

Niet-gebruik van het loonkostenvoordeel

Overwegingen bij het aanvragen en gebruik van het instrument door werkgevers

12 OKTOBER 2023



Management-samenvatting

Werkgevers die mensen uit specifieke doelgroepen in dienst nemen, kunnen recht hebben op loonkostenvoordelen (LKV). Uit de evaluatie van de loonkostenvoordelen in 2021 bleek een hoog niet-gebruik van circa 80 procent. Dit vormde aanleiding voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om in kaart te laten brengen wat redenen voor niet-gebruik zijn en wat de kenmerken zijn van werkgevers die geen gebruik maken van LKV, maar daar wel recht op hebben. Dit rapport doet verslag van de bevindingen en schetst een aantal mogelijkheden om het niet-gebruik te verminderen.

De werking van de loonkostenvoordelen

Werkgevers die mensen uit specifieke doelgroepen in dienst nemen, kunnen recht hebben op loonkostenvoordelen (LKV). De specifieke doelgroepen in kwestie zijn: arbeidsgehandicapte werknemers (o.a. WIA), mensen uit het doelgroepregister banenafpraak en scholingsbelemmerden, uitkeringsgerechtigde ouderen (wordt afgeschaft per 2026) en arbeidsgehandicapte werknemers die herplaatst worden. Het LKV verlaagt de loonkosten voor werkgevers die mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst nemen. Daarmee moet het financieel aantrekkelijker worden om uitkeringsgerechtigde ouderen en mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, waardoor de werkgelegenheid voor deze doelgroepen wordt vergroot. Een werkgever heeft alleen recht op LKV als de werknemer of een gemachtigde partij binnen drie maanden na het tekenen van de arbeidsovereenkomsten een doelgroepverklaring LKV aanvraagt voor deze specifieke werknemer. Voor de doelgroep herplaatste werknemers geldt dat dit moet gebeuren binnen drie maanden na de gehele of gedeeltelijke hervatting van dienst eigen arbeid of het gaan bekleden van een andere functie.

Onderzoek van SEO bracht niet-gebruik van LKV aan het licht

In 2021 zijn de loonkostenvoordelen geëvalueerd (Van der Werff et al, 2021). Uit de evaluatie van de loonkostenvoordelen bleek dat er een relatief hoog niet-gebruik is van circa 80 procent. Niet-gebruik werd gedefinieerd als net gestarte banen waarvoor recht zou zijn op LKV, maar waarvoor geen LKV werd toegekend. Voor SZW vormde het hoge niet-gebruik aanleiding om een vervolgonderzoek te laten uitvoeren waarin dat niet-gebruik uitgebreider onderzocht wordt. Wat zijn de kenmerken van werkgevers die geen loonkostenvoordelen aanvragen voor werknemers die daar wel recht op hebben en welke redenen hebben werkgevers voor niet-gebruik? En hoe kan ervoor gezorgd worden dat het niet-gebruik wordt teruggedrongen? De Beleidsonderzoekers en SEO Economisch Onderzoek voerden dit vervolgonderzoek samen uit.

We onderzochten redenen voor niet-gebruik onder werkgevers

Doel van dit onderzoek is het volgende:

Inzicht te verkrijgen in de redenen waarom werkgevers die recht hebben op één of meerdere loonkostenvoordelen deze niet aanvragen en op welke wijze dit niet-gebruik kan worden tegengegaan, zodat meer werkgevers personen uit de LKV-doelgroepen in dienst nemen.

Tijdens het onderzoek zijn meerdere methoden ingezet. We begonnen met het bestuderen van literatuur over redenen voor niet-gebruik en het interviewen van enkele experts. Vervolgens voerden we een kwantitatief onderzoek uit naar de kenmerken van werkgevers die LKV wel en niet gebruiken (aan de hand van CBS Microdata en UWV-data over LKV-toekenningen). Ten slotte spraken we 31 werkgevers verdeeld over zes focusgroepen. Een deel van die werkgevers maakte eens of meerdere malen gebruik van LKV, een deel had er wel recht op maar gebruikte dat niet (altijd), en een deel had er geen recht op.

Gebruikers en niet-gebruikers die wel personen uit de LKV-doelgroepen in dienst hebben verschillen van elkaar qua bedrijfsgrootte en sector; nieuw gestarte werknemers bij niet-gebruikers hebben gemiddeld langer lopende contracten met meer uren en een hoger loon

Het kwantitatieve deel van het onderzoek was gericht op de kenmerken van werkgevers en banen die uit CBS Microdata en UWV-data zijn te halen, namelijk: bedrijfsgrootte, sector, arbeidsmarktregio, contracttype, baanomvang en uurloon. Hieruit blijkt dat er duidelijke verschillen zijn tussen werkgevers die niet gebruikmaken van de loonkostenvoordelen maar die wel personen uit de LKV-doelgroepen in dienst hebben, en werkgevers die wel gebruikmaken van de loonkostenvoordelen. Niet-gebruik speelt voornamelijk bij kleinere werkgevers en in de sectoren Groot- en detailhandel, horeca, IT, Advisering, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening, Bouw en Industrie. Bij grotere werkgevers, die ook vaker in de sectoren Gezondheidszorg, Uitzendbranche, Vervoer en opslag, Onderwijs en Openbaar bestuur actief zijn, is er relatief minder sprake van niet-gebruik. De verschillen tussen arbeidsmarktregio's

Er zijn in de cijfers ook verschillen te zien in de kenmerken van de nieuw gestarte banen van werknemers die in de doelgroepen vallen en werken bij werkgevers die wel gebruikmaken van LKV, en de nieuw gestarte banen van werknemers die in de doelgroep vallen en bij werkgevers die niet gebruikmaken van LKV. Zo omvatten de arbeidsvoorwaarden van nieuw gestarte banen van personen uit de LKV-doelgroepen bij werkgevers zonder LKV-toekenning relatief meer gewerkte uren, zijn het vaker contracten voor onbepaalde tijd en hebben ze een hoger uurloon. Dit duidt erop dat personen die tot de LKV-doelgroep behoren en werken bij een werkgever die

géén LKV heeft ontvangen, over het algemeen een betere arbeidsmarktpositie hebben dan personen die tot de LKV-doelgroep behoren en werken bij een werkgever die wél LKV heeft ontvangen.

De kwantitatieve analyse had een beschrijvend karakter en stelt ons niet in staat om te verklaren waarom personen die tot de LKV-doelgroep behoren en werken bij een werkgever die géén LKV heeft ontvangen, over het algemeen een betere arbeidsmarktpositie hebben. Een mogelijke verklaring is dat de arbeidsbeperking/-handicap of afstand tot de arbeidsmarkt van deze werknemers (a) niet bekend en/of 'zichtbaar' is voor hun werkgevers en/of (b) weinig invloed heeft op de belastbaarheid en arbeidsproductiviteit van deze werknemers, waardoor ze meer uren kunnen werken en de werkgever vaker een contract voor onbepaalde tijd en een hoger uurloon aanbiedt.

De meeste redenen voor niet-gebruik hangen samen met onbekendheid van het instrument en van de doelgroepstatus van werknemers

Tijdens de focusgroepen met werkgevers is gesproken over werving en selectie van werknemers, de bekendheid van instrumenten zoals LKV, de redenen om LKV al dan niet aan te vragen en de ervaringen met het aanvraagproces. Op basis van de focusgroepen concluderen we dat er twee belangrijke redenen zijn voor onbewust niet-gebruik. We spreken over onbewust niet-gebruik omdat de werkgever niet weet dat hij recht heeft op LKV. Een belangrijke reden voor niet-gebruik is onbekendheid met het LKV, blijkt uit de focusgroepen. De werkgevers die LKV niet gebruiken bleken het instrument niet te kennen of verwarren het bij nader doorvragen met het lage-inkomensvoordeel of met loonkostensubsidie.

Een andere belangrijke reden voor niet-gebruik is onbekendheid met de doelgroepstatus van een kandidaat, blijkt uit de focusgroepen. De werkgevers die geen LKV gebruiken maar wel kandidaten uit de LKV-doelgroepen in dienst hebben, zetten meestal reguliere vacatures uit. Ze werven niet specifiek binnen de doelgroepen van het LKV. De eventuele doelgroepstatus van een kandidaat blijft daardoor vaak ongezien tijdens de werving en selectie. Dit wijst erop dat kandidaten zelf niet vermelden dat de werkgever recht heeft op LKV en dat de werkgever niet aan de kandidaat of het CV kan zien dat er sprake is van een doelgroepstatus. Dit is in tegenstelling tot werkgevers die wel LKV gebruiken: zij werven vaak bewust kandidaten uit de doelgroepen van LKV met behulp van intermediaire partijen zoals gemeenten, UWV en re-integratiebedrijven. Sommige werkgevers die wel LKV gebruiken screenen hun nieuwe werknemers na indienstname op het eventuele recht op regelingen zoals het LKV en gaan op die manier niet-gebruik tegen.

Tijdens de focusgroepen zijn ook bewuste redenen voor niet-gebruik naar voren gekomen. Enkele werkgevers hebben gezegd dat ze het niet voor alle kandidaten waardevol vinden om het LKV aan te vragen, bijvoorbeeld omdat het om een klein contract gaat. Hier is dus sprake van een kosten-batenafweging die in sommige gevallen negatief uitvalt. Twee werkgevers hebben gezegd principieel tegen het LKV te zijn. De genoemde redenen zijn dat de werkgever alle werknemers hetzelfde wil behandelen of omdat de werkgever niet afhankelijk wil zijn van overheidssubsidies.

Het aanvraagproces lijkt geen reden voor niet-gebruik te zijn, maar de aanvraag van de doelgroepverklaring kan een knelpunt vormen

Geïnterviewde werkgevers die wel gebruik maken van het instrument LKV vinden het aanvraagproces over het algemeen niet moeilijk. De focusgroepen wekten de indruk dat de meeste aanvraagprocessen soepel verlopen. Experts en werkgevers droegen enkele knelpunten aan die in sommige gevallen tot niet-gebruik kunnen leiden. De volgende knelpunten werden aangedragen waardoor het aanvragen van het instrument soms lastiger kan zijn:

- Het aanvragen van de doelgroepverklaring door de werknemer of door een gemachtigde is in sommige gevallen lastig.
- De doelgroepverklaring moet binnen drie maanden na de start van het dienstverband aangevraagd worden. Deze aanvraagtermijn van drie maanden is in sommige gevallen te kort, bijvoorbeeld wanneer de werkgever zich pas op een later moment realiseert dat de werknemer tot de LKV-doelgroep behoort.
- Een kleine werkgever kan gedemotiveerd raken door (gepercipieerde) complexiteit en/of administratieve lasten rond het LKV-proces, omdat zij over het algemeen niemand in dienst hebben die dat voor hen kan regelen.

Om niet-gebruik te verminderen, is het van belang dat werkgevers vaker bekend zijn met LKV en de doelgroepstatus van werknemers

We hebben gezien dat onbekendheid met het instrument en met de doelgroepstatus van kandidaten belangrijke redenen voor niet-gebruik zijn. Het niet-gebruik van de regeling kan teruggedrongen worden door werkgevers eerder in hun wervingsproces te wijzen op het recht op loonkostenvoordelen. In hoofdstuk 5 gaan we hier dieper op in. Enkele denkrichtingen daarbij:

- De communicatie over het instrument gericht op werkgevers kan vergroot worden, bijvoorbeeld via arbeidsmarktregio's. Maar ook werkzoekenden kunnen voorgelicht worden over het instrument, zodat ze dat tijdens de sollicitatie aan kunnen kaarten bij potentiële werkgevers. Bijvoorbeeld door afgifte van fysieke vouchers aan de LKV-doelgroepen.
- Om ervoor te zorgen dat werkgevers geen LKV mislopen, kunnen zij op regelmatige momenten hun personeelsbestand screenen op werknemers uit de LKV-doelgroepen. Werkgevers kunnen dat zelf doen, maar het is ook mogelijk dit extern uit te besteden of er software voor te ontwikkelen.
- De overheid kan naar analogie van het doelgroepenregister een openbaar register maken voor alle personen die recht hebben op LKV (of eventuele andere voorzieningen). Werkgevers kunnen dit register tijdens de werving en selectie raadplegen om na te gaan welke voorzieningen beschikbaar zijn voor een potentiële werknemer. Hoewel dit potentieel een effectieve maatregel kan zijn om het niet-gebruik terug te dringen, heeft een dergelijk register verstrekking gevolgen voor de privacy van werknemers. Ook zou het register stigmatiserend kunnen werken en daarmee een negatief effect kunnen hebben op de werkgelegenheid van de doelgroep.
- De overheid kan naar analogie van het lage inkomensvoordeel ook het automatisch het bedrag verstrekken aan werkgevers met doelgroepen in dienst, zonder aanvraag via de loonaangifte. Hiermee wordt het niet-gebruik geminimaliseerd, maar neemt ook de *deadweight loss* toe, omdat werkgevers dan LKV gaan ontvangen voor werknemers die ze ook zonder dit instrument hadden aangenomen.

Ook enkele aspecten van het aanvraagproces zelf kunnen verbeterd worden

We gaven al eerder aan dat het aanvraagproces in het merendeel van de gevallen soepel verloopt. We benoemden enkele momenten waarop nog enig risico op niet-gebruik bestaat. Het gaat om het aanvragen van de doelgroepverklaring binnen de maximum aanvraagperiode, de communicatie door UWV richting werkgevers en de relatieve complexiteit voor kleine werkgevers. Daar zijn onder meer de volgende verbetermogelijkheden voor te bedenken:

- Een deel van de LKV-doelgroep Ouderen moet de doelgroepverklaring aanvragen bij de gemeente, terwijl de andere doelgroepen de doelgroepverklaring aanvragen bij UWV. Soms gaat dit fout, wat ertoe leidt dat UWV foutieve doelgroepverklaringen door moet sturen naar de betreffende gemeente. Harmonisering zou enige verwarring wegnemen.
- Het verlengen van de aanvraagperiode van drie maanden naar bijvoorbeeld zes maanden. Dat geeft werkgevers meer tijd om te achterhalen of de werknemer een afstand tot de arbeidsmarkt heeft en de werknemer meer tijd om zo'n gevoelig onderwerp aan te kaarten bij de werkgever. Ook als er voorafgaand aan het aanvraagproces nog andere zaken geregeld moeten worden - zoals een doelgroepregistratie banenafspraken - dan is daar meer ruimte voor als de aanvraagperiode wordt verruimd.
- Voor een werknemer kan het aanvragen van een LKV-doelgroepverklaring complex zijn. En ook als de werknemer de werkgever machtigt om die doelgroepverklaring aan te vragen, kan de werkgever dat in de waan van de dag vergeten te doen. We raden werkgevers daarom aan met de werknemer aan tafel te gaan zitten en samen de doelgroepverklaring aan te vragen. UWV en gemeenten zouden werkgevers hierover kunnen adviseren.

Het instrument LKV raakt soms zoek in een complex systeem van werknemers- en werkgeversregelingen

Behalve het LKV bestaan er voor werkgevers nog andere financiële tegemoetkomingen zoals het lage-inkomensvoordeel (LIV), de loondispensatie, de loonkostensubsidie (LKS), de no-risk-polis en de begeleidingssubsidie. Uit de focusgroepen blijkt dat het voor werkgevers niet altijd duidelijk is 1) waar elke tegemoetkoming precies voor bedoeld is, 2) voor welke doelgroep welke tegemoetkoming beschikbaar is en 3) hoe elke tegemoetkoming aangevraagd moet worden en welke informatie daarvoor nodig is. In het relatief complexe stelsel van regelingen krijgt het LKV niet altijd prioriteit. Vereenvoudiging van het stelsel kan ertoe leiden dat werkgevers zich eerder over de streep laten trekken door een financiële tegemoetkoming als het LKV.

Inhoud

1.	Inleiding	1
1.1	Achtergrond van het onderzoek	1
1.2	Doel- en vraagstelling	2
1.3	Methodologie	3
1.4	Leeswijzer	5
2.	De aanvraag en uitbetaling van het LKV	6
2.1	Waar is het LKV voor bedoeld?	6
2.2	Doelgroepen die in aanmerking komen voor LKV	7
2.3	Werkgever en werkzoekende leren elkaar kennen, de werkzoekende blijkt in aanmerking te komen voor LKV	10
2.4	De werknemer vraagt een doelgroepverklaring aan bij UWV of gemeente	10
2.5	De werkgever laat weten dat hij/zij iemand uit de doelgroep LKV in dienst heeft	11
2.6	UWV berekent en de Belastingdienst betaalt LKV	12
3.	Kenmerken niet-gebruik	13
3.1	Kwantitatieve resultaten	15
4.	Redenen voor niet-gebruik	20
4.1	Uitkomsten van het literatuuronderzoek	20
4.2	Uitkomsten van de focusgroepen	21
5.	Conclusie en mogelijke oplossingsrichtingen	30
5.1	De redenen voor niet-gebruik samengevat	30
5.2	Mogelijkheden gericht op het voorproces	31
5.3	Mogelijkheden tijdens het proces	34
5.4	Verbetermogelijkheden voor het systeem als geheel	35
	Bijlage 1: Geraadpleegde literatuur	36



Inleiding

De Beleidsonderzoekers en SEO Economisch Onderzoek hebben in opdracht van het ministerie van SZW onderzoek gedaan naar niet-gebruik van de loonkostenvoordelen. In dit hoofdstuk beschrijven we de achtergrond van dit onderzoek, de doel- en vraagstelling en de onderzoeksaanpak. We sluiten dit hoofdstuk af met een toelichting op het vervolg van dit rapport.

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Het systeem van loonkostenvoordelen

Het beleid van de overheid is al langere tijd gericht op het vergroten van de baankansen en werkzekerheid voor mensen die in de huidige arbeidsmarkt een relatief kwetsbare positie hebben. Per 1 januari 2018 is het systeem van loonkostenvoordelen ingevoerd ter vervanging van de premiekorting¹.

Het LKV bestaat uit vier vormen en is opgenomen in de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl). De vier vormen verschillen naar de beoogde doelgroep, zie tabel 1.1. Voor de eerste drie doelgroepen geldt dat de werknemer afkomstig moet zijn uit een uitkeringssituatie en niet in de

¹ In 2009 werd het systeem van premiekortingen ingevoerd voor specifieke kwetsbare groepen. In de praktijk bleek dit systeem complex, moeilijk controleerbaar, niet fraudebestendig, niet robuust en was er sprake van verzilveringsproblematiek voor kleine werkgevers. Zie: Werff, van der, S., Kroon, L., & Doeve, T. (2021). *Evaluatie loonkostenvoordelen uit de WTL*. SEO-rapport 2021-107. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

afgelopen zes maanden bij dezelfde werkgever mag hebben gewerkt. Daarnaast gelden per type LKV specifieke voorwaarden die de doelgroep afbakenen. Een werknemer kan onder meerdere LKV-doelgroepen tegelijkertijd vallen, maar een werkgever kan per werknemer maar één type LKV ontvangen. Wel kan het zo zijn dat de werkgever nog van andere (financiële) ondersteuning gebruik kan maken, afhankelijk van de doelgroep waar de werknemer onder valt. Voor de doelgroep banenafpraak is bijvoorbeeld een uitgebreid instrumentarium beschikbaar.

Alle vier de loonkostenvoordelen zijn vormgegeven als een vast bedrag per verloond uur met een maximumbedrag per jaar per werknemer waarvoor de werkgever LKV kan ontvangen.

Tabel 1.1. LKV voor oudere werknemers en arbeidsgehandicapte werknemers komen qua hoogte en doorlooptijd overeen, LKV voor de doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden is qua bedrag lager en LKV voor herplaatste werknemers is qua doorlooptijd korter

Loonkostenvoordeel	Per verloond uur	Maximum jaarbedrag	Maximale looptijd
LKV oudere werknemer	€3,05	€6.000	3 jaar
LKV arbeidsgehandicapte werknemer	€3,05	€6.000	3 jaar
LKV doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden	€1,01	€2.000	3 jaar
LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer	€3,05	€6.000	1 jaar

Evaluatie van het LKV en bekende oorzaken van niet-gebruik van het LKV

In 2021 is door SEO Economisch Onderzoek het loonkostenvoordeel geëvalueerd². Uit SEO's evaluatie blijkt dat het LKV doeltreffend is in het versterken van de kans op langdurige werkgelegenheid van werknemers in de doelgroepen. Uit het onderzoek blijkt verder dat het niet-gebruik van het LKV rond de 80 procent ligt. Het niet-gebruik wordt gedefinieerd als het aantal nieuw gestarte dienstverbanden waarvoor recht zou zijn op een LKV (de werknemer valt onder de doelgroep LKV), maar waarvoor de werkgever geen LKV heeft aangevraagd.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het hoge niet-gebruik van het LKV is reden voor het ministerie van SZW geweest om een verdiepend onderzoek naar redenen voor niet-gebruik te laten uitvoeren.

Doel van het onderzoek is **inzicht** te verkrijgen in de redenen waarom werkgevers die recht hebben op één of meerdere loonkostenvoordelen deze niet aanvragen en op welke wijze dit niet-gebruik kan worden **tegengestaan**, zodat meer werkgevers personen uit de LKV-doelgroepen in dienst nemen.

Dit onderzoek kent drie hoofdvragen, namelijk:

1. In welke **kenmerken** verschillen werkgevers die geen gebruikmaken van de loonkostenvoordelen maar daar wel recht op hebben, van werkgevers die wel gebruikmaken van de loonkostenvoordelen? Het ministerie van SZW is geïnteresseerd in de kenmerken sector,

² Werff, van der, S., Kroon, L., & Doeve, T. (2021). *Evaluatie loonkostenvoordelen uit de WTL*. SEO-rapport 2021-107. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

grootteklasse, arbeidsovereenkomst werknemer (type contract, uurloon, baanomvang) en arbeidsmarktregio.

2. Wat zijn de **redenen voor het niet-gebruik** van de loonkostenvoordelen bij werkgevers?
3. Wat zijn manieren om het gebruik van de loonkostenvoordelen te vergroten (**oplossings-richtingen**)?

1.3 Methodologie

Gebruikte methoden en technieken waren: deskresearch, expertinterviews, datakoppeling en -analyse en focusgroepen.

1.3.1 Deskresearch

In de voorbereiding van dit onderzoek hebben we geput uit kwalitatieve en kwantitatieve bronnen over soortgelijke instrumenten en over niet-gebruik. Beschikbare (internationale) literatuur gaat met name over niet-gebruik in algemene zin of over niet-gebruik van instrumenten die in zekere zin lijken op het LKV, bijvoorbeeld omdat ze ook bedoeld zijn om werkgevers te overtuigen mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. Het rapport van Van der Werff et al (2021) is de enige Nederlandse bron die specifiek gaat over het LKV.

De geraadpleegde literatuur hebben we met name gebruikt om relevante gesprekspunten op te halen voor de expertinterviews en de focusgroepen met werkgevers. In dit rapport verwijzen we waar dat relevant is door middel van voetnoten naar onderzoeksrapporten, wetteksten, artikelen en andere bronnen die we in dit voorbereidende stadium van het onderzoek hebben doorgenomen.

1.3.2 Expertinterviews

Voor dit onderzoek hebben we enkele externe experts geïnterviewd over loonkostenvoordelen. We hebben in totaal vijf expertinterviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van UWV, enkele werkgeversservicepunten (WSP's) en enkele gespecialiseerde re-integratiebureaus (onder meer gericht op het matchen en/of uitzenden van 40+'ers). Met experts bespraken we de bekendheid van LKV onder werkgevers, het belang van de regeling, de stappen in het uitvoeringsproces (beschreven in hoofdstuk 2 van dit rapport), mogelijke redenen voor niet-gebruik en de verbetermogelijkheden van de regeling.

1.3.3 Datakoppeling en -analyse (kwantitatief onderzoek)

Door het in kaart brengen van de kenmerken van de werkgevers die al dan niet gebruikmaken van LKV beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag van dit onderzoek. We hebben dat gedaan aan de hand van CBS Microdata en een koppeling met UWV-gegevens van de werkgevers die één of meerdere LKV-toekenningen hebben ontvangen. De resultaten van het kwantitatieve onderzoek zijn in hoofdstuk 3 van dit rapport te vinden. In hoofdstuk 3 staat ook de methodologie van het kwantitatieve deel van de dataverzameling in meer detail beschreven.

1.3.4 Focusgroepen

We organiseerden zes focusgroepen met elk vier à zeven werkgevers. De focusgroepen waren specifiek bedoeld om de **overwegingen van werkgevers in kaart te brengen** bij het in dienst nemen van werkzoekenden uit de LKV-doelgroepen en bij het aanvragen van het instrument LKV. De werkgevers waren in te delen onder de volgende doelgroepen:

- **Groep 1:** Hadden in 2022 één of meerdere werknemers uit de doelgroep LKV in dienst én ontvingen voor die werknemer(s) LKV;
- **Groep 2a:** Weten *niet* dat ze in 2022 één of meerdere werknemers uit de doelgroep LKV in dienst hadden, en vroegen voor die werknemer(s) dus ook geen LKV aan;
- **Groep 2b:** Weten dat ze in 2022 één of meerdere werknemers uit de doelgroep LKV in dienst hadden, maar vroegen voor die werknemer(s) geen LKV aan;
- **Groep 3:** Hadden in 2022 geen werknemers uit de doelgroep LKV in dienst, en vroegen dus ook geen LKV aan.

We hielden twee focusgroepen met groep 1, één focusgroep met groep 2a, één focusgroep met groep 2b en twee focusgroepen met groep 3.

De werving en uitnodiging van de werkgevers deden we in nauwe samenwerking met veldwerk-bureau Mediad. Van UWV ontvingen wij een geanonimiseerd bestand waarin alle werkgevers waren opgenomen die in 2022 werknemers uit de doelgroep LKV in dienst hadden (groepen 1, 2a en 2b). Het verkrijgen van dat bestand had enige voeten in de aarde; er traden knelpunten op bij de datalevering die enkele maanden vertraging in dit onderzoek heeft opgeleverd. Uit het bestand dat we uiteindelijk ontvingen, trokken we een steekproef van 7.000 werkgevers voor groep 1, 2a en 2b. UWV trok onder werkgevers zonder LKV-doelgroepen in dienst zelf een steekproef van 3.500 werkgevers.

In totaal hebben we 10.500 werkgevers per post uitgenodigd voor deelname aan ons onderzoek. Werkgevers konden zich bij bureau Mediad aanmelden voor het onderzoek. Ze vulden daarbij enkele gegevens over hun bedrijf aan. Op basis van die gegevens konden we bijvoorbeeld bepalen of zij op de hoogte waren van medewerkers uit de LKV-doelgroepen. Het aantal positieve antwoorden geven we in de onderstaande tabel weer:

Tabel 1.2. De respons van werkgevers op de uitnodiging was in algemene zin laag, maar voldoende voor zes goed bezette focusgroepen

Doelgroep	Groep 1	Groep 2a	Groep 2b	Groep 3
Uitnodigingen verstuurd	3.500	3.500	3.500	3.500
Respons absoluut ³	49	14	14	17

Voor elk van de groepen stelden we een aparte vragenlijst op. Werkgevers in groep 1 vroegen we met name naar hun ervaringen met het instrument LKV en hoe zich dat verhoudt tot andere regelingen waarvan ze voor de doelgroep LKV gebruik kunnen maken. Werkgevers in groep 2 bevroegen we over hun redenen om geen LKV aan te vragen voor de betreffende werknemers die ze in dienst hadden. Groep 3 vroegen we of het instrument LKV hen zou kunnen helpen bij het in dienst nemen van werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt.

³ Niet alle werkgevers die reageerden op de oproep, zijn uiteindelijk uitgenodigd voor een focusgroep. Immers was er een beperkt aantal focusgroepen met elk een beperkt aantal deelnemers. We hebben in plaats daarvan kleine en grote werkgevers over focusgroepen verdeeld en gezorgd voor een zo groot mogelijke diversiteit aan sectoren.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk #	Onderwerp van het hoofdstuk
Hoofdstuk 2	Beschrijving van het aanvraagproces van LKV. Stap voor stap lopen we na wat er in de klantreis gebeurt en wie aan bod is. Aan het einde van het hoofdstuk geven we kort aan hoeveel werkgevers in 2022 LKV aanvroegen en voor welke doelgroepen.
Hoofdstuk 3	Resultaten van het kwantitatieve onderzoek naar kenmerken van (niet-)gebruikers van LKV.
Hoofdstuk 4	Uitkomsten van de interviews en groepsgesprekken: welke redenen hebben werkgevers om geen gebruik te maken van LKV? We leggen de uitkomsten van het literatuuronderzoek naast de redenen voor niet-gebruik die tijdens de focusgroepen aan bod zijn gekomen.
Hoofdstuk 5	Conclusie en oplossingsrichtingen om de bekendheid van het instrument LKV te verbeteren en het aanvraagproces zó in te richten dat het ook aantrekkelijk wordt voor werkgevers om LKV aan te vragen. Doelstelling van het verbeteren van het instrument LKV is om werkgevers aan te moedigen meer werknemers uit de doelgroep LKV in dienst te nemen.



De aanvraag en uitbetaling van het LKV

In dit hoofdstuk beschrijven we welke stappen werkgevers moeten zetten om gebruik te kunnen maken van LKV. In het aanvraagproces zijn vier 'mijlpalen' te onderscheiden, van de eerste kennismaking tot het ontvangen van het bedrag. We beschrijven wat er rondom elk van die mijlpalen gebeurt en wie welke acties moet uitvoeren. In de klantreis zijn de taken voor de werkgever beperkt; het aanvragen van de doelgroepverklaring vereist relatief de grootste inspanning. De doelgroepverklaring moet binnen drie maanden na indiensttreding aangevraagd worden door de werknemer of door een gemachtigde persoon.

2.1 Waar is het LKV voor bedoeld?

Voor de evaluatie uit 2021 reconstrueerden Van der Werff et al de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het LKV.⁴ Het LKV is bedoeld om de baanvindkans van werknemers uit de LKV-doelgroep te vergroten en om hun baanbehoudkans te maximaliseren. We vatten hier de uitkomsten van hun reconstructie samen.

Het LKV is bedoeld om het aantrekkelijker te maken werkzoekenden aan te nemen die onder de bepaalde doelgroepen vallen. Dat doel wordt bereikt doordat de loonkosten voor werkgevers lager zijn wanneer zij werkzoekenden uit LKV-doelgroepen in dienst nemen. Als een werkgever

⁴ Werff, van der, S., Kroon, L., & Doeve, T. (2021). *Evaluatie loonkostenvoordelen uit de WTL*. SEO-rapport 2021-107. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

de keuze heeft uit een werkzoekende met LKV en een werkzoekende zonder LKV, dan zou **de werkzoekende met LKV in theorie aantrekkelijker** moeten zijn.

Figuur 2.1. Werkingsproces van het instrument LKV



De werkgever wordt aangemoedigd om de werkzoekende uit de LKV-doelgroep aan te nemen. Van der Werff et al identificeren enkele randvoorwaarden voor een goede werking van het LKV bij het aannemen van werkzoekenden uit de LKV-doelgroep:

- Bekendheid van het instrument
- Administratieve lasten zijn laag
- Begeleidingskosten voor de werknemer zijn laag
- Aanwezigheid van geschikte kandidaten uit de LKV-doelgroep voor een vacature

Het LKV zou er bovendien voor moeten zorgen dat een werkgever een werknemer uit de LKV-doelgroep **langer in dienst** houdt, omdat de loonkosten voor deze werknemer gedurende maximaal drie jaar lager zijn. In die drie jaar kan de werknemer in kwestie ervaring opdoen met de functie, zodat de productiviteit van deze werknemer toeneemt.

2.2 Doelgroepen die in aanmerking komen voor LKV

Er zijn vier doelgroepen die in aanmerking komen voor LKV. Elk van deze doelgroepen is nauw afgebakend. We beschrijven deze doelgroepen kortweg als:

- Oudere werknemers
- Arbeidsgehandicapte werknemers
- Doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden
- Herplaatste arbeidsgehandicapte werknemers

Voor elk van deze doelgroepen gelden aanvullende voorwaarden. Die zijn uitgebreid beschreven in het kennisdocument WTL 2022⁵. Kort gezegd gelden voor de vier doelgroepen de volgende voorwaarden:

Oudere werknemers	Arbeidsgehandicapte werknemers	Doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden	Herplaatste arbeidsgehandicapte werknemers
<ul style="list-style-type: none"> • Ouder dan 56 jaar • Had in de maand voor indiensttreding recht op een uitkering (WW, IOW, WAO, WIA, 	<ul style="list-style-type: none"> • Had in de maand voor indiensttreding recht op een WIA-uitkering of Europees equivalent 	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft een doelgroepregistratie banenafpraak óf: • De werknemer heeft door ziekte 	<ul style="list-style-type: none"> • Had in de maand voor herplaatsing recht op een WIA-uitkering of Europees equivalent óf:

⁵ Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (versie 11.0 juni 2023). Kennisdocument Wtl. Vragne en antwoorden met betrekking tot de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl). <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2017/08/28/kennisdocument-wtl>

Wajong, Waz, Wamil, Participatiewet, IOAW, IOAZ of een Europees equivalent)		of gebrek problemen gehad bij het volgen van onderwijs en komt binnen vijf jaar na afronding van dat onderwijs bij de werkgever in dienst	<ul style="list-style-type: none"> Had vóór 1 januari 2007 recht op een WAO- of Waz-uitkering
---	--	--	---

Voor alle doelgroepen geldt ten slotte:

- dat zij **niet ouder zijn dan de AOW**-gerechtigde leeftijd,
- dat zij verzekerd moeten zijn voor één of meerdere **werknemersverzekeringen** en
- dat zij in de **afgelopen zes maanden** niet in dienst zijn geweest bij dezelfde werkgever.

Naast het LKV zijn er voor de LKV-doelgroepen vaak nog andere instrumenten beschikbaar. Die zijn meestal gericht op het versterken van de aanbodkant, oftewel de werkzoekende, en minder op de werkgever. In de tabel hieronder geven we per doelgroep de instrumenten weer die beschikbaar zijn.

Tabel 2.1. Aanvullend instrumentarium voor de LKV-doelgroepen naast LKV

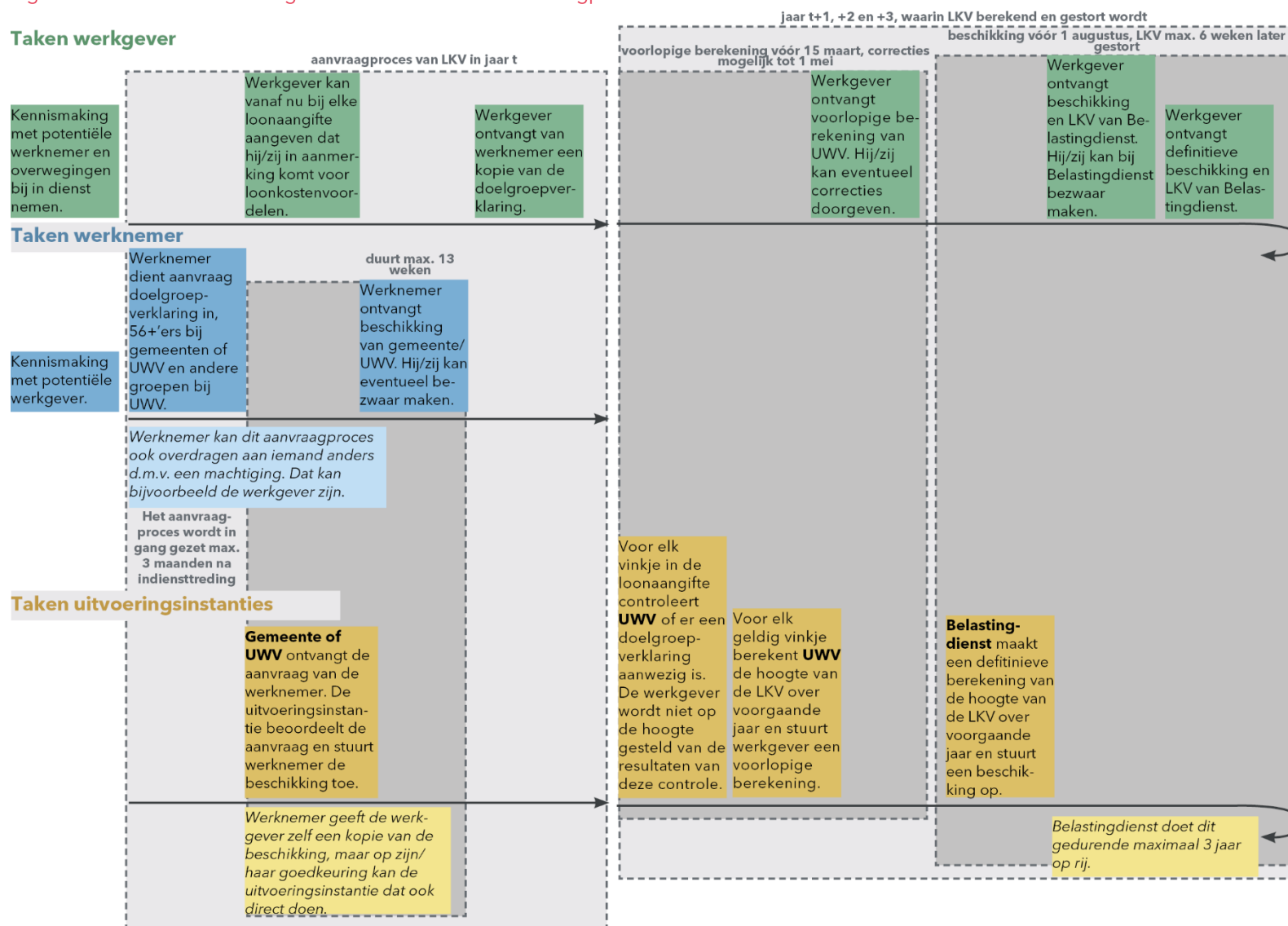
Oudere werknemers	Arbeidsgehandicapte werknemers	Doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden	Herplaatste arbeidsgehandicapte werknemers
<ul style="list-style-type: none"> Afhankelijk van het type uitkering re-integratiedienstverlening en -instrumenten bij UWV of gemeente Als geboren voor 1 januari 1962 én voorheen een WW-uitkering: Compensatieregeling oudere werknemers⁶ 	<ul style="list-style-type: none"> Re-integratiedienstverlening bij UWV Jobcoaching Proefplaatsing Als IVA en niet WGA: loondispensatie 	<ul style="list-style-type: none"> Als doelgroepregistratie: re-integratiedienstverlening bij gemeente Als doelgroepregistratie: proefplaatsing, loonkosten-subsidie of loon-dispensatie, no-rispolis, jobcoaching, begeleidingsubsidie 	<ul style="list-style-type: none"> Re-integratiedienstverlening bij UWV Jobcoaching Proefplaatsing Als IVA en niet WGA: loondispensatie

In figuur 2.1 laten we zien welke taken de werkgever, de werknemer en de uitvoeringsinstanties hebben bij het aanvragen en uitkeren van LKV. Betrokken uitvoeringsinstanties zijn in de meeste gevallen UWV en de Belastingdienst, in het geval van de doelgroep oudere werknemers met een uitkering vanuit de Participatiewet, IOAW of IOAZ is de gemeente betrokken bij het afgeven van een doelgroepverklaring LKV.

Het aanvraagproces begint technisch gezien met taken voor de werknemer. Deze kunnen echter, na machtiging, overgedragen worden aan iemand anders. Het proces eindigt wanneer de werkgever het bedrag door de Belastingdienst uitgekeerd krijgt, in augustus of september het jaar nadat de werknemer in dienst is getreden.

⁶ Op het moment van schrijven van dit rapport zijn deze werknemers 61 jaar of ouder. De compensatieregeling lijkt op de no-riskpolis.

Figuur 2.2. Schematische weergave van de taken in het aanvraagproces LKV



2.3 Werkgever en werkzoekende leren elkaar kennen, de werkzoekende blijkt in aanmerking te komen voor LKV

Het schema op de vorige bladzijde begint met de kennismaking tussen werkgever en potentiële werknemer. Die kennismaking vindt nog plaats voordat er een contract getekend wordt. Werkgever en werkzoekende kunnen elkaar op verschillende manieren leren kennen, zoals:

- De werkgever zet zelf een vacature uit en de werkzoekende solliciteert daarop;
- De werkgever dient een vacature in bij een intermediaire partij (zoals een uitzendbureau of een WSP), de intermediaire partij stelt de werkzoekende voor⁷;

Tijdens de kennismaking kan de positie van de werkzoekende op de arbeidsmarkt aan bod komen (zoals: komt de werknemer uit een uitkeringssituatie?), eventuele arbeidsbeperkingen kunnen aan bod komen (zoals: is de werknemer ingeschreven in het doelgroepregister banenafpraak?) en in enkele gevallen zullen werknemer, werkgever of intermediair LKV ter sprake brengen. Het gaat stuk voor stuk om gevoelige onderwerpen die alléén de werkzoekende zelf ter sprake mag brengen, de werkgever mag er niet naar vragen.

2.4 De werknemer vraagt een doelgroepverklaring aan bij UWV of gemeente

Werknemer en werkgever kunnen - nadat er een formele arbeidsverhouding/inkomstenverhouding is ontstaan - samen LKV aanvragen. Op dat moment begint het proces zoals dat weergegeven is in figuur 2.1.

Allereerst vraagt een werknemer voor zichzelf een doelgroepverklaring aan. De doelgroepverklaring is gebonden aan de werknemer én aan de werkgever. Dat betekent dat een werknemer niet een permanent geldende doelgroepverklaring kan aanvragen, een doelgroepverklaring is in plaats daarvan alléén geldig voor de werkplek waarop een werknemer op een bepaald moment werkzaam is. Om privacyredenen kan het uitkeren van LKV niet geautomatiseerd worden⁸. De werknemer kan ook iemand anders machtigen om een doelgroepverklaring aan te vragen, uit een gesprek met betrokkenen bij UWV blijkt dat dat bij het merendeel van de aanvragen gebeurt.

Drie van de vier doelgroepen LKV vragen een doelgroepverklaring aan bij UWV. Een deel van de doelgroep oudere werknemers (56+ met een uitkeringsverleden) - namelijk het deel met een gemeentelijke uitkering: vanuit de Participatiewet, de IOAW of IOAZ⁹ - vraagt een doelgroep-

⁷ Van de eerste en tweede mogelijkheden horen we veel voorbeelden tijdens de focusgroepen. De derde horen we eigenlijk niet terug van de geïnterviewde werkgevers, maar is in theorie wel mogelijk.

⁸ Een geautomatiseerd proces zou kunnen inhouden dat een werkgever LKV ontvangt (of dat LKV aangekondigd wordt) zodra een contract getekend en geregistreerd is. Als een werkgever automatisch LKV ontvangt, dan betekent dat ook de werkgever er op dat moment achter komt dat één van diens werknemers onder de doelgroep LKV valt. Niet alle doelgroepen zijn bereid die kennis met hun werkgever te delen. Door het proces te automatiseren, overtreedt je het recht van werknemers om dit soort informatie voor zich te houden.

⁹ Ook werknemers uit de doelgroep banenafpraak kunnen een uitkering van de gemeente ontvangen, namelijk een bijstandsuitkering. Zij vragen toch hun doelgroepverklaring bij UWV aan.

verklaring aan bij de gemeente. De werknemer vraagt maximaal drie maanden na indiensttreding een doelgroepverklaring aan, of machtigt iemand anders om de doelgroepverklaring aan te vragen.

Bij UWV is de doelgroepverklaring digitaal aan te vragen. Het aanvraagproces bestaat uit zeven stappen. Er worden vragen over het uitkeringsverleden, de werkgever en het dienstverband gesteld. De afdeling WTL van UWV beoordeelt de aanvragen voor doelgroepverklaringen. Gemeenten stellen voor oudere werknemers elk een eigen aanvraagformulier op. Stimulansz heeft een modeltekst voor het aanvraagformulier gepubliceerd waar gemeenten naar kunnen verwijzen¹⁰, het is niet bekend hoeveel gemeenten daar gebruik van hebben gemaakt. Het modelformulier vraagt naar gegevens van de aanvrager, gegevens van de werkgever, de startdatum van het dienstverband en de uitkeringsachtergrond. Bovendien wordt in het modelformulier gevraagd of de werknemer toestemming geeft om een kopie van de doelgroepverklaring naar de werkgever te sturen. Dat gebeurt niet automatisch (opnieuw in verband met privacy).

Als uit het ingevulde formulier blijkt dat de werknemer tot de doelgroep LKV behoort, dan ontvangt de werknemer per post of digitaal een formele beslissing doelgroep. Als de werknemer aangevinkt heeft dat de werkgever een kopie mag ontvangen, dan wordt er ook automatisch een kopie naar de werkgever verstuurd. Zo niet, dan is het aan de werknemer om diens eigen doelgroepverklaring al dan niet met de werkgever te delen. UWV laat weten dat ook werknemers wier aanvraag voor een doelgroepverklaring wordt afgewezen, gebeld worden met een verklaring voor die afwijzing. Werknemers krijgen dus altijd te horen of hun aanvraag van de doelgroepverklaring goedgekeurd of afgewezen is.

Wettelijk gezien zou het tijdsbestek tussen het indienen van een aanvraag en het ontvangen van een formeel besluit maximaal 13 weken moeten duren. Het moment van aanvraag en niet het moment van ontvangst van het besluit is bepalend voor de geldigheid van de doelgroepverklaring. Oftewel: de werknemer hoeft niet per se het formele besluit binnen de eerste drie maanden van het dienstverband te ontvangen, dat mag ook later zijn.

2.5 De werkgever laat weten dat hij/zij iemand uit de doelgroep LKV in dienst heeft

Voor elk verloond uur dat de werknemer in een jaar voor de werkgever gewerkt heeft, kan de werkgever LKV ontvangen. Óók voor de uren die de werknemer werkte voordat er een doelgroepverklaring was. In het jaar na indiensttreding berekent UWV hoeveel verloonde uren de werknemer in totaal in het voorgaande jaar gewerkt heeft.

Dat doet de werkgever door bij de periodieke loonaangifte bij de Belastingdienst een vinkje te zetten op de daarvoor bestemde plek. Per werknemer kan de werkgever aangeven of er recht is op loonkostenvoordeel. De werkgever (of een vertegenwoordiger van de werkgever) moet dit vinkje op enig moment tussen het ingaan van de dienstbetrekking en het einde van het kalenderjaar gezet hebben.

¹⁰ Stimulansz (juni 2017). *Modelteksten Doelgroepverklaring. Loonkostenvoordeel oudere werknemer.* <https://www.stimulansz.nl/wp-content/uploads/2018/01/20180110-modellen-doelgroepverklaring-lkv-oudere-werknemer.docx>

2.6 UWV berekent en de Belastingdienst betaalt LKV

Door het vinkje te zetten vraagt een werkgever het LKV aan voor werknemers met een LKV-doelgroepverklaring. Als UWV de aanvraag voor het LKV om welke reden dan ook afwijst, wordt de werkgever daarvan niet op de hoogte gebracht. Als UWV de aanvraag wel goedkeurt, verstrekt UWV Gegevensdiensten vóór 15 maart in het jaar na ingang van de dienstbetrekking (we noemen dat jaar in figuur 2.1 't+1'), ambtshalve aan werkgevers een overzicht van de werknemers voor wie de werkgever LKV heeft aangevraagd. UWV verstrekt ook de voorgenomen beoordeling met betrekking tot deze werknemers. Of een contract nou ingaat op 1 januari 2022, 1 juli 2022 of 1 december 2022, de werkgever ontvangt op enig moment tussen 1 januari 2023 en 15 maart 2023 dit **overzicht van UWV**. De werkgevers hebben tot 1 mei t+1 de tijd om correcties en aanvullingen te doen door het insturen van correctieberichten.

Nadat (eventueel na correctie) vastgesteld is welke bedragen werkgevers gaan ontvangen, geeft UWV de uitkomst van de berekening door aan de Belastingdienst. Werkgevers ontvangen uiterlijk 1 augustus t+1 **van de Belastingdienst een beschikking** van het definitieve bedrag. De Belastingdienst betaalt de tegemoetkomingen maximaal zes weken na deze beschikking (uiterlijk 12 september t+1) uit.

Tabel 2.1 laat zien dat LKV in 2021 het vaakst werd toegekend aan de doelgroep LKV oudere werknemer. Deze groep is zowel in termen van toekenningen als in het uitgekeerde bedrag aan loonkostenvoordeel het grootst. Ook LKV voor de doelgroepen arbeidsgehandicapte werknemers en banenafpraak en scholingsbelemmeringen worden behoorlijk vaak toegekend. Het gebruik van LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer is ten opzichte van de andere loonkostenvoordelen marginaal.

Tabel 2.2. Toekenningen en bedragen LKV 2021 naar doelgroep

Categorie	Toekenningen		Bedragen	
	Aantal	Aandeel	In miljoenen euro's	Aandeel
LKV oudere werknemer	36.191	46%	€ 85	66%
LKV arbeidsgehandicapte werknemer	13.762	17%	€ 23	18%
LKV doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden	28.129	36%	€ 21	16%
LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer	629	1%	<€ 1	0%
Totaal	78.711	100%	€ 129	100%

Bron: Kwantitatieve informatie 2021 (UWV)¹¹

¹¹ Zie [uwv-quantitatieve-informatie-2021.pdf](#)



Kenmerken niet-gebruik

Niet-gebruik is te bepalen door te kijken of werkgevers met nieuw gestarte werknemers uit de LKV-doelgroepen wel of geen gebruikmaken van LKV. De nieuw gestarte banen met niet-gebruik zijn vaker contracten voor onbepaalde tijd en omvatten meer gewerkte uren. Verder geldt het niet-gebruik vaker voor kleinere werkgevers en voor de sectoren groot- en detailhandel en horeca. Deze resultaten gelden voor alle LKV-doelgroepen.

In deze onderzoeksstap beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag: in welke kenmerken verschillen werkgevers die geen gebruikmaken van de loonkostenvoordelen maar daar wel recht op hebben van werkgevers die wel gebruikmaken van de loonkostenvoordelen?

Uit de evaluatie loonkostenvoordelen (Van der Werff et al., 2021) blijkt dat meer dan de helft van de nieuw gestarte banen waarvoor LKV aangevraagd kan worden dit niet wordt gedaan. Dit geldt voor de verschillende LKV-doelgroepen: ouderen, arbeidsgehandicapten en de doelgroep banenafpraak. Dit onderzoek bouwt voort op de methodiek uit Van der Werff et al. (2021). Het niet-gebruik van het LKV is bepaald door te kijken naar nieuw gestarte dienstverbanden met vaste uren (niet-flexibel) van personen waarvoor er recht zou zijn op één van de LKV's.

De CBS Microdata vormt de basis van deze kwantitatieve analyses waardoor gedetailleerde informatie beschikbaar is over de baankenmerken van alle in Nederland werkzame personen. Deze informatie is ook op het niveau van de individuele werkgever te aggregeren. Aan de hand

van deze gegevens is het mogelijk te bepalen welke werkenden op basis van hun persoonskenmerken en arbeidsmarktpositie recht zouden hebben op LKV. Daarbij maken de analyses onderscheid naar de LKV-doelgroepen.

Voor de doelgroep **oudere werknemers** gaat het per kwartaal om banen van personen die:

- In de zes voorgaande maanden niet hebben gewerkt bij dezelfde werkgever;
- 56 jaar of ouder zijn;
- Niet de AOW-leeftijd hebben bereikt;
- Niet in Wsw-dienstverband werken;
- In de maand voorafgaand aan de maand waarin de baan is gestart, een uitkering (exclusief Ziektewet) ontvingen.

Voor de doelgroep **arbeidsgehandicapte** werknemers gaat het per kwartaal om banen van personen die:

- In de zes voorgaande maanden niet hebben gewerkt bij dezelfde werkgever;
- Niet de AOW-leeftijd hebben bereikt;
- In de maand voorafgaand aan de maand waarin de baan is gestart, een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO, WAZ, IVA of WGA) ontvingen;
- Niet in Wsw-dienstverband werken.

Voor het LKV banenafpraak en scholingsbelemmerden is alleen de doelgroep banenafpraak te identificeren in de CBS Microdata. Voor de doelgroep **banenafpraak** gaat het per kwartaal om banen van personen die:

- In de zes voorgaande maanden niet hebben gewerkt bij dezelfde werkgever;
- Niet de AOW-leeftijd hebben bereikt;
- Niet in Wsw-dienstverband werken;
- In de maand voorafgaand aan de maand waarin de baan is gestart zijn opgenomen in het doelgroepregister.

Per nieuw gestarte baan is vervolgens gekeken of deze baan betrekking had op een werkgever die een of meerdere LKV-toekenningen heeft ontvangen, in het jaar dat de baan is gestart of het daaropvolgende jaar. Indien dit niet het geval is, is er sprake van niet-gebruik. De analyses gaan over 2020 en nemen per doelgroep alle nieuw gestarte banen over de vier kwartalen van 2020 samen.

Het is niet mogelijk is om het recht op LKV *herplaatsen* arbeidsgehandicapte werknemer te bepalen. Op basis van de baangegevens in de CBS Microdata is namelijk niet te identificeren of een werknemer binnen een bedrijf van functie verandert. Het gaat hier echter om een groep van geringe omvang.¹²

Kanttekening

Een kanttekening bij de huidige resultaten van niet-gebruik van LKV is dat de analyses op basis van een ander databestand zijn uitgevoerd dan in bij de evaluatie van het LKV (Van der Werff et

¹² [Kwantitatieve informatie 2020 \(UWV\)](#)

al., 2021). Voor dit onderzoek is alleen de informatie beschikbaar of een werkgever in een bepaald jaar LKV-toekenningen heeft ontvangen, maar is niet bekend voor welke werknemers zij de LKV-toekenning hebben ontvangen. Bij de evaluatie zijn de LKV-toekenningen op werknemersniveau gebruikt. De UWV data ten aanzien van LKV-toekenningen is alleen beschikbaar voor 2019-2021. Omdat het bij het bepalen van niet-gebruik gaat om niet-gebruik in jaar van dienstbetrekking en het daaropvolgende jaar, zijn de meest recente cijfers over niet-gebruik alleen te bepalen voor 2020.

Doordat de data over LKV-toekenningen alleen op werkgeversniveau beschikbaar is en niet bekend is voor welke werknemers LKV is ontvangen, overschatten deze analyses het totale gebruik van de LKV's. Het is namelijk niet te bepalen in hoeverre er sprake is van deels-gebruik - de situatie waarin een werkgever wel LKV-toekenning heeft ontvangen in een bepaalde periode maar niet voor alle werknemers die qua kenmerken onder een van de doelgroepen vallen. Logisch gevolg hiervan is dat het totale niet-gebruik lager uitkomt dan in het voorgaande onderzoek (Van der Werff et al., 2021). Desalniettemin is te bepalen in hoeverre de kenmerken van de nieuw gestarte banen van werknemers in de LKV-doelgroepen bij werkgevers die wel gebruik maken van LKV verschillen van de nieuw gestarte banen van werknemers in de LKV-doelgroepen die bij werkgevers werken die geen gebruik maken van LKV.

3.1 Kwantitatieve resultaten

Dit onderzoek kijkt naar de volgende kenmerken van nieuw gestarte banen van personen die onder de LKV-doelgroepen vallen:

- Baankenmerken: gewerkte uren, contractsoort en salaris
- Bedrijfs grootte
- Sector
- Arbeidsmarktregio

De analyse in dit hoofdstuk vergelijkt de nieuw gestarte banen van personen uit de LKV-doelgroepen die bij werkgevers *met* LKV-toekenning werken met de met de nieuw gestarte banen van personen uit de LKV-doelgroepen die bij werkgevers *zonder* LKV-toekenning werken.

Kenmerken contracten

Er zijn duidelijke verschillen in de kenmerken van de nieuw gestarte banen bij werkgevers die wel gebruikmaken van LKV en de nieuw gestarte banen bij werkgevers die niet gebruikmaken van LKV, zie tabel 3.1. De verschillende LKV-doelgroepen laten vergelijkbare resultaten zien. Zo blijkt dat voor de nieuw gestarte banen van ouderen uit een uitkeringssituatie, van personen in de doelgroep banenafpraak en van arbeidsgehandicapten waarbij de werkgever geen LKV ontvangt het gemiddeld aantal verloonde uren hoger is dan bij de nieuw gestarte banen van werkgevers die wel LKV ontvangen. Ofwel: werknemers uit de LKV-doelgroepen werken bij werkgevers die geen gebruikmaken van LKV relatief meer uur.

Daarnaast geldt dat voor de nieuw gestarte banen van personen uit deze LKV-doelgroepen die werken bij werkgevers zonder LKV-toekenning dat er vaker sprake is van een contract van onbepaalde tijd dan bij de nieuw gestarte banen van personen uit de LKV-doelgroepen die bij werkgevers met LKV-toekenning werken. Dit geldt voor alle LKV-doelgroepen.

Wat betreft gemiddeld uurloon blijkt vooral bij de doelgroep LKV Ouderen relatief grote verschillen te zijn tussen nieuw gestarte banen bij werkgevers met en zonder LKV-toekenning. Het gemiddeld uurloon is namelijk een stuk hoger bij de nieuw gestarte banen van ouderen uit een uitkeringssituatie die werken bij een werkgever zonder LKV-toekenning. Voor de doelgroep arbeidsgehandicapten en banenafpraak zijn de verschillen in gemiddeld uurloon verwaarloosbaar.

Tabel 3.1. Nieuw gestarte banen van personen uit de LKV-doelgroepen bij werkgevers zonder LKV-toekenning omvatten meer uren en zijn vaker contracten voor onbepaalde tijd

Kenmerken contracten (2020)	LKV Ouderen		LKV Arbeidsgehandicapten		LKV Doelgroep Banenafpraak	
	Gebruik	Niet-gebruik	Gebruik	Niet-gebruik	Gebruik	Niet-gebruik
Gewerkte uren	92,8	102,0	88,0	93,1	83,4	93,3
Contract onbepaalde tijd	19%	25%	28%	39%	7%	11%
Gemiddeld uurloon	€ 17,89	€ 23,81	€ 16,88	€ 16,95	€ 11,03	€ 11,41

Bron: CBS Microdata, UWV-data over LKV-gebruik op werkgeverniveau (beid), SEO Economisch Onderzoek (2023)

Bedrijfsgrootte

Tabel 3.2 laat duidelijk zien dat het bij nieuw gestarte werknemers uit de LKV-doelgroepen bij werkgevers die wel gebruikmaken van LKV relatief vaker gaat om grote werkgevers (200-1.000 en meer dan 1.000 werknemers). Bij de doelgroep banenafpraak zijn de verschillen het grootst: respectievelijk 24 versus 9 procent en 36 versus 3 procent. Nieuw gestarte werknemers uit de LKV-doelgroepen bij werkgevers die geen gebruikmaken van LKV zitten dus relatief vaker bij kleinere werkgevers. Dit geldt voor alle drie de LKV doelgroepen.

Tabel 3.2. Werkgevers zonder LKV-gebruik maar met nieuw gestarte werknemers uit de LKV-doelgroepen zijn relatief vaak klein (minder dan 50 werknemers)

Bedrijfsgrootte (2020)	LKV Ouderen		LKV Arbeidsgehandicapten		LKV Doelgroep Banenafpraak	
	Gebruik	Niet-gebruik	Gebruik	Niet-gebruik	Gebruik	Niet-gebruik
0-10 werknemers	11%	36%	11%	44%	8%	48%
10-50 werknemers	14%	28%	12%	23%	13%	27%
50-200 werknemers	18%	17%	15%	16%	18%	14%
200-1.000 werknemers	25%	16%	24%	13%	24%	9%
Meer dan 1.000 werknemers	32%	4%	38%	4%	36%	3%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: CBS Microdata, UWV-data over LKV-gebruik op werkgeverniveau (beid), SEO Economisch Onderzoek (2023)

Sector

Nieuw gestarte werknemers uit de LKV-doelgroepen bij werkgevers die wel en geen gebruikmaken van LKV verschillen als het gaat om de bedrijfssector (zie tabel 3.3). Voor ouderen uit een uitkeringssituatie, voor personen in de doelgroep banenafpraak en voor arbeidsgehandicapten geldt dat de nieuw gestarte banen bij werkgevers met LKV-toekenning relatief vaker zitten in de sector Gezondheidszorg, Uitzendbranche, Vervoer en opslag, Onderwijs en Openbaar bestuur. Zo zijn de nieuw gestarte banen van ouderen uit een uitkeringssituatie bij werkgevers die LKV ontvangen relatief vaker in de zorg (25 versus 10 procent). De nieuw gestarte banen van deze

doelgroepen waarbij bij werkgevers die geen gebruik maken van LKV zijn relatief vaak in de Groot- en detailhandel, horeca, IT, Advisering, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening, Bouw en Industrie. Zo zijn de nieuw gestarte banen van personen in de doelgroep banenafpraak bij werkgevers die geen LKV ontvangen relatief vaker in de horeca (14 versus 4 procent). Deze sectorale verschillen hangen samen met de verschillen naar bedrijfsgrootte (Tabel 3.2). Niet-gebruik komt meer voor in sectoren waarin vaker (kleinere) werkgevers actief zijn.

Tabel 3.3. Nieuw gestarte banen van personen uit de LKV-doelgroepen bij werkgevers die geen LKV ontvangen zijn relatief vaak in de groot- en detailhandel, horeca en ICT

Sector (2020)	LKV Ouderen		LKV Arbeidsgehandicapten		LKV Doelgroep Banenafpraak	
	Gebruik	Niet-gebruik	Gebruik	Niet-gebruik	Gebruik	Niet-gebruik
A Landbouw, bosbouw en visserij	1%	2%	0%	2%	1%	2%
B Winning van delfstoffen	n.b.*	n.b.*	n.b.*	n.b.*	n.b.*	n.b.*
C Industrie	8%	10%	6%	7%	15%	9%
D Productie en distributie van en handel in elektriciteit, aardgas, stoom en gekoelde lucht	n.b.*	n.b.*	n.b.*	n.b.*	n.b.*	n.b.*
E Wining en distributie van water; afval- en afvalwaterbeheer en sanering	1%	1%	n.b.*	n.b.*	0%	0%
F Bouwnijverheid	4%	5%	2%	6%	2%	6%
G Groot- en detailhandel; reparatie van auto's	13%	24%	12%	20%	17%	22%
H Vervoer en opslag	9%	5%	9%	4%	6%	7%
I Logies-, maaltijd- en drankverstrekking	2%	6%	2%	8%	4%	14%
J Informatie en communicatie	1%	4%	2%	4%	1%	4%
K Financiële instellingen	2%	3%	2%	3%	1%	1%
L Verhuur van en handel in onroerend goed	1%	1%	1%	1%	n.b.*	n.b.*
M Advisering, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening	5%	9%	4%	8%	2%	6%
N Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening	13%	8%	12%	9%	21%	10%
O Openbaar bestuur, overheidsdiensten en verplichte sociale verzekeringen	5%	1%	5%	1%	5%	1%
P Onderwijs	8%	4%	7%	4%	3%	2%
Q Gezondheids- en welzijnszorg	25%	10%	33%	15%	19%	8%
R Cultuur, sport en recreatie	1%	2%	1%	2%	1%	2%
S Overige dienstverlening	2%	3%	1%	3%	2%	4%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* Niet bekend (n.b.): doordat het onderliggende aantal observaties kleiner is dan 10, is het niet mogelijk deze informatie te exporteren uit de CBS Microdata omgeving.

Bron: CBS Microdata, UWV-data over LKV-gebruik op werkgeverniveau (beid), SEO Economisch Onderzoek (2023)

Arbeidsmarktregio

Ten slotte is door het ministerie van SZW gevraagd welke verschillen te zien zijn per arbeidsmarktregio. De verschillen tussen nieuw gestarte werknemers uit de LKV-doelgroepen naar regio bij werkgevers die wel en niet LKV ontvangen zijn beperkt en als er noemenswaardige verschillen zijn is dit meer een weerspiegeling van waar bepaalde organisaties/sectoren geconcentreerd zijn, zie tabel 3.4.

Tabel 3.4. De verschillen naar arbeidsmarktregio tussen wel en niet-gebruik van LKV zijn beperkt

Arbeidsmarktregio (2020)	LKV Ouderen		LKV Arbeidsgehandicapten		LKV Doelgroep Banenafpraak	
	Gebruik	Niet-gebruik	Gebruik	Niet-gebruik	Gebruik	Niet-gebruik
Achterhoek	2%	1%	1%	1%	1%	2%
Amersfoort	2%	2%	2%	2%	1%	2%
Drechtsteden	2%	1%	2%	2%	2%	1%
Drenthe	2%	2%	1%	1%	2%	1%
Flevoland	3%	3%	3%	3%	3%	3%
FoodValley	2%	2%	3%	2%	2%	2%
Friesland	3%	2%	2%	2%	3%	4%
Gooi en Vechtstreek	2%	2%	2%	2%	1%	1%
Gorinchem	n.b.*	n.b.*	n.b.*	n.b.*	n.b.*	n.b.*
Groningen	4%	3%	4%	3%	7%	5%
Groot Amsterdam	7%	8%	7%	9%	13%	17%
Haaglanden	4%	4%	3%	4%	6%	8%
Helmond-De Peel	2%	2%	1%	2%	1%	1%
Holland Rijnland	3%	3%	3%	3%	2%	3%
Midden-Brabant	3%	3%	2%	2%	2%	2%
Midden-Gelderland	3%	3%	3%	3%	2%	2%
Midden-Holland	1%	1%	2%	1%	1%	1%
Midden-Limburg	2%	2%	2%	2%	1%	1%
Midden-Utrecht	5%	4%	6%	5%	5%	5%
Noord-Holland Noord	4%	4%	5%	5%	3%	2%
Noord-Limburg	2%	2%	2%	2%	1%	0%
Noordoost-Brabant	4%	4%	4%	4%	5%	3%
Regio Zwolle	2%	3%	3%	2%	3%	2%
Rijk van Nijmegen	2%	2%	2%	2%	1%	1%
Rijnmond	6%	8%	7%	8%	7%	6%
Rivierenland	2%	2%	1%	1%	1%	1%
Stedendriehoek en Noordwest Veluwe	4%	4%	4%	4%	3%	4%
Twente	4%	3%	4%	4%	4%	4%
West-Brabant	4%	4%	4%	4%	3%	3%
Zaanstreek/Waterland	2%	2%	2%	3%	2%	2%
Zeeland	2%	2%	3%	2%	2%	2%
Zuid-Holland Centraal	2%	2%	2%	2%	3%	3%
Zuid-Kennemerland en IJmond	2%	3%	2%	2%	2%	2%
Zuid-Limburg	4%	4%	4%	4%	4%	3%
Zuidoost-Brabant	3%	3%	3%	4%	3%	2%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* Niet bekend (n.b.): doordat het onderliggende aantal observaties kleiner is dan 10, is het niet mogelijk deze informatie te exporteren uit de CBS Microdata omgeving.

Bron: CBS Microdata, UWV-data over LKV-gebruik op werkgeverniveau (beid), SEO Economisch Onderzoek (2023)



Redenen voor niet-gebruik

Voor dit onderzoek spraken we in totaal 31 werkgevers waarvan 11 gebruikers, 5 onbewuste niet-gebruikers, 6 bewuste niet-gebruikers en 9 werkgevers zonder LKV-doelgroepen in dienst. Allen bevroegen we naar redenen om al dan niet gebruik te maken van LKV en welke verbetermogelijkheden er zijn. In dit hoofdstuk vergelijken we de bevindingen over niet-gebruik op basis van de literatuur met de redenen voor niet-gebruik die werkgevers zelf aandroegen tijdens de focusgroepen. We zien dat werkgevers verschillende redenen hebben om geen gebruik te maken van het instrument LKV, de meeste redenen treden nog vóór het daadwerkelijke aanvraagproces op.

4.1 Uitkomsten van het literatuuronderzoek

Het onderzoek van Van der Werff et al (2021) is het eerste waarin specifiek niet-gebruik van het LKV aan bod komt. Daarnaast zijn er (internationale) onderzoeken gedaan naar niet-gebruik in algemene zin en niet-gebruik van andere, gelijksoortige instrumenten voor werkgevers. Uit het literatuuronderzoek komen samengevat de volgende potentiële redenen voor niet-gebruik naar voren:

- Er kan een stimulerende werking uitgaan van een regeling als het LKV, mits de bekendheid onder werkgevers voldoende is. Uit meerdere onderzoeken blijkt dit een belangrijke randvoorwaarde. Bekendheid met het instrument is vereist voor het gebruik ervan. Een belangrijke factor bij niet-gebruik is dus een gebrek aan kennis over het instrument. Van der Werff

et al (2021) wezen bekendheid van de regeling aan als belangrijkste reden voor niet-gebruik.

- Het instrument LKV gaat ervan uit dat de werknemer aangeeft dat hij of zij recht heeft op een LKV. Een werkgever hiervan op de hoogte stellen kan echter stigmatiserend werken. Dat werkt twee kanten op: enerzijds kan de werknemer zich niet fijn voelen bij het idee te moeten aangeven dat er iets 'mis' met hem of haar is. Anderzijds kan een werkgever hogere kosten/lasten percipiëren als een werknemer aangeeft recht te hebben op LKV. Het stigma dat het LKV met zich meebrengt zou een verslechtering van de arbeidsmarktpositie van de doelgroep kunnen inhouden. De werknemer kan ervoor kiezen om LKV niet te noemen.
- Het is vaak niet aan mensen 'af te zien' dat ze recht hebben op een LKV. Het is mogelijk dat een werkgever daarom niet denkt aan de mogelijkheid om een LKV aan te vragen.
- Eerder onderzoek¹³ liet zien dat van het instrument no-riskpolis geen bijzonder sterke stimulerende werking uitging. De werkgevers die mensen uit de doelgroepen aan wilden nemen, deden dit met name om andere redenen, zoals het streven naar inclusief werkgeverschap, de situatie op de arbeidsmarkt en eerdere ervaringen met de doelgroep. Mogelijk zijn er ook andere instrumenten, zoals loonkostensubsidie die bekender zijn bij werkgevers en daardoor eerder in het oog springen als reden om iemand uit de doelgroep aan te nemen.
- Werkgevers gaan wellicht calculerend om met het LKV. Dat kan betekenen dat ze minder snel geneigd zijn om een LKV aan te vragen bij een korter of kleiner dienstverband van de werknemer. In die gevallen wegen de administratieve lasten wellicht zwaarder dan de (financiële) baten. Hetzelfde geldt mogelijk voor de aard van het dienstverband. Een calculerende werkgever zou bij werknemers met een contract voor onbepaalde tijd mogelijk eerder een LKV aanvragen, omdat de financiële baten dan zwaarder wegen dan de (administratieve) lasten die gepaard gaan met een aanvraag. Ook de hoogte van het LKV speelt hierbij een rol. Voor een individuele werkgever moet dit financiële voordeel opwegen bij de tijd, kosten en moeite die gepaard gaan bij het aanvragen ervan. In het onderzoek van Van der Werff et al (2021) zijn per LKV-doelgroep de overwegingen beschreven om mensen uit deze doelgroep in dienst te nemen en om voor hen al dan niet LKV aan te vragen.
- Het is voor werkgevers moeilijk om in contact te komen met UWV om vragen te stellen over LKV. Bellen met het klantcontactcentrum kan werkgevers ontmoedigen om daadwerkelijk over te gaan tot het aanvragen van een LKV.
- Werkgevers met weinig ervaring ten aanzien van de doelgroep en het proces (of deze nou goed of slecht is) zijn minder snel geneigd om een regeling als het LKV aan te vragen.

4.2 Uitkomsten van de focusgroepen

In de vorige paragraaf zetten we de mogelijke redenen voor niet-gebruik van het LKV kort uiteen. Tijdens de focusgroepen met werkgevers hebben we deze redenen kunnen toetsen: In hoeverre gelden ze daadwerkelijk voor het instrument LKV? Welke redenen voor niet-gebruik gaan er specifiek op voor het LKV?

In deze paragraaf bespreken we de redenen voor niet-gebruik die werkgevers noemden. Waar mogelijk koppelen we hun redenen aan de uitkomsten van het literatuuronderzoek. We maken vanaf nu het onderscheid tussen redenen die optreden vóór het aanvraagproces en redenen die

¹³ Bron: Sax, M., De Ruig, L. (2020). *De no-riskpolis in breder perspectief*. De Beleidsonderzoekers. Leiden

tijdens het aanvraagproces optreden. Vóór het aanvraagproces kunnen de volgende redenen werkgevers ervan weerhouden LKV aan te vragen:

1. De werkgever kent het LKV niet;
2. De werkgever werft op vacature en niet op doelgroep en realiseert zich niet dat de kandidaat een grotere afstand tot de arbeidsmarkt heeft en/of maakt niet de associatie tussen het LKV en de kandidaat;
3. Niet voor alle kandidaten is het het waard om het LKV aan te vragen (bijvoorbeeld omdat het om een klein contract gaat);
4. De werkgever is principieel tegen het LKV.

Tijdens het aanvraagproces treden enkele knelpunten op. In enkele gevallen zouden deze knelpunten ertoe kunnen leiden dat de werkgever het LKV uiteindelijk niet aanvraagt:

1. Het aanvragen van de doelgroepverklaring is niet altijd eenvoudig;
2. De aanvraagtermijn voor de doelgroepverklaring van drie maanden is kort (bijvoorbeeld wanneer de werkgever zich pas op een later moment realiseert dat de werknemer tot de LKV-doelgroep behoort);
3. UWV stuurt een beschikking voor alle werknemers voor wie een werkgever recht heeft op LKV, werkgevers zijn niet altijd tevreden over deze berichtgeving;
4. Een kleine werkgever heeft zoveel taken omhanden dat het (samen met de werknemer) aanvragen van de doelgroepverklaring LKV te lastig blijkt, er is geen HR-medewerker die dit namens de werkgever kan doen.

In dit hoofdstuk lopen we deze redenen voor niet-gebruik één voor één na.

4.2.1 Redenen voorafgaand aan het aanvraagproces

In figuur 2.1 in dit rapport begint de klantreis met de kennismaking tussen werkgever en werknemer. In de schematische weergave is de kennismaking een klein onderdeel van de totale klantreis. Toch blijkt uit de focusgroepen dat de meeste redenen voor niet-gebruik op dit specifieke moment optreden, nog voordat het aanvragen van het instrument in gang wordt gezet (door werknemer of werkgever).

Werkgever werft vacaturegericht en niet doelgroepgericht

Achtergrond conclusie: Deze conclusie trekken we door werkgevers die werknemers uit de LKV-doelgroepen in dienst hebben én gebruik maken van het LKV, te vergelijken met werkgevers die werknemers uit de LKV-doelgroepen in dienst hebben maar die geen gebruik maken van het LKV (dat wil zeggen, doelgroep 1 vs. doelgroepen 2a en 2b).

Sommige werkgevers zoeken de doelgroep actief op

“Juist het laatste anderhalf jaar hoor ik steeds meer over de SROI-verplichting, dan zijn werkgevers wel geïnteresseerd in financiële regelingen. Voor hen zijn financiële regelingen dan een bijkomend voordeel.” – Medewerker WSP

Afgaande op de focusgroepen is de kans groter dat de werkgevers die de doelgroep actief opzoeken, gebruik maken van het LKV. Wanneer een werkgever gericht op de doelgroep zoekt, dan laat die werkgever zich ook vaker informeren over de achtergrond van de doelgroep en de instrumenten die voor de doelgroep beschikbaar zijn.

Werkgevers met werknemers uit de LKV-doelgroepen dragen verschillende redenen aan voor het specifiek werven van kwetsbare doelgroepen. Sommigen van de geïnterviewde werkgevers doen dat uit maatschappelijke overwegingen: zij vinden het belangrijk om mensen in een kwetsbare positie een passende werkplek te bieden. Dit zijn vaak werkgevers die een partnerschap aangaan met UWV, de gemeente of een commercieel re-integratiebureau. Het

kan ook zijn dat werkgevers een specifiek persoon met een beperking aannemen zoals iemand uit de buurt of een kind van een werknemer; dat komt voort vanuit dezelfde sociaalmaatschappelijke overwegingen, maar vereist geen structureel partnerschap met intermediairs.

Er zijn ook werkgevers die mensen uit de LKV-doelgroepen werven om aan social return-verplichtingen¹⁴ te voldoen. Er bestaan in de markt steeds meer specialistische partijen die werkgevers daarbij ondersteunen, soms gelieerd aan de overheid. We treffen geen werkgevers die alléén mensen uit de doelgroep LKV in dienst nemen vanwege een social return-verplichting, vaak is het een combinatie van beide overwegingen. Ten slotte zijn er werkgevers die goedkope producten of diensten kunnen leveren omdat zij mensen uit gesubsidieerde doelgroepen in dienst hebben. Tijdens de focusgroepen vertellen werkgevers dat dit voor hen geen doorslaggevende reden is, maar dat zij zich wel kunnen voorstellen dat het voor collega-werkgevers belangrijk kan zijn. Regelingen als het LKV zijn voor dit type werkgevers integraal onderdeel van het verdienmodel van hun organisatie.

Andere werkgevers zoeken naar een kandidaat voor een vacature

Uit de focusgroepen – met name uit de gesprekken met werkgevers uit groep 3 – komt het beeld naar voren dat werkgevers die vacaturegericht werven, minder gebruik maken van het LKV. Deze werkgevers zetten bijvoorbeeld zelf vacatures online of schakelen een intermediair in om die vacature te vervullen. Het maakt niet uit wie de kandidaat is, zolang diegene maar goed werk kan leveren.

Ook door vacaturegericht te werven kán een werkgever een kandidaat tegenkomen die onder de LKV-doelgroepen valt, mits diegene zichzelf meldt voor de vacature en geschikt blijkt voor die vacature. Maar uit de focusgroepen komt het beeld naar voren dat werven aan de hand van vacatures vaak betekent dat een werkgever zich niet bewust is van de doelgroepstatus van een

¹⁴ Een social return-verplichting betekent dat een opdrachtgever aan een opdracht een aanvullende eis stelt: een deel van de opbrengsten van de opdracht moet besteed worden aan een sociaalmaatschappelijke doelstelling. Opbrengsten kunnen bijvoorbeeld geïnvesteerd worden in goede doelen, de opdrachtnemer zelf kan gebruikmaken van diensten of producten geleverd door mensen uit kwetsbare doelgroepen of de opdrachtnemer gebruikt de opbrengsten om iemand vanuit een kwetsbare doelgroep in dienst te nemen of in te huren. Social return-verplichtingen kunnen algemeen of specifiek geformuleerd worden. Vooral publieke organisaties werken steeds vaker met social return-verplichtingen.

persoon, want bij vacaturegericht werven staat de match met de vacature centraal en niet eventuele kwetsbaarheden waar de werkgever rekening mee moet houden. De persoon kan wel een doelgroepstatus hebben, maar die blijft door de wervingsmethode onbenoemd. Wanneer de doelgroepstatus niet bekend is of niet wordt besproken, dan gaat de werkgever niet over tot het aanvragen van het instrument LKV.

Geen kennis van het instrument

Achtergrond conclusie: Deze conclusie trekken we uit de focusgroepen met werkgevers die de doelgroep niet in dienst hebben (groep 3) en werkgevers die de doelgroep wel in dienst hebben, maar die geen gebruik maken van het instrument LKV (groepen 2a en 2b). Vooral groep 2a is van toegevoegde waarde, want deze groep is zich er niet van bewust dat ze iemand uit de doelgroep in dienst hebben of hadden.

Om gebruik te maken van het instrument LKV, moet een werkgever dus eerst bewust in aanraking komen met de LKV-doelgroep. Werkgevers die doelgroepgericht werven, komen vaak bewust in aanraking met deze doelgroep via een intermediair. Werkgevers die werven op basis van vacatures maken soms mee dat individuen uit de doelgroep uit zichzelf solliciteren op een vacature. Wanneer werkgever en werkzoekende eenmaal kennis met elkaar hebben gemaakt en hebben besloten een arbeidscontract af te sluiten, wordt het aanvragen van LKV mogelijk.

Eén van de uitkomsten uit het literatuuronderzoek is dat kennis van het instrument een belangrijke reden voor niet-gebruik van het LKV kan zijn. Dat zien we ook terugkomen in de focusgroepen. Een werkgever moet van zich van meerdere feiten bewust zijn voordat de werkgever kan overgaan tot het aanvragen van het LKV. De werkgever moet weten dat de regeling bestaat, dat de werknemer een afstand tot de arbeidsmarkt heeft én dat de regeling LKV van toepassing is op deze specifieke werknemer. We lopen deze redenen voor niet-gebruik verder na.

Algemene bekendheid van de regeling

Alle 31 werkgevers vroegen we of ze bekend waren met het instrument LKV. Gebruikers van het instrument zijn er uiteraard bekend mee. De andere 20 werkgevers kenden het instrument over het algemeen niet. Bij enkele werkgevers ging een belletje rinkelen, maar afgaand op de beschrijving die zij vervolgens van het instrument gaven, vergisten zij zich waarschijnlijk met het lage-inkomensvoordeel (LIV) of loonkostensubsidie (LKS).

Het kennen van de regeling is een randvoorwaarde voor het aanvragen van LKV. Het niet kennen van de regeling is een belangrijke reden voor niet-gebruik.

Werknemer heeft een afstand tot de arbeidsmarkt

Wanneer de werkgevers de LKV-regeling wel kennen, dan is het vervolgens van belang dat zij weten dat de werkzoekende die zij op het punt staan in dienst te nemen, of die zij net in dienst hebben genomen, een afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Voor verschillende groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt zijn verschillende regelingen en instrumenten beschikbaar, waar het LKV één van is.

'Een afstand tot de arbeidsmarkt' kan van alles betekenen. Om allerlei redenen kan een werkzoekende een afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Sommige redenen springen direct in het oog: een rolstoelgebruiker zal bij een sollicitatiegesprek bijvoorbeeld niet hoeven vertellen dat er sprake is van een fysieke of motorische beperking. Sommige redenen zijn vrij snel en een-

voudig te achterhalen: leeftijd wordt bijvoorbeeld meteen zichtbaar wanneer iemand diens persoonsgegevens opgeeft. Andere redenen voor een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen lange tijd verborgen blijven. Denk bijvoorbeeld aan iemand die een autismespectrumstoornis heeft, maar waarvan de symptomen niet (zeker tijdens een sollicitatiegesprek) goed zichtbaar hoeven zijn.

Een deel van de geïnterviewde werkgevers gaat ervan uit dat een werkzoekende tijdens het sollicitatiegesprek zelf aankaart dat diegene om één of andere reden een afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Ook een begeleider of intermediair kan zo'n reden ter sprake brengen, zoals UWV of een re-integratiespecialist. Als dit niet ter sprake komt, dan gaat de werkgever ervan uit dat er niets aan de hand is en dat er dus geen regelingen van toepassing zijn. Een ander deel van de geïnterviewde werkgevers vraagt tijdens het sollicitatiegesprek naar eventuele kwetsbaarheden¹⁵ of checkt dit naar aanleiding van het sollicitatiegesprek, bijvoorbeeld in het UWV-werkgeversportaal.

Met andere woorden: het onderwerp van de afstand tot de arbeidsmarkt komt niet altijd bij de kennismaking aan bod. In een vergelijkbaar onderzoek naar de no-riskpolis observeerden we dat werknemers met een arbeidsbeperking hun werkgevers liever niet vertelden dat zij recht hadden op de no-riskpolis, om te voorkomen dat de stigmatiserende werking ervan de werkgever aanleiding geeft om de werkzoekende niet aan te nemen.¹⁶

Associatie werknemer en regeling

Ook een werkgever die het instrument LKV wél kent én die weet dat een nieuwe werknemer een afstand tot de arbeidsmarkt heeft, vraagt niet altijd het LKV aan. Immers moet een werkgever dan nog de connectie tussen de kwetsbaarheid van de werknemer en het LKV maken. Kennis hebben van de regeling en kennis hebben van de werknemer betekenen nog niet per se dat de connectie tussen de twee wordt gemaakt. Zo kan het zijn dat de werkgever de regeling wel herkent (zie ook het onderzoek van Van der Werff et al., 2021), maar het toch niet aanvragen voor hun nieuwe werknemer.

Een intermediair zoals de gemeente of een particuliere specialist kan de werkgever niet alleen wijzen op de kwetsbaarheden van de werknemer, maar ook op de regelingen die er voor die werknemer beschikbaar zijn. Zo geeft een geïnterviewde medewerker van een WSP aan dat zij tijdens de proefplaatsing van een werkzoekende de werkgever per mail informeren over alle regelingen die de werkgever gekoppeld aan die werkzoekende zou kunnen aanvragen (bij ingang van een dienstverband). Diezelfde medewerker geeft aan dat zo'n lijst van regelingen een werkgever soms over de streep kan trekken.

Ook een bijzonder assertieve werkzoekende kan de werkgever vertellen over eventuele kwetsbaarheden én over de regelingen die daaraan gekoppeld zijn. Enkele geïnterviewde werkgevers geven aan dat het de werkzoekende zelf was die over LKV vertelde.

Het LKV als kosten-/batnafweging

Achtergrond conclusie: Dit geluid horen we met name terug onder werkgevers die bewust mensen uit de LKV-doelgroepen in dienst hebben (ze zijn zich bewust van de doelgroepstatus) maar die geen gebruik maken van het LKV (groep 2b). Ook uit gesprekken met gebruikers van

¹⁵ Terwijl een werkgever dit juridisch gezien eigenlijk niet mag doen, zie de uitleg van de Autoriteit Persoonsgegevens.

¹⁶ Bron: Sax, M., De Ruij, L. (2020). *De no-riskpolis in breder perspectief*. De Beleidsonderzoekers. Leiden

het LKV blijkt dat zij het niet in alle gevallen waardevol vinden het instrument aan te vragen (groep 1).

Uit het literatuuronderzoek bleek dat werkgevers calculerend met een regeling als het LKV om kunnen gaan.¹⁷ Dat houdt in dat een werkgever per specifiek geval nagaat of de baten van de regeling opwegen tegen de (administratieve) lasten die gepaard gaan bij het aanvragen van LKV. Uit de evaluatie van het LKV blijkt dat dienstverbanden waarover geen LKV is aangevraagd vaker geldt dat ze een kwartaal later niet meer bestaan in vergelijking tot dienstverbanden waarover wel LKV is aangevraagd.¹⁸ Daaruit is af te leiden dat werkgevers minder geneigd zijn om LKV aan te vragen bij relatief kortdurende dienstverbanden.

Een deel van de geïnterviewde werkgevers bevestigt het hierboven geschetste beeld. Zo zijn er werkgevers die aangeven dat ze per werknemer de afweging maken om LKV aan te vragen of niet. Een bepalende factor in deze afweging is volgens de werkgevers de omvang van het dienstverband, omdat de baten van de regeling niet zouden opwegen tegen (het beeld van) de administratieve lasten omtrent het aanvragen van LKV bij kleinere contracten. Een andere werkgever vraagt zich af of het LKV wel waardevol is bij kleinere contracten.

Aan de andere kant zijn er ook werkgevers die aangeven dat het LKV invloed heeft op de duurzaamheid van het dienstverband. Deze werkgevers bekritisieren de eindigheid van de regeling en zien in hun omgeving dat het voorkomt dat werkgevers een dienstverband niet meer verlengen zodra de termijn van het LKV is verlopen.

Principieel tegen het instrument zijn

Achtergrond conclusie: Het geluid dat een instrument als het LKV geen reden zou moeten zijn om iemand in dienst te nemen, of zelfs dat het stigmatiserend is om zo'n instrument aan een persoon te koppelen, komt opvallend genoeg met name uit groep 3: werkgevers die de doelgroep niet in dienst hebben. Ook in groep 2b - werkgevers die de doelgroep bewust in dienst hebben, maar die geen gebruik maken van het instrument - laat een enkeling zich hierover uit.

In het literatuuronderzoek zagen we dat het instrument no-riskpolis voor werkgevers betrekkelijk weinig verschil maakte in hun wervingsbeleid. Andere redenen waren voor hen belangrijker om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen. Tijdens de focusgroepen kwamen zelfs werkgevers aan bod die een beetje verontwaardigd reageerden op het bestaan van het instrument LKV: (Extra) geld zou volgens hen nooit een motief moeten zijn om iemand aan te nemen.

Enkele geïnterviewde werkgevers kennen het instrument LKV wel, maar vragen dat uit principe niet aan voor hun medewerkers. Het gaat vooral om werkgevers die de doelgroep uit sociaal-maatschappelijke redenen werk aanbieden en werkgevers die kwetsbare individuen uit hun naaste omgeving in dienst nemen. Het lijken vooral relatief kleine werkgevers te zijn. Zij vinden dat deze kwetsbare werknemers precies zo behandeld zouden moeten worden als hun 'reguliere' collega's, oftewel: ze ontvangen een salaris en de werkgever ontvangt voor hen geen belastingvoordeel. Volgens deze werkgevers is dat niet per se in hun eigenbelang, maar wel in het

¹⁷ Zie onder andere: Bördós, K. et al. (2015). What works in wage subsidies for young people: A review of issues, theory, policies and evidence. ILO. Genève & Borland, J. (2016). Wage subsidy programs: A primer. Australian Journal of Labour Economics, 19(3), 131-144.

¹⁸ Van der Werff, S. e.a. (2021). Evaluatie Loonkostenvoordelen uit de WTL. SEO Economisch Onderzoek. Amsterdam

belang van de werknemers uit de doelgroep LKV. Het draagt bij aan hun zelfvertrouwen en aan hun positie in de organisatie.

Er zijn ook twee werkgevers die wel weten dat zij één of meerdere werknemers uit de LKV-doelgroepen in dienst hebben en dat zij instrumenten zoals het LKV voor hen zouden kunnen aanvragen, maar die dat niet doen omdat zij bijvoorbeeld uit principe niet afhankelijk willen zijn van 'overheidssubsidies' en/of van een overheid waarin zij eigenlijk weinig vertrouwen hebben.

Het uit principe geen gebruik willen maken van het instrument LKV is - voor zover wij uit de focusgroepen kunnen opmaken - een mogelijke reden om geen LKV aan te vragen, maar niet een reden die vaak speelt. Opvallend genoeg geven ook de werkgevers die de doelgroep níét in dienst hebben, dit relatief vaak als reden waarom LKV voor hen geen nuttig instrument is.

4.2.2 Knelpunten in het aanvraagproces

Achtergrond conclusie: De reeks conclusies die volgt, halen we met name uit gesprekken met experts en uit de focusgroepen met werkgevers die gebruik maken van het instrument (groep 1). Werkgevers die bewust het instrument niet hebben aangevraagd (groep 2b) geven ook een enkele keer aan dat zij geen capaciteit hebben om het instrument aan te vragen, dit weegt mee in hun kosten-batenafweging.

Hoewel de redenen voor niet-gebruik voornamelijk optreden voor het aanvraagproces, kunnen er ook knelpunten tijdens het aanvraagproces optreden die deels bijdragen aan het niet-gebruik. We beschreven het aanvraagproces in hoofdstuk 2 van dit rapport. Kort gezegd bestaat dat uit de kennismaking van werkgever en werkzoekende, het aanvragen van de doelgroepverklaring LKV, het registreren van de doelgroepstatus van de werknemer bij de loonaangifte en het berekenen en uitkeren van het belastingvoordeel. De UWV-afdeling Wet tegemoetkoming loondomein (Wtl) handelt aanvragen voor doelgroepverklaringen af en laat weten dat het merendeel van de aanvragen ingediend wordt door gemachtigde werkgevers, niet door werknemers zelf.

Uit het literatuuronderzoek kwamen geen knelpunten in het aanvraagproces van LKV aan bod. Dat komt omdat het aanvraagproces van het LKV niet goed te vergelijken is met andere instrumenten. In het onderzoek van Van der Werff et al (2021) komt het aanvraagproces wel aan bod in de paragraaf 'Praktijkervaringen werkgevers'.

Het aanvragen van de doelgroepverklaring kan lastig zijn

Werkgevers noemen slechts enkele knelpunten in het aanvraagproces. Met name het aanvragen van de doelgroepverklaring levert wel eens knelpunten op, zoals:

- De doelgroep oudere werknemers stuurt de aanvraag op naar UWV, terwijl een deel van hen eigenlijk de aanvraag naar de gemeente zou moeten sturen. UWV stuurt het aanvraagformulier dan naar eigen zeggen naar de gemeente door;
- Voor de doelgroep banenafpraak moet er eerst een doelgroepregistratie banenafpraak zijn voordat de werkgever gebruik kan maken van LKV. Binnen drie maanden moet dan eerst een doelgroepregistratie bij UWV en vervolgens een doelgroepverklaring bij UWV aangevraagd worden.

Uit het onderzoek van Van der Werff et al (2021) blijkt dat 43 procent van de werkgevers rondom het aanvragen van LKV contact heeft gehad met UWV, de Belastingdienst en/of de gemeente. Van alle vragen die zij stelden ging 54 procent over het aanvragen van de doelgroepverklaring.

Aanvraagtermijn is kort

Geïnterviewde werkgevers en experts vinden met name de maximum aanvraagtermijn van drie maanden kort. In sommige gevallen moet er binnen die drie maanden veel geregeld worden, waaronder ook het aanvragen van andere instrumenten. De maximum aanvraagtermijn lijkt werkgevers niet te demotiveren om LKV aan te vragen, wel betekent het soms dat zij net te laat zijn en zo LKV mislopen. Ook uit het onderzoek van Van der Werff et al (2021) blijkt dat werkgevers het minst tevreden zijn over de aanvraagtermijn van de doelgroepverklaring.

Volgens de afdeling Wtl van UWV komt het niet zo vaak voor dat aanvraagformulieren te laat binnenkomen, en een beetje coulance is dan wel mogelijk. Hoeveel werkgevers wel LKV zouden willen aanvragen, maar dat niet doen omdat ze de drie maanden overschrijden, is geen bekende informatie. Tijdens de focusgroepen geven werkgevers uit groep 2b wel eens aan: "Ik kwam er pas later achter dat ik LKV voor die medewerker kon aanvragen, maar toen was ik natuurlijk al te laat."

Berichtgeving na loonaangifte is incompleet

Uit het onderzoek van Van der Werff et al (2021) komt naar voren dat werkgevers niet altijd tevreden zijn met de beschikking die UWV stuurt voor alle werknemers die recht geven op LKV. Om twee redenen zijn werkgevers daarover ontevreden:

- In paragraaf 2.4 van dit rapport gaven we aan dat een aanvraag voor een doelgroepverklaring van een werknemer altijd gevolgd wordt door een goedkeurings- of afwijzingsbericht. Met die doelgroepverklaring als bewijs kan de werkgever vervolgens door middel van de loonaangifte het LKV aanvragen. Het jaar daarna ontvangt de werkgever een berekening voor alle werknemers van wie UWV heeft beoordeeld dat er recht is op LKV. Als UWV echter (foutief) oordeelt dat geen enkele werknemer recht heeft op LKV, dan krijgt een werkgever geen bericht van UWV¹⁹: geen berekening en ook geen afwijzing. Dat gebrek kan er wellicht toe leiden dat werkgevers die formeel wel recht hebben op LKV, geen impuls krijgen om correcties aan UWV door te geven. Dat kan resulteren in niet-gebruik.
- De beschikking (indien UWV oordeelt dat er wel recht is op LKV) komt volgens sommige werkgevers relatief laat.

Tijdens de focusgroepen in dit onderzoek wordt de berichtgeving door UWV niet opnieuw aangekaart, ook niet door werkgevers die wél gebruikmaken van het instrument LKV.

Complexiteit in het aanvraagproces belemmert vooral kleine bedrijven

Uit eerder onderzoek blijkt dat vooral kleine bedrijven snel gedemotiveerd raken door (gepercipieerde) complexiteit en/of administratieve lasten, omdat zij over het algemeen niemand in

¹⁹ Wanneer een werknemer een doelgroepverklaring aanvraagt en UWV die (terecht of onterecht) afwijst en de werknemer heeft er niet mee ingestemd dat UWV de reactie aan de werkgever stuurt, dan weet de werkgever (nog) niets. Wanneer vervolgens de werkgever voor die werknemer een vinkje zet in de loonaangifte (= 'LKV-aanvraag'), dan krijgt de werkgever van de voorlopige berekening te lezen dat de betreffende werknemer er niet bijstaat, of er staat €0 LKV. Zo kan de werkgever afleiden dat de LKV-aanvraag is afgewezen.

dienst hebben die dat voor hen kan regelen²⁰. We zien hetzelfde signaal tijdens de focusgroepen: Bij kleine bedrijven is het vaak de werkgever zelf die ook verantwoordelijk is voor de werving, selectie en het personeelsbeleid, terwijl dit bij grote bedrijven de verantwoordelijkheid is van één of meerdere HR-medewerkers.

²⁰ Bron: Marx, I. (2000). Met een subsidie aan het werk: wat leert evaluatieonderzoek?



Conclusie en mogelijke oplossingsrichtingen

Op basis van onze gesprekken met werkgevers en de kwantitatieve analyse hebben we een aantal mogelijke oplossingsrichtingen geformuleerd om niet-gebruik te verminderen. Deze presenteren we hieronder, gestructureerd aan de hand van de klantreis van de werkgever. Ook formuleren we de conclusie van het onderzoek. Tot slot geven we een reflectie op de systematiek van het LKV en mogelijke verbetermogelijkheden voor de systematiek als geheel.

5.1 De redenen voor niet-gebruik samengevat

5.1.1 De meeste redenen voor niet-gebruik hangen samen met onbekendheid van het instrument en van de doelgroepstatus van werknemers

Tijdens de focusgroepen met werkgevers is gesproken over werving en selectie van werknemers, de bekendheid van instrumenten zoals LKV, de redenen om LKV al dan niet aan te vragen en de ervaringen met het aanvraagproces. Redenen voor niet-gebruik treden voornamelijk op voor het aanvraagproces begint: bij de werving van kandidaten voor een vacature of bij de kennismaking tussen werkgever en potentiële werknemer.

Een veel voorkomende reden voor niet-gebruik is onbekendheid met het LKV, blijkt uit de focusgroepen. De werkgevers die LKV niet gebruiken bleken het instrument niet te kennen of verwarren het bij nader doorvragen met het lage-inkomensvoordeel of met loonkostensubsidie. Een andere veel voorkomende reden voor niet-gebruik is onbekendheid met de doelgroepstatus

van een kandidaat, blijkt uit de focusgroepen. De werkgevers die geen LKV gebruiken maar wel kandidaten uit de LKV-doelgroepen in dienst hebben, zetten meestal reguliere vacatures uit. De doelgroepstatus van een kandidaat blijft daardoor vaak ongezien tijdens de werving en selectie. Dit wijst erop dat kandidaten zelf niet vermelden dat de werkgever recht heeft op LKV en dat de werkgever niet aan de kandidaat of het CV kan zien dat er sprake is van een doelgroepstatus. Dit is in tegenstelling tot werkgevers die wel LKV gebruiken: zij werven vaak bewust kandidaten uit de doelgroepen van LKV met behulp van intermediaire partijen zoals gemeenten, UWV en re-integratiebedrijven.

Naast deze vormen van 'onbewust' niet-gebruik zijn ook bewust vormen van niet-gebruik naar voren gekomen tijdens de focusgroepen. Enkele werkgevers hebben gezegd dat ze het niet voor alle kandidaten waardevol vinden om het LKV aan te vragen, bijvoorbeeld omdat het om een klein contract gaat. Hier is dus sprake van een kosten-batenafweging. Twee werkgevers hebben gezegd principieel tegen het LKV te zijn. De genoemde redenen zijn dat de werkgever alle werknemers hetzelfde wil behandelen of omdat de werkgever niet afhankelijk wil zijn van overheidssubsidies.

5.1.2 Het aanvraagproces lijkt nauwelijks reden voor niet-gebruik te zijn, maar de aanvraag van de doelgroepverklaring kan een knelpunt vormen

Geïnterviewde werkgevers die wel gebruik maken van het instrument LKV vinden het aanvraagproces over het algemeen niet moeilijk. De focusgroepen wekten de indruk dat de meeste aanvraagprocessen soepel verlopen. Experts en werkgevers droegen enkele knelpunten aan die in sommige gevallen wellicht tot niet-gebruik leiden. De volgende knelpunten werden aangedragen waardoor het aanvragen van het instrument soms lastiger kan zijn:

- Het aanvragen van de doelgroepverklaring door de werknemer of door een gemachtigde is soms lastig.
- De doelgroepverklaring moet binnen drie maanden na het tekenen van het contract aangevraagd worden. Deze aanvraagtermijn van drie maanden is in sommige gevallen te kort, bijvoorbeeld wanneer de werkgever zich pas op een later moment realiseert dat de werknemer tot de LKV-doelgroep behoort.
- Een kleine werkgever kan gedemotiveerd raken door (gepercipieerde) complexiteit en/of administratieve lasten rond het LKV-proces, omdat zij over het algemeen niemand in dienst hebben die dat voor hen kan regelen

5.2 Mogelijkheden gericht op het voorproces

Kijkend naar de eerder genoemde redenen voor niet-gebruik, zijn er enkele manieren waarop gebruik van de regeling vergroot zou kunnen worden. De volgende manieren zijn erop gericht werkgevers in hun overwegingen vooraf aan de indienstemming te ondersteunen.

5.2.1 Verbeteren bekendheid LKV

Het LKV is relatief onbekend. Ook komt het vaak voor dat werkgevers het LKV verwarren met andere instrumenten, zoals het lage-inkomensvoordeel of loonkostensubsidie. Het is aannemelijk dat deze onbekendheid tot niet-gebruik leidt, omdat bekendheid met de regeling logischerwijs een belangrijke randvoorwaarde is voor gebruik.

Het is van belang om de communicatie over het instrument te versterken, bijvoorbeeld via de arbeidsmarktregio's. Veel werkgevers komen via UWV of gemeenten in aanraking met regelingen als het LKV. Het verbeteren van de communicatie via deze kanalen kan daarom bijdragen aan het terugdringen van niet-gebruik. Het verdient aanbeveling om uitvoeringsorganisaties en arbeidsmarktintermediairs te wijzen op de verwarring onder werkgevers ten aanzien van de verschillende regelingen (LKV, LIV en LKS) en hen te stimuleren om ook actief het LKV te benoemen als mogelijk interessante regeling voor werkgevers.

Een nadeel hiervan kan zijn dat via de bestaande arbeidsmarktinfrastructuur alleen de werkgevers worden bereikt die al goed hun weg kunnen vinden in de verschillende regelingen en/of al op de hoogte zijn van het LKV. Daarnaast is het mogelijk dat aanvullende communicatie niet het gewenste bereik heeft, omdat werkgevers de berichten niet zullen lezen, of als vervelend of opdringerig kunnen ervaren.

Een andere mogelijkheid is de communicatie (ook) te richten op de doelgroepen van het LKV. Bijvoorbeeld door een bericht te sturen over het LKV aan potentieel gerechtigde werknemers. Het is van belang om het dan te communiceren als een soort voucher voor de werknemer, die hij of zij kan inzetten voor het vergroten van de baanvindkans. Dit verhoogt de kans dat de werknemer het LKV onder de aandacht van de werkgever brengt. Uit wat ouder economisch onderzoek²¹ blijkt echter dat vouchers stigmatiserend kunnen werken. De werkgever kan de voucher interpreteren als een teken van lagere arbeidsproductiviteit, waardoor deze minder snel geneigd is om de werknemer in dienst te nemen. Tegelijkertijd kan het voor de werknemer in kwestie onprettig voelen om deze informatie met de werkgever te delen.

5.2.2 Screening van nieuwe medewerkers

Werkgevers die een LKV-gerechtigde werkzoekende hebben aangenomen, zijn niet altijd op de hoogte van de doelgroepsstatus van hun nieuwe medewerker. Ofwel omdat het niet ter sprake is gekomen, ofwel omdat de werkgever het niet af kan zien aan de werknemer in kwestie, waardoor er geen associatie is met een regeling als het LKV. Het screenen van (alle) nieuwe medewerkers kan daarom een oplossing bieden tegen deze reden voor niet-gebruik van LKV.

Een mogelijke ingang hierbij zijn de (externe) partners van werkgevers op het gebied van personeelszaken, zoals accountants en loonadministrateurs. Ook organisaties die personeelssystemen ontwikkelen, zoals AFAS, bieden een aanknopingspunt voor het screenen van nieuwe medewerkers. Tijdens de focusgroepen gaf een deel van de werkgevers aan dat ze vanuit hun personeelssysteem meldingen kregen zodra ze een werknemer in dienst namen die ouder is dan 55 jaar. Dit kan breder getrokken worden door screening van nieuwe werknemers te formaliseren in het systeem, of dit uit te besteden aan een loonadministrateur.

Het screenen van nieuwe medewerkers kan bijdragen aan een lager niet-gebruik van het LKV, doordat bij iedere werknemer wordt gecheckt of er sprake is van recht op LKV – evenals andere regelingen. Daardoor is een werkgever snel op de hoogte of er actie moet worden ondernomen om LKV aan te vragen. Er gaat daarmee geen tijd verloren voor de werkgever. Bovendien legt de werkgever vanwege de screening van nieuwe werknemers een link tussen de (nieuwe) werknemer en mogelijk relevante regelingen, zoals het LKV.

²¹ Katz, L.F. (1996). Wage subsidies for the disadvantaged. NBER.

Een dergelijke aanpak is echter wel kostbaar voor de werkgever. Vooral grotere werkgevers zullen gebruik (kunnen) maken van software en/of in staat zijn om alle nieuwe werknemers bij indiensttreding te screenen. Ook wat betreft de privacy van werknemers kleven er risico's aan deze aanpak. Bij het LKV-ouderen is dit in potentie effectief, omdat de leeftijd van de werkende bekend moet zijn voor de loonadministratie. De benodigde informatie voor het screenen van werknemers uit de andere LKV-doelgroepen is weldegelijk privacygevoelig. Er zullen (digitaal) vragen gesteld moeten worden aan de werknemer over onder andere het uitkeringsverleden en er zal toestemming aan de werknemer gevraagd moeten worden om die gegevens te verwerven om het eventuele recht op loonkostenvoordelen vast te stellen. Een aandachtspunt is dus dat deze aanpak in lijn moet zijn met de AVG.

5.2.3 Stimuleer innovatieve vormen van werving en selectie

Uit hoofdstuk vier van dit rapport blijkt dat de kans groter is dat de werkgevers die de doelgroep actief opzoeken, gebruik maken van het LKV. Wanneer een werkgever gericht op de doelgroep zoekt, dan laat die werkgever zich ook vaker informeren over de achtergrond van de doelgroep en de instrumenten die voor de doelgroep beschikbaar zijn. Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden te verkennen voor het stimuleren van andere, meer inclusieve vormen van werving en selectie onder reguliere werkgevers, zoals *open hiring*, *skillsgericht werven en selecteren* en gebruik maken van de doelgroepen van de werkgeversservicepunten.

Een voordeel van het toepassen van dergelijke vormen van werving en selectie is dat gelijke kansen worden bevorderd, waardoor het – in theorie – makkelijker zou moeten zijn voor werkenden in de LKV-doelgroepen om een baan te vinden. Het is niet zeker of dit ook leidt tot een lager niet-gebruik van het LKV. Het gaat hierbij om een generieke maatregel die de baanvindkansen van de LKV-doelgroepen kan vergroten. Deze mogelijkheid kan daarom gecombineerd worden met acties om de bekendheid van het LKV te vergroten.

5.2.4 Een LKV-register

Een deel van de werkgevers komt weinig in aanraking met werkzoekenden uit de LKV-doelgroep. Ook beschikt een werkgever niet altijd over de informatie over de betreffende werkzoekende. Hiervoor ligt het initiatief meestal bij de werknemer zelf. Een LKV-register, dat een werkgever kan raadplegen na de werving, zou hierin een uitkomst kunnen bieden.

In potentie kan een LKV-register bijdragen aan een lager niet-gebruik van het LKV doordat de werkgever nu zelf initiatief kan nemen bij het vaststellen van het recht op LKV. Zodra een werkgever over het BSN-nummer van een nieuwe werknemer beschikt kan er snel worden overgegaan op het aanvragen van een LKV, indien uit het register blijkt dat de werknemer recht heeft op LKV. Vanuit het perspectief van de werkgever is dit proces gemakkelijker en sneller dan het huidige proces, waarbij een werkgever eerst moet achterhalen of de werknemer in kwestie onder een LKV-doelgroep valt. Het proces is ook sneller omdat er bij de werknemers uit het LKV-register na werving geen doelgroepverklaring hoeft te worden aangevraagd. Daardoor ligt het initiatief voor het aanvragen van LKV meer bij de werkgever.

De benodigde gegevens bij een LKV-registratie zijn privacygevoelig en vereisen daarom vooraf goedkeuring van de werknemer. Een voordeel van een LKV-register zou zijn dat de werknemer nadat hij of zij is aangenomen niet nog een doelgroepverklaring moet aanvragen. Het is niet ze-

ker in hoeverre werknemers dit ook zullen doen, omdat er mogelijk – evenals de hierboven beschreven vouchers – een stigmatiserende werking uit kan gaan van een doelgroepstatus. Dit moet de werknemer dus voorafgaand aan het proces doen. Dit vereist een grotere bekendheid van de regeling onder de LKV-doelgroepen. Bovendien moeten werkgevers op de hoogte zijn van het bestaan van het LKV-register. Op het moment is de bekendheid van het LKV relatief beperkt. Het is aannemelijk dat hetzelfde zal gelden voor het LKV-register. Daarmee biedt het LKV-register geen garantie voor een lager niet-gebruik. Grotere bekendheid van het LKV kan ook nadelen met zich meebrengen, waaronder een hoger gebruik door werkgevers die het LKV niet nodig hebben.

5.3 Mogelijkheden tijdens het proces

5.3.1 Verlengen aanvraagperiode

In hoofdstuk 4 hebben wij beschreven dat sommige werkgevers soms te laat zijn met het indienen van een aanvraag voor LKV, met niet-gebruik als gevolg. Het verlengen van de aanvraagperiode kan dit verhelpen. Ook omdat soms later pas kan blijken dat de werknemer in kwestie in aanmerking kan komen voor eventuele regelingen, zoals LKV.

Door het verlengen van de aanvraag komen werkgevers langer in aanmerking voor LKV. Ook werkgevers die pas relatief laat erachter komen dat hun medewerker recht heeft op LKV kunnen daarmee gebruik maken van LKV. Nu kunnen zij net buiten de boot vallen en dus meetellen in het niet-gebruik van het LKV. Tevens draagt het verlengen van de aanvraagperiode bij aan minder druk op het proces voor zowel de werkgever als werknemer. Voor zowel de werkgever als werknemer zou dit daarom een verbetermogelijkheid kunnen zijn.

Deze verbetermogelijkheid heeft mogelijk wel tot gevolg dat de financiële prikkeling voor het in dienst nemen van werkenden met een afstand tot de arbeidsmarkt minder goed tot zijn recht komt. Een langere aanvraagperiode zorgt er namelijk voor dat het LKV ook ver na het moment van werving kan worden aangevraagd, waardoor de werkgever deze leuke bonus (gevoelsmatig) niet meer ontvangt voor het in dienst nemen van een werkzoekende met afstand tot de arbeidsmarkt, maar voor het in dienst hebben van een dergelijke werknemer. Daardoor is er bij deze aanbeveling een aannemelijk risico op *deadweight loss*: het loonkostenvoordeel is toegekend aan werkgevers die dat gedrag toch al vertoonden.

5.3.2 Vraag het LKV samen met de werknemer fysiek aan

Uiteindelijk is het de werkgever die baat heeft bij het aanvragen van LKV. De werkgever heeft echter niet het (volledige) initiatief in het aanvraagproces. Er is ook een rol voor de werknemer zelf weggelegd. Het verdient aanbeveling om vanuit het ministerie en UWV werkgevers te adviseren het LKV in overleg in het bijzijn van de werknemer aan te vragen. Dit vergemakkelijkt het proces voor de werknemer en kan mogelijke foutjes voorkomen.

Als werkgever en werknemer gezamenlijk het LKV aanvragen, zijn ze beide probleemeigenaar. Bovendien zorgt dit voor directere communicatie tussen werkgever en werknemer, waardoor het risico op foutjes en vergissingen afneemt. Een nadeel van deze verbetermogelijkheid is dat je dit niet af kan dwingen als ministerie, gemeenten of UWV. Je kan werkgevers als advies meegeven om bij regelingen als het LKV gezamenlijk met de werknemer op te trekken. Het is echter

onzeker of werkgevers dit advies ook zullen opvolgen. Voor de werkgever en werknemer kan het proces als prettig worden ervaren, maar ze moeten er ook tijd voor vrijmaken, wat kan betekenen dat de (perceptie van) administratieve lasten zullen toenemen.

5.3.3 Automatische verstrekking LKV

De overheid kan naar analogie van het lage inkomensvoordeel ook automatisch het bedrag verstrekken aan werkgevers met doelgroepen in dienst, zonder aanvraag via de loonaangifte. Hiermee wordt het niet-gebruik geminimaliseerd, maar neemt ook de *deadweight loss* toe, omdat werkgevers LKV ontvangen voor werknemers die ze ook zonder LKV hadden aangenomen.

5.4 Verbetermogelijkheden voor het systeem als geheel

Behalve het LKV bestaan er voor werkgevers nog andere financiële tegemoetkomingen zoals het lage-inkomensvoordeel (LIV), loondispensatie, loonkostensubsidie (LKS), de no-riskpolis en de begeleidingssubsidie. Uit de focusgroepen blijkt dat het voor werkgevers niet altijd duidelijk is 1) waar elke tegemoetkoming precies voor bedoeld is, 2) voor welke doelgroep welke tegemoetkoming voor beschikbaar is en 3) hoe elke tegemoetkoming aangevraagd moet worden en welke informatie daarvoor nodig is. In dit relatief complexe stelsel krijgt het LKV niet altijd prioriteit. Vereenvoudiging van het stelsel kan ertoe leiden dat werkgevers zich eerder over de streep laten trekken door een financiële tegemoetkoming als het LKV. Het verdient aanbeveling de mogelijkheden te verkennen voor het vereenvoudigen van de regelingensystematiek, bijvoorbeeld door regelingen te combineren. Daarmee is niet-gebruik tegen te gaan en zou de doeltreffendheid van het systeem als geheel te verbeteren zijn.

Bijlage 1: Geraadpleegde literatuur

- Bördós, K. et al. (2015). *What works in wage subsidies for young people: A review of issues, theory, policies and evidence*. ILO. Genève.
- Borghouts, I., Freese, C. (2016). *Inclusief HRM: (hoe) past de Participatiewet in de organisatie- en HR-strategie?* Tijdschrift voor HRM. 7.
- Collou, L., Bruinsma, G., & van Riemsdijk, M. (2019). *Het effect van HRM-interventies op gedrag van medewerkers volgens HR-professionals: De eerste stappen in het ontwikkelen van een Strategisch HRM-simulatiemodel*. Tijdschrift voor HRM, 22(1), 1-25.
- De Mel, S. et al. (2010). *Wage Subsidies for Microenterprises*.
- Gustafsson, J. (2014). *The employer's perspective: employment of people with disabilities in wage subsidized employments*. Scandinavian Journal of Disability Research.
- Huttunen, K. et al. (2010). *The employment effects of low-wage subsidies*. CESifo Working Paper. No. 3043. München.
- Katz, L. (1996). *Wage Subsidies for the Disadvantaged*. NBER. Cambridge, Massachusetts.
- Marx, I. (2000). *Met een subsidie aan het werk: wat leert evaluatieonderzoek?*
- Sax, M., De Ruig, L. (2020). *De no-riskpolis in breder perspectief*. De Beleidsonderzoekers. Leiden.
- Shamshiri-Petersen, D., & Krogh, C. (2020). *Disability Disqualifies: A vignette experiment of Danish employers' intentions to hire applicants with physical disabilities*. Scandinavian Journal of Disability Research, 22(1), 198-209.
- Van der Werff, S. e.a. (2021). *Evaluatie Loonkostenvoordelen uit de WTL*. SEO Economisch Onderzoek. Amsterdam
- Vooijs, M. et al. (2019). *Duurzame plaatsing in werk van werknemers met een arbeidsbeperking*. TNO. Leiden.
- De Vos, E. & Andriessen, S. (2010). *Handvatten voor werkgevers die Wajongeren in dienst nemen en houden*. TNO.
- Wildeboer Schut, J. & Hoff, S. (2007). *Geld op de plank: Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. SCP. Den Haag.

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

info@beleidsonderzoekers.nl