No.W12.18.0030/III 's-Gravenhage, 9 april 2018

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 28 februari 2018, no.2018000371, 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, de Ziektewet en de Wet tegemoetkomingen loondomein,
teneinde het deactiveren van de quotumheffing mogelijk te maken en erin
te voorzien dat de quotumheffing eenmalig niet eerder dan over het tweede
kalenderjaar na activering wordt geheven en enige andere wijzigingen, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt vast dat de aanpassingen noodzakelijk zijn omdat de overheid niet aan de banenafspraak heeft kunnen voldoen, terwijl het bedrijfsleven hier wel in is geslaagd. Zij adviseert nader toe te lichten waarom dit de overheid na het voorgestelde uitstel wel zal gelukken. Daarnaast komt de Afdeling tot de conclusie dat door de verschillende eerder doorgevoerde uitbreidingen van de doelgroep en het thans voorgestelde uitstel of zelfs afstel van de effectuering van de quotumheffing afbreuk wordt gedaan aan het oorspronkelijk beoogde doel van de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten. Het is dan ook de vraag of dat doel, het creëren van extra banen en het bereiken van een inclusieve arbeidsmarkt voor arbeidsbeperkten, wordt bereikt. Gelet hierop adviseert de Afdeling de wet te evalueren, de knelpunten te inventariseren en – in het verlengde daarvan – deze wet en de daarmee te bereiken doelen opnieuw te doordenken.

1. Inleiding

In het sociaal akkoord uit 2013 is afgesproken dat vanaf 2015 tot 2025 een oplopend aantal banen wordt gecreëerd voor arbeidsbeperkten. Ten opzichte van de nulmeting op 1 januari 2013 dienen in 2025 in de marktsector 100.000 extra arbeidsbeperkten werkzaam te zijn, in de overheidssector 25.000. De doelstellingen voor 2015 en 2016 zijn door de marktsector ruimschoots gehaald, terwijl de overheid ver is achtergebleven.[[1]](#footnote-1)

De Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten is ingevoerd om een juridisch kader te bieden voor de in het Sociaal Akkoord uit 2013 gemaakt afspraken inzake het bieden van werkgelegenheid voor arbeidsbeperkten. Belangrijkste elementen hiervan zijn het bepalen van de doelgroep en het te creëren aantal extra banen voor arbeidsgehandicapten, alsook het regelen van het instrument van de quotumheffing, die fungeert als stok achter de deur.

Sinds de invoering van de wet zijn de volgende aanpassingen doorgevoerd:

* verschillende groepen (zoals schoolverlaters uit het speciaal onderwijs of het speciaal voortgezet onderwijs , diegenen die een Wajong-uitkering hebben aangevraagd maar waarvoor nog geen beoordeling heeft plaatsgevonden) zijn toegevoegd aan de doelgroep, zonder dat daarvoor een (individuele) beoordeling plaatsvindt, en voorts zijn alle personen met een wsw-indicatie zonder dienstbetrekking opgenomen in het doelgroepenregister;[[2]](#footnote-2)
* de doelgroep is uitgebreid met personen die zonder begeleiding niet in staat zijn het minimumloon te verdienen, maar met begeleiding wel; de individuele beoordeling van het arbeidsvermogen blijft ook achterwege voor diegenen die uit het praktijkonderwijs komen;[[3]](#footnote-3)
* inleenverbanden tellen mee voor de berekening van het quotumtekort;[[4]](#footnote-4)
* personen die niet meer tot de doelgroep behoren, blijven tot 31 december 2028 meetellen voor de berekening van het quotumtekort.[[5]](#footnote-5)

De aanleiding voor het voorliggende voorstel is dat de overheid zelf, in tegenstelling tot de private sector, er niet in is geslaagd de doelstellingen van de zogenoemde banenafspraak om extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking in de sector overheid te halen.[[6]](#footnote-6) Als gevolg daarvan is de zogenoemde quotumheffing geactiveerd. De belangrijkste thans voorgestelde maatregelen zijn de mogelijkheid tot het deactiveren van een quotumheffing en het niet heffen over het eerste jaar van de quotumheffing na de activering ervan. Het effect hiervan is dat de daadwerkelijke effectuering van de quotumheffing indien de gestelde doelen niet worden gehaald, wordt uitgesteld. Ook is afstel mogelijk indien is gebleken dat het aantal banen voor arbeidsbeperkten alsnog in voldoende mate is toegenomen.

Tegen deze achtergrond merkt de Afdeling het volgende op.

2. De voorgestelde aanpassing

De Afdeling stelt voorop dat het doel van de regeling – het stimuleren van sociale partners om de inschakeling op de arbeidsmarkt van arbeidsbeperkten te bevorderen – van groot belang is. Zij stelt daarbij vast dat de aanleiding voor het onderhavige voorstel is het achterblijven van de sector overheid bij het invullen van de banenafspraak. Hiervoor is een aantal redenen aangevoerd. Zo is gewezen op de terugloop van de banen van de groep Wiw/ID-ers met bijna 2000[[7]](#footnote-7) en op het naar verhouding hogere aantal banen dat de overheid moet leveren ten opzichte van de bedrijven.[[8]](#footnote-8) Ook de sterke daling van de werkgelegenheid bij de overheid kan hierbij een rol hebben gespeeld.[[9]](#footnote-9)

Het voorliggende voorstel bevat daartoe in aanvulling op de reeds eerder aangebrachte aanpassingen in de wet twee nieuwe elementen. In de eerste plaats zal eenmalig ook na activering van de quotumheffing de daadwerkelijke heffing daarvan met een jaar worden uitgesteld. Daarnaast kan de activering steeds weer worden gedeactiveerd indien is gebleken dat het aantal banen voor arbeidsbeperkten in de tussentijd in voldoende mate is toegenomen.

De Afdeling merkt op dat deze aanpassingen er derhalve niet op zijn gericht om de overheid er toe te brengen thans op korte termijn alsnog aan haar verplichtingen in het kader van de banenafspraak te voldoen, maar met name om de overheid zelf opnieuw uitstel te geven voor het nakomen van die verplichting.

Daarnaast wijst de Afdeling er op dat ook de eerder reeds aangebrachte ingrijpende aanpassingen van de Wet banenafspraak en quotumheffing het halen van de beoogde aantallen reeds aanzienlijk hebben vereenvoudigd, waardoor het activeren van de quotumheffing minder snel in beeld komt. In het bijzonder de verschillende uitbreidingen van het doelgroepenregister en het blijven meetellen van personen, ook als duidelijk is dat zij niet (meer) tot de doelgroep behoren, spelen hierbij een rol. Ondanks de verschillende eerder aangebrachte aanpassingen is het in de sector overheid tot nu toe niet gelukt om de beoogde doelen te behalen, dit in tegenstelling tot de private sector.

De Afdeling mist een analyse van de vraag waarom de voorgaande maatregelen niet afdoende waren. Daarnaast wordt niet uiteengezet welke aanpak is voorzien om te bereiken dat de overheid na uitstel alsnog aan de banenafspraak denkt te kunnen voldoen. Dit klemt te meer daar de overheid haar deel van de banenafspraak niet heeft kunnen nakomen, terwijl het bedrijfsleven dit wel heeft gerealiseerd.

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

3. Werking van het stelsel

De beide voorgestelde nieuwe aanpassingen roepen vragen op over de werking van de banenafspraak en de quotumheffing. De verschillende aanpassingen in het doelgroepregister hebben ertoe geleid dat steeds meer groepen in het register zijn opgenomen, zonder dat individueel is vastgesteld dat zij daadwerkelijk tot de doelgroep behoren. Zelfs blijven personen voor een lange periode opgenomen in het doelgroepregister, ook nadat is vastgesteld dat zij niet (meer) aan de voorwaarden voldoen. Eerder heeft de Afdeling gewezen op het belang van een zo zuiver en actueel mogelijk doelgroepregister. Dat is immers een noodzakelijke voorwaarde om ervoor te zorgen dat de beoogde extra banen zich daadwerkelijk richten op de beoogde arbeidsbeperkten. De vraag rijst dan ook of het doel om te komen tot een meer inclusieve arbeidsmarkt voor arbeidsbeperkten zo nog wel bereikt.

Nu ook de effectuering van de quotumheffing telkens wordt aangepast tegen het naderen van het moment dat het tot daadwerkelijke toepassing ervan dreigt te komen, wordt (verder) afbreuk gedaan aan de geloofwaardigheid van het instrument van de quotumheffing als stok achter de deur.

Gelet op het feit dat zowel het doelgroepregister als de quotumheffing aan geloofwaardigheid inboeten door de getroffen en voorgestelde aanpassingen, is het de vraag welke nuttige functie de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten (nog) heeft voor het bereiken van het beoogde doel ervan, extra banen voor arbeidsbeperkten. Het gaat immers om de kernelementen van die wet. Welke bijdrage biedt de wet aan het werkelijk bieden van kansen aan arbeidsbeperkten? Door deze gang van zaken dreigt de maatregel trekken te krijgen van een boekhoudkundige exercitie. Die exercitie brengt dan wel voor alle betrokkenen aanzienlijke uitvoerings- en administratielasten mee.

Gelet op het vorenstaande komt de Afdeling tot de conclusie dat het probleem waarvoor het voorstel een oplossing beoogt te bieden onderdeel is van een groter scala van knelpunten in het functioneren van de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten in de praktijk.[[10]](#footnote-10) Voor oplossingen voor het bredere scala van knelpunten is het nodig de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten als geheel tegen het licht te houden. De Afdeling acht een evaluatie van de wet en inventarisatie van knelpunten nodig, en – in het verlengde daarvan – hernieuwde doordenking van deze wetgeving en de daarmee te bereiken doelen. Die grondige doordenking heeft meer om het lijf dan de eerder bij nader rapport met betrekking tot de verlenging van de geldigheidsduur van de opneming in het doelgroepregister toegezegde definitieve regeling van de registratieduur.[[11]](#footnote-11) Daarbij dient naar het oordeel van de Afdeling ook rekening te worden gehouden met ander beleid dat van belang is voor de participatie van arbeidsbeperkten op de arbeidsmarkt, zoals de relatie met beschut werk en de voorziene inzet van het instrument loondispensatie in de Participatiewet.

De Afdeling adviseert het uitstel van de inzet van het instrument van de quotumheffing die het gevolg zal zijn van het thans voorliggende voorstel, te gebruiken om te komen tot een hernieuwde brede doordenking van de wijze waarop een meer inclusieve arbeidsmarkt voor arbeidsbeperkten het beste kan worden bewerkstelligd.

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 aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State,

1. Kamerstukken II 2016/17, 34 352, nr. 60. Voor de marktsector was de doelstelling voor 2016 14 000 ten opzichte van de nulmeting, er is 18 957 gerealiseerd; de doelstelling voor de overheid was 6500, er is 3597 gerealiseerd. [↑](#footnote-ref-1)
2. Besluit houdende wijziging van het Besluit Wfsv en het Besluit SUWI in verband met het uitbreiden van de doelgroep en de beoordeling van arbeidsbeperkten (Stb. 2016/169). [↑](#footnote-ref-2)
3. Verzamelbesluit SZW 2017 (Stb. 2016/536). [↑](#footnote-ref-3)
4. Besluit tot wijziging van het Besluit Wfsv en het Besluit SUWI in verband met het Besluit aanwijzing categorieën arbeidsbeperkten en werknemers voor berekening quotumtekort (Stb. 2017/163). [↑](#footnote-ref-4)
5. Besluit tot wijziging van het Besluit SUWI in verband met verlenging van de geldigheidsduur van de registratie van arbeidsbeperkten in de doelgroepregistratie ten behoeve van de banenafspraak en de quotumheffing (Stb. 2017/507). [↑](#footnote-ref-5)
6. Dat is gebleken bij de uitvoering van de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten. [↑](#footnote-ref-6)
7. Deze regeling is opgeheven in 2004, waardoor er geen nieuwe personen in die groep bijkomen, maar zij tellen wel mee in de nulmeting. De opgave is daarmee met bijna 2000 verhoogd. Zie Kamerstukken II 2016/17, 34 352, nr. 60, blz. 3. [↑](#footnote-ref-7)
8. Kamerstukken II 2017/18, 34 352, nr. 69. [↑](#footnote-ref-8)
9. Centraal Planbureau, Raming CEP 2018, CPB Policy Brief 2018/06, blz. 12. Een krimpende arbeidsmarkt verzwaart de opgave in het kader van de banenafspraak. De Afdeling heeft hierop reeds gewezen bij de totstandkoming van de wetgeving dienaangaande (zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33 981, nr. 4, blz. 909). [↑](#footnote-ref-9)
10. Zie ook het advies van de Afdeling inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit SUWI in verband met verlenging van de geldigheidsduur van de registratie van arbeidsbeperkten in de doelgroepregistratie ten behoeve van de banenafspraak en de quotumheffing (Stcrt. 2018, nr. 1005). [↑](#footnote-ref-10)
11. Zie het Nader rapport, Stcrt. 2018, nr. 1005. [↑](#footnote-ref-11)