

No.W12.14.0114/III

's-Gravenhage, 20 juni 2014

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

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

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

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 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 € 5000. 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

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

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.

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.

Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarop de hoogte van het bedrag van de quotumheffing, € 5000 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 detachingsconstructies de uitvoering complexer zal maken. Zoals ook uit veel commentaren naar aanleiding van de consultatie over het voorstel naar voren komt, betekent dit echter een aanzienlijke beperking van de 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.

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.

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.

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.

¹² Het registreren van bestaande werknemers als arbeidsbeperkte.

¹³ Het aantrekken van arbeidsbeperkten uit andere bedrijven.

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

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

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.

Werkgelegenheid is gevoerd, heeft de Afdeling begrepen dat aan deze problematiek tegemoet is gekomen. Het quotumpercentage dat voor de individuele werkgever zal gelden voor een bepaald jaar wordt vastgesteld in het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor het quotum wordt vastgesteld (t-1). Dat gebeurt op basis van de gerealiseerde (macro)cijfers over het jaar dáárvoor (t-2); het quotumpercentage wordt vervolgens toegepast op de gerealiseerde (individuele (micro)) cijfers van het jaar waarvoor het quotumpercentage is vastgesteld; de heffing vindt plaats in het jaar t+1.¹⁹ 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

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.

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.

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 verdiencapaciteit 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*

²⁰ Paragraaf 2.5 van de toelichting.

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

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

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,