

Vergaderjaar 2015–2016

34 304

Tegemoetkomingen in de loonkosten van specifieke groepen (Wet tegemoetkomingen loondomein)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 september 2015 en het nader rapport d.d. 11 september 2015, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 31 augustus 2015, no. 2015001435, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende tegemoetkomingen in de loonkosten van specifieke groepen (Wet tegemoetkomingen loondomein), met memorie van toelichting.

Het voorstel vormt een onderdeel van het fiscale pakket voor het jaar 2016, samen met de wetsvoorstellen Belastingplan 2016, Overige fiscale maatregelen 2016 (OFM 2016), Wet vrijstelling uitkeringen Artikel 2-Fonds en Wet implementatie wijzigingen Moeder-dochterrichtlijn 2015. Het voorstel introduceert in de eerste plaats het zogenoemde lage-inkomensvoordeel (LIV).² Het LIV is een generieke fiscale subsidie op het in dienst nemen en houden van mensen met een salaris tot maximaal 120% van het wettelijk minimumloon. In de tweede plaats worden de bestaande premiekortingen voor oudere uitkeringsgerechtigden en mensen met een arbeidsbeperking omgevormd tot loonkostenvoordelen (LKV).³

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een nadere motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Zo twijfelt de Afdeling aan de

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

² Beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2017.

³ Beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2018.

effectiviteit van loonmaatregelen die niet zijn ingebed in meer fundamentele herzieningen van het arbeidsmarktbeleid. Daarnaast blijkt uit de toelichting niet of bij de beleidsvoorbereiding van het LIV en het LKV gebruik is gemaakt van het Toetsingskader Belastinguitgaven voor maatregelen in de vorm van een belastinguitgave. Daarbij acht de Afdeling het aangewezen om het voorstel aan te passen. Tot slot is het niet duidelijk hoe het budgettaire beslag van het onderhavige wetsvoorstel in de Rijksbegroting wordt verantwoord.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 31 augustus 2015, no. 2015001435, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 september 2015, nr. W06.15.0278/III, bied ik U hierbij aan, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Effectiviteit voorgestelde maatregelen

Omdat het huidige systeem van premiekortingen niet toereikend is (verzilveringsproblematiek) en bovendien complex is, niet alleen voor de werkgever maar ook voor de Belastingdienst (de regeling is moeilijk controleerbaar, niet fraudebestendig en weinig robuust), beoogt het onderhavige wetsvoorstel aan deze bezwaren tegemoet te komen door het introduceren van twee maatregelen die daarbij als doel hebben het bevorderen van kansen op een baan en werkzekerheid voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, en voor mensen met een arbeidsbeperking en voor oudere werklozen. De Afdeling onderkent de problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de langdurige werkloosheid onder ouderen, maar wijst op het volgende.

Volgens het Centraal Planbureau is de hoge langdurige werkloosheid onder ouderen geen conjunctureel probleem maar een structureel probleem.⁴ Voor de aanvang van de crisis was al sprake van een stijging. Volgens het CPB is het huidige pakket van beleidsmaatregelen – dat grotendeels is gericht op lagere loonkosten – onvoldoende effectief om oudere werklozen weer aan een baan te helpen en zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk. Mede op basis van deze bevindingen meent de Afdeling dat getwijfeld kan worden aan de effectiviteit van loonmaatregelen die niet zijn ingebed in meer fundamentele herzieningen van het arbeidsmarktbeleid. Dit geldt niet alleen voor het LKV maar ook voor het LIV. De Afdeling heeft in de toelichting een beschouwing hierover gemist.

Wat betreft de effectiviteit van het LIV wijst de Afdeling voorts nog op het volgende. Het LIV is een maatregel die is gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt maar die generiek van karakter is. Bij generieke maatregelen is de kans op «cadeau-effecten» groter dan bij meer gerichte maatregelen. Hierbij valt te denken aan de situatie waarbij geen mensen met een lage arbeidsproductiviteit worden aangenomen (zoals kennelijk de bedoeling van de onderhavige maatregel is), maar goedkope krachten uit het buitenland of scholieren en studenten. Ook is het gevaar van verdringingseffecten bij generieke maatregelen groter dan bij gerichte maatregelen. Ook hier besteedt de toelichting geen aandacht aan.

⁴ CPB Policy Brief 2015/11, «Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen».

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en het voorstel dragend te motiveren.

1. Effectiviteit voorgestelde maatregelen

Ten behoeve van de door de Afdeling gevraagde toelichting op de maatregelen in het wetsvoorstel Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) merk ik het volgende op. Beide onderdelen van de Wtl (het lage-inkomensvoordeel (LIV) en de loonkostenvoordelen (LKV's)) passen nadrukkelijk binnen de brede hervormingsagenda van het kabinet ten aanzien van de arbeidsmarkt. Deze agenda omvat maatregelen gericht op het lonender maken van werk (zoals verhoging van de arbeidskorting en verlaging van de belastingtarieven), maatregelen gericht op een arbeidsmarkt waaraan iedereen kan deelnemen (zoals de Participatiewet en de Wet Banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten) en maatregelen gericht op het tegengaan van langdurige werkloosheid onder ouderen (zoals het Actieplan 50plus werkt). Op 3 september 2015 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op verzoek van vragen van de heer Krol (50Plus) een reactie gegeven op de CPB Policy Brief waar de Afdeling naar verwijst.⁵ Zoals ook in deze reactie is gemeld, is werkloosheid onder ouderen een serieus probleem, zowel voor de betrokkenen als voor de hele economie. Naast het LIV – dat ook van toepassing is ten aanzien van oudere werknemers – en de LKV's neemt het kabinet een veelheid aan maatregelen, gericht op oudere werkzoekenden waaronder het «Actieplan 50plus werkt» en de sectorplannen die voortvloeien uit het Sociaal Akkoord met sociale proefplaatsingen van 11 april 2013. Onder andere proefplaatsingen en scholingsvouchers zijn instrumenten die hierbij worden ingezet om oudere werkzoekenden extra kans op de arbeidsmarkt te geven. Daarnaast geeft het systeem van inkomstenverrekening betere mogelijkheden om vanuit een uitkering een baan met een lager loon te aanvaarden. Het Centraal Planbureau (CPB) doet in de eerder genoemde CPB Policy Brief de suggestie om de hoogte van de werkloosheidsuitkering (WW) stapsgewijs af te bouwen⁶. In voornoemde brief van 3 september heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven dat hij hier geen voorstander van is vanwege de eenzijdige focus op het actief zoeken naar werk en de vermindering van inkomensbescherming. De WW moet een balans bieden tussen inkomenszekerheid en het stimuleren van een actief zoekgedrag.

In de tweede plaats wijst de Afdeling op de nadelen van het generieke karakter van het LIV. Dit zou volgens de Afdeling «cadeau-effecten» en verdringing in de hand kunnen werken. In de Wtl is bewust gekozen voor een regeling die eenvoudig is, zowel voor werkgevers als voor uitvoeringsorganisaties. Dit betekent echter niet dat de regeling geen gerichte elementen bevat. Het LIV wordt toegekend op basis van het uurloon, niet op het maand- of jaarloon. Voor deeltijders met hoge lonen maar weinig uren komen werkgevers dus niet voor het LIV in aanmerking. Bovendien is er een ondergrens. Voor de werknemer die minder dan 100% van het minimumloon verdient, krijgt de werkgever geen LIV. Dat geldt in de praktijk voor veel scholieren en studenten vanwege het minimumjeugdloon. Ook AOW'ers zijn uitgezonderd van het LIV, omdat werkgevers voor AOW-gerechtigde werknemers niet langer werknemerspremies verschuldigd zijn. Tot slot is er een urencriterium. Voor werknemers die in het voorgaande fiscale jaar minder dan 1248 verloonde uren hebben, krijgt de werkgever geen LIV. Het LIV is daarmee vooral gericht op substantiële banen.

Een bewuste keuze is om het LIV niet alleen toe te kennen voor werknemers die nieuw in dienst zijn gekomen bij de werkgever, maar ook

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 29 544, nr. 650.

⁶ CPB (2015), Baanpolarisatie in Nederland, verschenen 9 juli 2015.

voor werknemers die in dienst blijven. De Afdeling schaaft dit onder het begrip «cadeau-effecten». Het kabinet kiest ervoor om met het LIV het in dienst nemen evenzeer te stimuleren als het in dienst houden. Voordeel is dat allerhande constructies waarbij werknemers worden ontslagen en weer worden aangenomen om steeds weer de tegemoetkoming te ontvangen, niet lucratief zijn. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting op het punt van de beoogde effectiviteit aangevuld.

2. Toetsingskader belastinguitgaven

Het LIV en het LKV zijn instrumenten die naar het oordeel van de Afdeling als «fiscale subsidiëring»⁷ en dus als een «belastinguitgave» zijn te kwalificeren. Ingevolge de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2015⁸ dient voor fiscale maatregelen in de vorm van een belastinguitgave op het beleidsterrein van een departement, gebruik te worden gemaakt van het Toetsingskader Belastinguitgaven.⁹ Doel van deze voorschriften is vooral om te dwingen tot een heldere afweging over uitgaven. Het toetsingskader fungeert als een trechter voor de haalbaarheid en wenselijkheid van belastinguitgaven. Het toetsingskader bestaat uit de volgende zes vragen.

1. *Is sprake van een heldere probleemstelling?*
2. *Is het te bereiken doel eenduidig geformuleerd?*
3. *Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?*
4. *Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?*
5. *Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?*
6. *Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?*

De Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2015 schrijft voor dat als het antwoord op een van deze vragen «nee» luidt, de volgende stap niet meer behoeft te worden gezet.

Wat betreft de evaluatie dient volgens het Toetsingskader Belastinguitgaven vooraf in elk geval het volgende duidelijk gemaakt te worden.

1. *Wat wil men gaan evalueren, dat wil zeggen wat zijn de kernelementen hierbij?*
2. *Hoe wordt evaluatie uitgevoerd, dat wil zeggen welke waarderingscriteria en waarderingsmethoden?*
3. *Hoe vaak gaat men evalueren (minimaal eens per vijf jaar?).*

De evaluatie zelf moet alle hiervoor genoemde stappen omvatten. Indien bij de evaluatie blijkt dat de regeling niet meer aan een of meer van de gestelde toetsingselementen voldoet, is aanpassing of afschaffing van de maatregel geboden.

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet blijkt of het vorenstaande toetsingskader in acht is genomen bij de beleidsvoorbereiding van het LIV en het LKV. Zo is het doel van het LIV (het versterken van de arbeidsmarktpositie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt¹⁰) slechts in algemene bewoordingen omschreven. Dat geldt ook voor het doel van het LKV (het gericht stimuleren van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt¹¹).

⁷ Zie bijvoorbeeld memorie van toelichting, paragraaf 4.1, eerste tekstblok, tweede volzin.

⁸ Stcrt. 2014, 30591-n1 (rectificatie van Stcrt. 2014, 30591).

⁹ www.rbv.minfin.nl.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4, zesde tekstblok.

¹¹ Uitvoeringstoetsen Wet tegemoetkomingen loondomein, blz. 3 (Tegemoetkomingen loondomein: loonkostenvoordelen), onder Beschrijving regeling.

Ook in de tekst van en de toelichting op de evaluatiebepaling¹² is sprake van algemene bewoordingen en ontbreken heldere evaluatiecriteria.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader uiteen te zetten of en zo ja, op welke wijze, het LIV en het LKV voldoen aan het Toetsingskader Belastinguitgaven, en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. Toetsingskader belastinguitgaven

Hoewel ik mij de gedachte wel kan voorstellen, mede vanuit de wetenschap dat de huidige premiekortingen wel als belastinguitgave kwalificeren, is hier naar mijn mening sprake van een misverstand als het gaat om het oordeel van de Afdeling dat ook het nieuwe LIV en de LKV's kwalificeren als belastinguitgave. Dat is namelijk niet het geval omdat deze tegemoetkomingen niet in mindering worden gebracht op enige vorm van belastingheffing en worden uitgekeerd ongeacht betaalde belasting en premies. De tegemoetkomingen worden verantwoord op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij het vormgeven van de regelingen is het integrale afwegingkader (IAK) als uitgangspunt genomen. Volgens dit kader dienen 7 hoofdvragen te worden beantwoord. In het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is nader ingegaan op (1) aanleiding, (2) betrokkenen, (3) geadresseerd probleem, (4) doel, (5) rechtvaardiging van overheidsinterventie, (6) beste instrument en (7) gevolgen. De Afdeling heeft gelijk dat dit niet systematisch en expliciet is weergegeven in de memorie van toelichting, maar het is wel gebeurd. In paragraaf 2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is de achtergrond en de ontstaansgrond van deze wet aangegeven. De verzilveringsproblematiek van het MKB en het achterblijven van werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt komt in de inleiding en in paragraaf 4 aan de orde. In deze paragraaf 4 wordt ook ingegaan op de redenen van overheidsinterventie en in paragraaf 4.1 is vermeld dat een gericht instrument aan de onderkant van de arbeidsmarkt gericht op werkgevers (LIV) het beste instrument is om het arbeidsmarktperspectief van betrokkenen te verbeteren. Tevens is in de memorie van toelichting uitgebreid ingegaan op geautomatiseerde uitvoerbaarheid door de Belastingdienst en het UWV en dat met de vormgeving van de LKV's de verzilveringsproblematiek zoals die zich voordoet bij de huidige premiekortingen wordt opgelost en de regeling robuuster en fraudebestendiger wordt.

3. Verantwoording in de Rijksbegroting

Met het onderhavige wetsvoorstel is volgens de toelichting een bedrag gemoeid van € 786 miljoen structureel.¹³ Volgens de toelichting op het wetsvoorstel Belastingplan 2016 – dat samen met voorliggend voorstel het fiscale pakket voor het jaar 2016 vormt – is daarentegen sprake van een bedrag van € 500 miljoen.¹⁴

Het is de Afdeling niet duidelijk waarom genoemde bedragen van elkaar verschillen. Voorts is het niet duidelijk hoe het bedrag in de Rijksbegroting wordt verantwoord: ten laste van de algemene middelen of ten laste van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit is vooral van belang voor een helder inzicht in de politieke verantwoordelijkheid.

¹² Artikel 6.3 van het voorstel.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 6.1, Tabel 2.

¹⁴ Belastingplan 2016, memorie van toelichting, paragraaf 10, *Toelichting*, tweede tekstblok, laatste volzin.

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

3. Verantwoording in de Rijksbegroting

Met het onderhavige wetsvoorstel is inderdaad in totaal een bedrag gemoeid van € 786 miljoen structureel. Vanwege het feit dat de LKV's zien op een budgettair neutrale omzetting van premiekortingen, is hiervoor geen bedrag afgezonderd. De in de memorie van toelichting op het Belastingplan 2016 genoemde € 500 miljoen ziet op het in te voeren LIV, dat niet voortkomt uit de omzetting van een premiekorting. Voor het overige is de vraag van de Afdeling reeds onder punt 2 beantwoord.

4. Overgangsrecht premievrijstelling marginale arbeid

Met het voorstel worden de bestaande premiekorting oudere werknemers en de bestaande premiekorting arbeidsgehandicapte werknemers omgezet in een LKV voor de resterende periode (van de premiekorting).¹⁵ Dergelijk overgangsrecht is echter niet geregeld voor de premievrijstelling marginale arbeid. Blijkens de toelichting kan deze bestaande regeling namelijk niet in het voorstel worden ingepast, is het gebruik van die regeling gering, lijkt de regeling daarom niet effectief, en worden in het kader van deze regeling vooral uitzendkrachten ingezet die veelal niet voldoen aan de voorwaarden van de regeling.¹⁶ Uit deze toelichting lijkt te volgen dat er een kleine groep personen is voor wie thans terecht de premievrijstelling marginale arbeid geldt. Voor deze groep betekent het voorstel een verslechtering. De toelichting gaat niet in op de vraag of deze groep zal worden tegemoetgekomen of gecompenseerd.

De Afdeling adviseert de toelichting naar aanleiding van het voorgaande aan te vullen.

4. Overgangsrecht premievrijstelling marginale arbeid

Bij een nieuwe regeling of wijziging van een regeling wordt steeds overwogen of overgangsbepalingen noodzakelijk zijn. Uitgangspunt is dat een maatregel onmiddellijke werking heeft. Dat wil zeggen dat een nieuwe regeling niet slechts van toepassing is op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, maar ook op hetgeen reeds bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen. Van dit uitgangspunt kan worden afgeweken door het verlenen van eerbiedigende of uitgestelde werking. Het kabinet heeft ervoor gekozen om de premievrijstelling marginale arbeid te beëindigen op het moment dat de LKV's in werking treden. Beoogd is dat dit op 1 januari 2018 plaatsvindt. Werkgevers kunnen zich derhalve twee jaar voorbereiden op de beëindiging van de regeling. Gedurende deze twee jaar kan de premievrijstelling marginale arbeid nog worden toegepast.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruikgemaakt om een aantal redactionele en technische wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen.

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*

¹⁵ Toelichting op het voorgestelde artikel 6.2, eerste volzin.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 5.3.

Ik moge U, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 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 Financiën,
E.D. Wiebes