bepaald dat de rijksbelastingdienst de quotumheffing uitvoert en belast is met de invordering van de quotumheffing. Deze bepaling is analoog aan de artikelen 57 en 60 met betrekking tot de heffing en invordering van de premies voor de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen.

Onderdelen G, H en I (artikelen 114, 115 en 118)

Op grond van artikel 114, onderdeel d, wordt de quotumheffing ten gunste gebracht van het Arbeidsongeschiktheidsfonds ter financiering van o.a. arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De opbrengsten van de quotumheffing kunnen op grond van artikel 115, eerste lid, onderdeel h, gedeeltelijk worden overgeheveld naar het Rijk ten behoeve van de rijksgefinancierde regelingen zoals financiering van de Wajong en ten behoeve van de financiering van uitkeringen en re-integratievoorzieningen op grond van de Participatiewet. Hiertoe is eveneens artikel 118 aangepast. Van deze mogelijkheid kan gebruik worden gemaakt als bij activering van het quotum een financiële meeropbrengst wordt verwacht ten opzichte van de ingeboekte besparingen als gevolg van de baangarantie.

Onderdeel J (artikel 122b; geleidelijke invoering quotumheffing)

Eerste lid

In dit lid is bepaald dat de quotumheffing kan worden geactiveerd bij ministeriële regeling, indien er sprake is van onvoldoende toename van het aantal werknemers met een beperking behorend tot de doelgroep ten opzichte van de startdatum 1 januari 2013 voor de garantstelling (baangarantie). Voor het bepalen van die toename geldt een onderscheid naar de sector overheid en de sector niet overheid. Er is gekozen voor activering van de quotumheffing bij ministeriële regeling omdat, wanneer uit de monitoring blijkt dat de baanafspraken niet worden gehaald, de noodzaak kan blijken dat op korte termijn daarna de quotumheffing wordt ingevoerd. Aangezien ten aanzien van de beslissing om de quotumheffing te activeren diverse belangen aan de orde zijn, is er voor gekozen om de voorgenomen ministeriële regeling eerst aan de ministerraad voor te leggen alvorens deze regeling wordt vastgesteld. Artikel 38f, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing verklaard zodat bij de toepassing van dit artikel onder arbeidsbeperkten niet wordt begrepen de persoon die arbeid verricht in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2 van de Wet sociale werkvoorziening.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid wordt bij ministeriële regeling de toename van het aantal banen voor arbeidsbeperkten per kalenderjaar ten opzichte van de nulmeting op 1 januari 2013 bepaald. Hiervoor wordt eerst het aantal banen voor de doelgroep in de desbetreffende sector, uitgedrukt in verloonde uren, bepaald op 1 januari 2013 (nulmeting). Vervolgens wordt per kalenderjaar voor de desbetreffende sector het aantal extra te realiseren banen voor arbeidsbeperkten bepaald, uitgedrukt in verloonde uren. Hierbij gaat het om de afspraken die in het sociaal akkoord zijn gemaakt over het aantal extra banen in de tijd voor arbeidsbeperkten. Daarna wordt per kalenderjaar voor de desbetreffende sector het feitelijke aantal banen bepaald dat voor arbeidsbeperkten is gerealiseerd, uitgedrukt in verloonde uren. Tot slot wordt de uitkomst van de vergelijking tussen het aantal afgesproken extra banen en de extra gerealiseerde banen, uitgedrukt in verloonde uren, voor de desbetreffende sectoren vastgesteld. Indien de uitkomst is dat er in vergelijking met de afspraken in het sociaal akkoord te weinig extra banen voor arbeidsbeperkten in de desbetreffende sector zijn gerealiseerd, dan kan op grond van het eerste lid worden bepaald dat de quotumheffing voor de desbetreffende sector wordt geactiveerd.

Derde lid

De jaarlijkse ministeriële regeling, bedoeld in het tweede lid, wordt niet meer getroffen wanneer de quotumheffing is ingevoerd. Immers na invoering van de quotumheffing is de monitoring van het aantal gerealiseerde banen uit de doelgroep niet meer nodig.

Vierde lid

Op grond van dit lid worden bij ministeriële regeling voor het desbetreffende kalenderjaar quotumpercentages voor de verschillende sectoren vastgesteld. Hierbij gaat het om het percentage van het totaal aantal verloonde uren bij een werkgever in het desbetreffende kalenderjaar dat moet worden ingevuld door arbeidsbeperkte werknemers. Het quotumpercentage is dan de norm waaraan individuele werkgevers moeten voldoen. Dit percentage vormt een onderdeel van de berekening van het quotumtekort van de werkgever op grond van artikel 38f. Deze percentages worden voor elk kalender-



jaar vastgesteld. De vaststelling van de quotumpercentages vindt plaats op grond van de berekeningsformule in het vijfde lid. In deze regeling worden ook de berekeningen op grond van de formule, bedoeld in het vijfde lid, gepubliceerd. Verder wordt in deze regeling het tijdvak bepaald waarin het desbetreffende quotumpercentage van toepassing is.

Vijfde lid

Op grond van de formule in dit lid worden de quotumpercentages berekend. De vaststelling van de quotumpercentages moet leiden tot het aantal banen zoals afgesproken in de baanafsprake uit het sociaal akkoord. Uitgangspunt daarbij is dat de extra banen moeten worden gerealiseerd ten opzichte van de nulmeting. Voor de uitgangspunten van de berekening van het quotumpercentage en een voorbeeld wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Zesde lid

De quotumpercentages worden periodiek gewijzigd omdat de uitkomst van de variabelen in de formule van het vijfde lid in de tijd kan veranderen. Hierbij kan het gaan om het gemiddeld aantal verloonde uren van alle arbeidsbeperkten in de sectoren tezamen, het totaal aantal banen in de desbetreffende sector en het gemiddeld aantal verloonde uren van alle werknemers in de desbetreffende sector. Op grond van dit lid wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de nadere vaststelling van de variabelen geregeld, waarbij tevens het tijdvak wordt bepaald waarin deze vastgestelde variabelen gelden.

Zevende en achtste lid

De gelijkstelling, bedoeld in het zevende lid, kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de werknemers die in 2013 door de gemeenten met voorzieningen, die vergelijkbaar zijn met die in de Participatiewet worden geregeld naar arbeid zijn toegeleid en die als gemeentelijke re-integratievoorziening ten laste van het participatiebudget worden gebracht.

In het achtste lid is bepaald dat de bedoelde gelijkgestelde werknemers met arbeidsbeperkten worden betrokken bij de bepaling van het quotumtekort en de vaststelling van de quotumheffing en ook de registratie hierop van overeenkomstige toepassing is.

Onderdeel K (artikel 122l; Beëindiging uitsluiting dwangsomregeling)

In dit artikel is geregeld dat de uitsluiting van de dwangsomregeling bij het niet tijdig beslissen op een bezwaarschrift zoals dat is geregeld in artikel 38g, achtste lid, vervalt met ingang van 1 januari van het vierde jaar na het jaar waarin de quotumheffing is geactiveerd. De uitsluiting van de dwangsomregeling is naar verwachting alleen aan de orde in de beginjaren na de activering van de quotumheffing in verband met een mogelijk meer dan normale toestroom van bezwaarschriften tegen de quotumheffing in die jaren. Indien in de praktijk blijkt dat ook na genoemde datum de noodzaak er is om de uitsluiting van de dwangsomregeling te continueren dan dient er voor genoemde datum een wetsvoorstel waarbij dit wordt geregeld, te zijn ingediend bij de Tweede Kamer.

Onderdeel L (artikel 124b; evaluatie registratie arbeidsbeperkten)

Op grond van de motie Franken van 17 mei 2011 (Kamerstukken I 2010/11, 31 051, D) betreffende de opname van een evaluatiebepaling bij wetgeving op het terrein van de persoonlijke levenssfeer, is in artikel 124b voorzien in een evaluatiebepaling voor het doelgroepenregister. In de evaluatie zal aandacht worden geschonken aan de doeltreffendheid en de effecten van de registratie in de praktijk.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,