

Vergaderjaar 2023–2024

36 458

Wijziging van de Wet tegemoetkomingen loondomein teneinde het lage inkomensvoordeel te laten vervallen en in verband met enkele andere wijzigingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

De Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) is op 1 januari 2017 ingevoerd met als doel om via gerichte lastenverlichting bij werkgevers de arbeidsparticipatie van lagere en middeninkomens te stimuleren.¹ Er zijn drie instrumenten opgenomen in de Wtl: de loonkostenvoordelen (LKV), het lage-inkomensvoordeel (LIV) en de tegemoetkoming verhoging minimumjeugdloon (Jeugd-LIV).² Dit zijn tegemoetkomingen in de loonkosten voor werkgevers als ze mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in dienst nemen en houden. Het gaat om mensen met een laag inkomen, ouderen met een uitkering en mensen met een arbeidsbeperking. Doel van deze tegemoetkomingen is de arbeidsmarktpositie te verbeteren, zodat de arbeidsmarkt inclusiever wordt. Werk is immers belangrijk omdat het ervoor zorgt dat mensen zelf in hun bestaan kunnen voorzien, het kansen biedt tot zelfontplooiing en het bijdraagt aan sociale interactie en individueel welbevinden. Iedereen moet een eerlijke kans hebben om via werk te voorzien in het eigen bestaan. De regering ziet echter dat de Wtl op onderdelen nog onvoldoende werkt zoals beoogd. De doelmatigheid van het LIV is slechts beperkt,³ waardoor er vraagtekens kunnen worden geplaatst bij het bestaansrecht ervan. De resultaten van de evaluatie van de loonkostenvoordelen die 14 september 2022 naar de Tweede Kamer is gestuurd⁴ en signalen van de uitvoeringspraktijk laten zien dat de loonkostenvoordelen in een aantal gevallen niet de mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt bereiken zoals dat bedoeld is en er in de uitvoering een aantal knelpunten zit. Doel van dit wetsvoorstel is dan ook om de Wtl beter te laten functioneren.

¹ *Kamerstukken II* 2014/15, 32 140, nr. 14.

² Ter dekking van de temporisering van de AOW-leeftijd is het Jeugd-LIV per 2020 gehalveerd en wordt dit per 2024 afgeschaft. Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35 223, nrs. 1–3.

³ *Kamerstukken II* 2019/20, 32 043, nr. 505.

⁴ *Kamerstukken II* 2022/23, 34 352, nr. 257.

Het hier voorliggende wetsvoorstel bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel voorziet in de afschaffing van het LIV ter uitwerking van de afspraken in het pensioen- en coalitieakkoord. Het tweede onderdeel voorziet in een wijziging van het *loonkostenvoordeel herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* waardoor meer werknemers onder de werking van de wet kunnen vallen.

1.1 Het afschaffen van het LIV

Uit de effectevaluatie uit 2019⁵ blijkt dat het LIV maar in beperkte mate bijdraagt aan het stimuleren van werkgevers om mensen met een laag inkomen in dienst te nemen en te houden, om zo voor deze werknemers meer banen te creëren. Gezien deze beperkte effectiviteit van de regeling heeft het vorige kabinet als uitwerking van de afspraken uit het pensioenakkoord⁶ met werkgevers afgesproken het LIV af te schaffen. Dit om te komen tot een effectievere invulling van de instrumenten van de Wtl.⁷ Daarbij is afgesproken om de middelen die met het afschaffen van het LIV vrijkomen aan te wenden voor:

- een nieuw in te voeren loonkostenvoordeel voor jongeren met een (potentieel) kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Bedoeling was een loonkostenvoordeel te introduceren voor jongeren tussen de 18 en 27 jaar met een inkomen tussen 100 procent en 125 procent van het wettelijk minimum(jeugd)loon en minimaal 1.248 uur per kalenderjaar werkten.
- het structureel maken van het *loonkostenvoordeel doelgroep banenafpraak* (hierna: *LKV doelgroep banenafpraak*). Werkgevers kunnen daardoor enerzijds het *LKV doelgroep banenafpraak* voortaan toepassen zolang de dienstbetrekking duurt, in plaats van de huidige maximale termijn van drie jaar. Dit komt de duurzaamheid van deze banen ten goede, omdat dit werkgevers stimuleert de werknemers in dienst te houden. Anderzijds kunnen werkgevers het *LKV doelgroep banenafpraak* toepassen voor alle werknemers uit de doelgroep banenafpraak die ze in dienst hebben, en niet, zoals dat in de huidige situatie het geval is, alleen voor de werknemers die onlangs in dienst zijn getreden. Ook is het de bedoeling om de doelgroepverklaring voor dit loonkostenvoordeel af te schaffen.
- het verzachten van de gevolgen van het afschaffen van het LIV voor werkgevers van de meest kwetsbare werknemers. Het gaat dan om mensen die werken in de sociale werkvoorziening (Wsw intern) en mensen die werken in een beschutte werkomgeving (beschut werk). Werkgevers die deze mensen in dienst hebben worden tegemoetgekomen in het wegvallen van het LIV.

Definitieve besluitvorming over de effectievere invulling van de Wtl is door het kabinet Rutte-III overgelaten aan het kabinet Rutte-IV.⁸ In het coalitieakkoord van Rutte-IV is afgesproken het LIV af te schaffen en het alternatieve instrument, het loonkostenvoordeel voor jongeren, niet in te voeren.⁹ Dit wetsvoorstel voorziet in het afschaffen van het LIV. Paragraaf 3.1. gaat hierop nader in. Het niet invoeren van het loonkostenvoordeel voor jongeren vergt geen wetswijziging.

Conform de afspraken uit het pensioenakkoord wendt het coalitieakkoord een deel van de vrijkomende middelen aan om de gevolgen van het afschaffen van het LIV te verzachten voor de werkgevers van werknemers

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 32 043, nr. 505.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 32 043, nr. 457, p. 17.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 34 304, nr. 15.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 224.

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77, budgettaire bijlage, p. 4.

die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Voor de mensen die tot de doelgroep banenafpraak behoren, gebeurt dit door het hiervoor gemelde structureel maken van het LKV doelgroep banenafpraak. Dit is onderdeel van het concept Wetsvoorstel banenafpraak. In de brief van 7 juni 2023 is aangekondigd dat het streven is om het geactualiseerde concept Wetsvoorstel banenafpraak op korte termijn aan de Tweede Kamer aan te bieden.¹⁰

Werkgevers – voornamelijk sociaal ontwikkelbedrijven, maar ook reguliere werkgevers die voorzien in beschut werk -ontvangen op dit moment voor werknemers die bij hen in een beschutte werkomgeving werken het LIV, als aan de voorwaarden hiervan wordt voldaan. Werkgevers hebben echter voor deze werknemers geen recht op het *LKV doelgroep banenafpraak* en kunnen dus ook niet profiteren van het structureel maken van dit loonkostenvoordeel. Om ook voor deze werkgevers de achteruitgang in inkomsten te mitigeren komt het kabinet hen, zoals aangegeven in de brief van 6 juli 2020,¹¹ hierin tegemoet via bestaande geldstromen. Dit wordt vormgegeven door de bestaande budgetten voor beschut werk en de sociale werkvoorziening in het gemeentefonds op te hogen. Paragraaf 3.2.2 gaat hierop nader in.

1.2 De werking van het loonkostenvoordeel herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer verbeteren

Het kabinet heeft bij de brief van 14 september 2022¹² de evaluatie van de loonkostenvoordelen naar de Tweede Kamer gezonden. In deze evaluatie komt een aantal knelpunten in de werking van de loonkostenvoordelen naar voren. In het voorliggende wetsvoorstel is een verbetering opgenomen om een van deze knelpunten op te lossen. Deze verbetering ziet op een beter bereik van het *loonkostenvoordeel herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer*. Ook uit signalen van de uitvoeringspraktijk blijkt dat op dit onderdeel de werking van *het loonkostenvoordeel herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* kan worden verbeterd. Door deze aanpassing zullen er meer werknemers met een arbeidshandicap onder de doelgroep van het loonkostenvoordeel herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer gaan vallen. Hoofdstuk 4 gaat hierop nader in.

Deze verbetering leidt tot extra uitgaven waar paragraaf 5.2 nader op ingaat.

In hoofdstuk 2 wordt kort¹³ ingegaan op de huidige werking van het LIV en de loonkostenvoordelen. Hoofdstuk 3 gaat over het afschaffen van het LIV. Hoofdstuk 4 betreft het verbeteren van de werking van het *loonkostenvoordeel herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer*. In de hoofdstukken 5, 6, 7 en 8 wordt respectievelijk ingegaan op de financiële aspecten, het doenvermogen van burgers en werkgevers, de regeldruk en de ontvangen commentaren.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 281.

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 34 304, nr. 15, p. 5.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 257.

¹³ Uitgebreide informatie over het LIV en loonkostenvoordelen is te vinden in het Kennisdocument Wtl: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2017/08/28/kennisdocument-wtl>.

2. Het lage inkomensvoordeel en de loonkostenvoordelen

2.1 Het lage inkomensvoordeel

Het LIV, ingevoerd per 1 januari 2017, is een tegemoetkoming in de loonkosten voor werkgevers die werknemers met een inkomen op of net boven het wettelijk minimumloon (WML) in dienst hebben.¹⁴ Daarnaast dienen voor de werknemer minimaal 1.248 verloonde uren per jaar in de loonaangifte te zijn opgenomen. De tegemoetkoming bedraagt € 0,49 per verloond uur met een maximum van € 960 per kalenderjaar.¹⁵ De tegemoetkoming op grond van het LIV wordt automatisch uitbetaald in het jaar volgend op het kalenderjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft. UWV berekent de hoogte van het LIV en de Belastingdienst verzendt de beschikking en keert het bedrag aan LIV aan werkgevers uit.

2.2 Het LIV in cijfers

	2022 ¹
Aantal werkgevers	98.346
Aantal werknemers	432.606
Aantal verloonde uren	758.400.000
Berekend bedrag	€ 361.300.000

¹ Dit betreft de definitieve cijfers over het kalenderjaar 2021, uitbetaald in 2022.

Bron: UWV beleidsinformatie Wtl 2022

2.3 De loonkostenvoordelen

De loonkostenvoordelen, ingevoerd per 1 januari 2018, betreffen tegemoetkomingen in de loonkosten aan werkgevers die werknemers met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in dienst nemen en houden. De loonkostenvoordelen zijn de opvolger van de premiekortingen, waarbij een werkgever een korting kreeg op de af te dragen premies werknemersverzekeringen.

Een werkgever heeft recht op een loonkostenvoordeel wanneer hij iemand uit één van de doelgroepen in dienst neemt. Er zijn vier doelgroepen: werknemers van 56 jaar en ouder met recht op een uitkering, werknemers uit de doelgroep banenafpraak, werknemers met een arbeidshandicap en herplaatsen van werknemers met een arbeidshandicap. Het *LKV oudere werknemer* is bedoeld voor de werkgever die een werknemer van 56 jaar en ouder in dienst neemt die in de maand daaraan voorafgaand een gehele of gedeeltelijke werkloosheids-,¹⁶ arbeidsongeschiktheids-¹⁷ of bijstandsuitkering¹⁸ ontving. De werkgever ontvangt het *LKV arbeidsgehandicapte werknemer* als hij een werknemer in dienst neemt die in de maand daaraan voorafgaand een geheel of gedeeltelijke WIA-, WAO- of WAZ-uitkering ontving. Ook komt een werkgever in aanmerking voor het *LKV arbeidsgehandicapte werknemer* als het een werknemer in dienst heeft die op de eerste dag na afloop van de wachttijd van de WIA voor

¹⁴ Om in aanmerking te komen voor het LIV, dient de werknemer een gemiddeld uurloon te hebben van tussen de 100–125 procent WML (2023) of tussen de 100–104 procent WML (2024).

¹⁵ Voor 2022 bedroeg de tegemoetkoming eenmalig € 0,78 per verleend uur met een maximum van € 1.520 per werknemer per jaar.

¹⁶ WW, IOW.

¹⁷ WAO, WIA, Wajong, Waz, Wamil of inkomensondersteuning Wajong.

¹⁸ Participatiewet inclusief Bbz, IOAW/Z.

minder dan 35 procent arbeidsongeschikt is. De werkgever ontvangt het *LKV doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden* als hij een werknemer in dienst neemt die in de voorafgaande maand behoorde tot de doelgroep banenafpraak of als de werknemer door ziekte of gebrek problemen heeft gehad in het volgen van onderwijs en binnen 5 jaar na afronding van dat onderwijs in dienst komt bij de werkgever. Het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* is tot slot bedoeld voor de werkgever die een werknemer met een WIA-, WAO- of WAZ-uitkering laat terugkeren in de eigen functie, of in een andere functie in hetzelfde bedrijf laat werken.

Om in aanmerking te komen voor het loonkostenvoordeel, dient de werkgever in bezit te zijn van een doelgroepverklaring. De doelgroepverklaring is een bewijs dat de werknemer behoort tot de doelgroep van één of meerdere loonkostenvoordelen. Op de verklaring is tevens vermeld dat aan de overige voorwaarden, zoals bijvoorbeeld leeftijd en komend uit een uitkeringssituatie, is voldaan. De werknemer vraagt deze doelgroepverklaring in de meeste gevallen aan bij het UWV. Een werknemer van 56 jaar en ouder die een gemeentelijke uitkering ontvangt, vraagt de doelgroepverklaring aan bij zijn gemeente. De werknemer kan ook de werkgever machtigen de doelgroepverklaring bij aan te vragen.

De werkgever kan voor één of meer van zijn werknemers recht hebben op één of meerdere loonkostenvoordelen, als aan de voorwaarden wordt voldaan. Stapeling van loonkostenvoordelen voor dezelfde werknemer is niet mogelijk. Het hoogst berekende loonkostenvoordeel of, bij gelijke hoogte, de in de wet eerstgenoemde tegemoetkoming wordt uitbetaald. De werkgever vraagt het betreffende loonkostenvoordeel aan in zijn loonaangifte. Wanneer het loonkostenvoordeel wordt toegekend, krijgt de werkgever een tegemoetkoming per verloond uur, voor een bepaalde looptijd. In de tabel hieronder staan de verschillende loonkostenvoordelen kort uitgewerkt.

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	€ 1,01	€ 2.000	3 jaar
LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer	€ 3,05	€ 6.000	1 jaar

Naast de maximale looptijd en het maximumbedrag geldt bovendien de voorwaarde dat de werknemer niet in de afgelopen zes maanden bij dezelfde werkgever mag hebben gewerkt (anti-draaieurbepaling).

Net als bij het LIV berekent UWV het recht op en de hoogte van de loonkostenvoordelen en verzendt de Belastingdienst de beschikking en keert het bedrag aan loonkostenvoordelen aan werkgevers uit. De tegemoetkoming wordt uitbetaald in het jaar volgend op het kalenderjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft.

2.4 De loonkostenvoordelen in cijfers

Jaar 2021 ¹	Aantal werkgevers	Aantal werknemers	Waarvan aantal werknemers gemeentelijke uitkering	Aantal verloonde uren	Uitbetaald bedrag
LKV oudere werknemer	14.491	36.254	3.313	29.400.000	€ 88.700.000
LKV arbeidsgehandicapte werknemer	7.065	13.786	–	8.400.000	€ 25.500.000

Jaar 2021 ¹	Aantal werkgevers	Aantal werknemers	Waarvan aantal werknemers gemeentelijke uitkering	Aantal verloonde uren	Uitbetaald bedrag
LKV doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden	9.087	29.930	–	22.300.000	€ 22.400.000
LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer	432	581	–	15.350	€ 53.054

¹ Dit betreft de berekende bedragen over het kalenderjaar 2021, uitbetaald in 2022.

Bron: UWV beleidsinformatie Wtl 2022

2.5 Rechtsbescherming in de Wtl

Het recht op en de hoogte van het LIV wordt middels een ambtshalve genomen beschikking toegekend door de Belastingdienst. De Belastingdienst neemt die beschikking over toekenning en hoogte van het LIV uiterlijk 31 juli van het jaar volgend op het jaar waarop het LIV betrekking heeft. Een werkgever kan bezwaar en eventueel beroep aantekenen tegen deze beschikking, zowel over de toekenning als over de hoogte van het LIV. Er kan hoger beroep worden ingesteld bij het Gerechtshof, en cassatieberoep bij de Hoge Raad.

Op twee verschillende momenten in het proces van toekenning van een LKV is er de mogelijkheid tot bezwaar en eventueel beroep. Ten eerste kan de werknemer, als aanvrager van de doelgroepverklaring, bezwaar maken en eventueel daarna beroep instellen tegen de beschikking van UWV op de aanvraag van de doelgroepverklaring. De werkgever kan ook bezwaar maken tegen deze beschikking, aangezien de werkgever bij deze beschikking belanghebbende is. Hiervoor moet de werkgever wel op de hoogte zijn van de aanvraag door de werknemer. De werknemer is niet verplicht de werkgever van de aanvraag of de beschikking op de aanvraag op de hoogte te stellen. UWV stuurt een belanghebbende werkgever geen kopie van de beschikking in reactie op de aanvraag voor een doelgroepverklaring. Een werkgever krijgt alleen een kopie van de beschikking over de aanvraag voor een doelgroepverklaring als de betreffende werknemer de werkgever heeft gemachtigd om de aanvraag namens deze werknemer in te dienen, of als de werknemer in de aanvraag voor een doelgroepverklaring akkoord heeft gegeven voor toezending van de beschikking op de doelgroepverklaring aan de belanghebbende werkgever. Eventueel hoger beroep kan worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep.

De tweede mogelijkheid tot bezwaar en eventueel beroep is voor de werkgever. Dit kan worden ingesteld tegen de beschikking van de Belastingdienst met de toekenning en definitieve berekening van het recht op LKV. Het recht op en de hoogte van LKV en LIV worden in dezelfde beschikking vastgesteld door de Belastingdienst. De werknemer is bij deze beschikking mogelijk belanghebbende en kan, indien dat het geval is, in die hoedanigheid ook rechtsmiddelen inzetten. Eventueel hoger beroep kan worden ingesteld bij het Gerechtshof, en cassatieberoep bij de Hoge Raad.

Voorafgaand aan de beschikking over LKV of LIV krijgen werkgevers van UWV een voorlopige berekening van de hoogte van LKV of LIV. Werkgevers hebben daarmee de mogelijkheid om de berekening te controleren en kunnen eventuele fouten en tekortkomingen in de loonaangifte herstellen door het indienen van correctieberichten bij de Belastingdienst. Dit bericht met de voorlopige berekening is geen beschikking waartegen bezwaar en beroep openstaat. De aanvrager van de doelgroepverklaring of het loonkostenvoordeel wordt bij de

beschikking geïnformeerd over de mogelijkheden en voorwaarden voor bezwaar en beroep. Ook bij de beschikking over toekenning en hoogte van het LIV wordt de werkgever geïnformeerd over diens mogelijkheden om rechtsmiddelen in te zetten.

3. Afschaffen LIV

3.1 Aanleiding en achtergrond

Om een inclusieve arbeidsmarkt dichterbij te brengen voeren meerdere kabinetten al langere tijd beleid om de baankansen en de werkzekerheid voor kwetsbare groepen te vergroten. Bij het bevorderen van kansen op een baan en werkzekerheid voor mensen aan de basis van de arbeidsmarkt wordt het spanningsveld betreden tussen inkomenszekerheid voor werknemers en de loonkosten voor werkgevers, dat in belangrijke mate bepalend is voor de omvang van de werkgelegenheid. Veronderstelling daarbij is dat de kansen op een baan en werkzekerheid toenemen als de loonkosten niet te sterk oplopen. Loonkosten kunnen worden verlaagd door werknemers minder te betalen waarmee hun koopkracht daalt, of door de werkgeverkosten te verlagen. Om zowel de inkomenszekerheid als werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te waarborgen is er met de invoering van het LIV per 1 januari 2017 voor gekozen de kosten van arbeid gericht te verlagen.¹⁹ Op deze wijze werd beoogd enerzijds de inkomenspositie van mensen aan de basis van de arbeidsmarkt te beschermen en anderzijds een groter effect te bereiken dan een generieke verlichting van de werkgeverslasten.²⁰ De introductie van het LIV was onderdeel van een groter pakket aan maatregelen om de lasten op arbeid te verlagen en de economische groei te bevorderen, om zo meer mensen aan het werk te helpen.²¹

De verwachting was dat door deze financiële tegemoetkoming de vraag naar arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt toe zou nemen. Het verwachte werkgelegenheidseffect is voorafgaand aan de invoering in 2017 door het CPB ex ante geraamd op 7.000 extra voltijdsbanen.²² Dit staat gelijk aan een stijging van de netto arbeidsparticipatie met 0,1 procentpunt.

De Tweede Kamer en stakeholders hebben de afgelopen jaren vraagtekens geplaatst bij de kosteneffectiviteit van het LIV,²³ als gevolg waarvan het LIV in 2019 is geëvalueerd op doeltreffendheid.²⁴ Uit die evaluatie blijkt dat de arbeidsmarkteffecten van het LIV positief, maar gering zijn. Door het LIV is de netto arbeidsparticipatie gestegen met tussen de 3 duizend en 23 duizend extra werkende personen. Deze stijging is dus in lijn met het verwachte werkgelegenheidseffect.

De Algemene Rekenkamer heeft het LIV in 2019 onderzocht en concludeerde dat de regeling ondoelmatig is, gezien de uitgaven van € 500 miljoen en het beperkte werkgelegenheidseffect.²⁵ Bovendien kan worden

¹⁹ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 304, nr. 3, p. 2.

²⁰ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 304, nr. 3, p. 9.

²¹ *Kamerstukken II* 2014/15, 32 140, nr. 13, p. 1.

²² Bij een budget van toen circa € 700 mln.

²³ Kamervragen Omtzigt en Heerma, Aanhangsel van de handelingen II, 2017/18, 3088; Kamervragen Van Kent, Aanhangsel van de handelingen II, 2019/20, 1326; Kamervragen Van Dijk, Aanhangsel van de handelingen II, 2018/19, 2472. *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000-XV, nr. 45 motie van het lid Smeulders. EenVandaag 2 april 2019 <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/regeling-die-moet-zorgen-voor-meer-banen-houdt-lonen-laag>.

²⁴ *Kamerstukken II* 2019/20, 32 043, nr. 505.

²⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 470 XV, nr. 2 bijlage Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van SZW, p. 42.

aangenomen dat dit effect verder afneemt door de verlaging van de bedragen van het LIV die zijn afgesproken bij het pensioenakkoord.²⁶ Bij een gelijkblijvende doelgroep, maar met lagere tegemoetkomingen, zal het LIV naar verwachting relatief nog minder impact hebben.

Bovendien wees de Raad van State in zijn advies bij de wet al op het risico op «cadeau-effecten», omdat het LIV een maatregel is die weliswaar is gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt maar een generiek karakter heeft.²⁷ Bedoeld werd dat het LIV ook een tegemoetkoming geeft aan werkgevers voor groepen werknemers met een laag inkomen die ook zonder deze tegemoetkoming in dienst zouden zijn genomen. Dit blijkt ook uit het beperkte werkgelegenheidseffect. Een groot deel van de banen waarvoor LIV wordt verstrekt zou ook hebben bestaan als het LIV niet zou bestaan. Dit cadeau-effect wordt ook bevestigd in het eerdergenoemde onderzoek van de Algemene Rekenkamer: bij het merendeel van de door hen geïnterviewde werkgevers is geen sprake van het gewenste gedrags-effect om banen te creëren en te behouden.²⁸ Zij nemen het LIV niet of slechts zeer beperkt mee in besluiten om mensen in dienst te nemen of te houden. Uitzondering zijn de sociaal ontwikkelbedrijven. Anders dan de andere geïnterviewde werkgevers, geven zij aan dat zij de ontvangsten op basis van het LIV vooraf budgetteren en specifiek gebruiken voor personele uitgaven.

Gezien de beperkte kosteneffectiviteit en het «cadeau-effect» is het LIV naar de mening van de regering niet het juiste instrument gebleken om werkgelegenheidseffecten te realiseren. Dit heeft ook een rol gespeeld bij de afspraken in het pensioenakkoord over de Wtl. In het pensioenakkoord is afgesproken dat werkgevers met het kabinet onderzoeken of voor het geheel aan instrumenten in de Wtl, waaronder het LIV, tot een effectievere invulling kan worden gekomen.²⁹ Uitgangspunt daarbij is dat de Wtl een arbeidsmarktinstrument moet zijn dat werkgevers, in samenhang met andere instrumenten, (financieel) ondersteunt om mensen aan te nemen of in dienst te houden met een structureel zwakke(re) positie op de arbeidsmarkt. Daarom is uitdrukkelijk afgesproken dat het bezuinigings-bedrag binnen de Wtl niet kan veranderen en geldt het huidige instrumentarium van de Wtl als kader waarbinnen de gelden worden besteed.

Ter uitwerking van die afspraak is met werkgevers overeengekomen het LIV af te schaffen en om te vormen tot een loonkostenvoordeel specifiek gericht op jongeren met een (potentieel) kwetsbare positie op de arbeidsmarkt (*LKV jongeren*).³⁰ Het was de bedoeling dit *LKV jongeren* te gaan verstrekken als een werkgever een jongere tussen de 18 jaar en 27 jaar in dienst zou nemen, die ten minste 100 en maximaal 125 procent van het wettelijk minimum(jeugd)loon zou verdienen en minimaal 1.248 uur per kalender jaar zou werken. Het *LKV jongeren* zou, net als het LIV, automatisch worden uitbetaald.

²⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 223, nrs. 1–3. Ter dekking van de temporisering van de AOW leeftijd is het hoge LIV gehalveerd en een taakstelling van € 200 miljoen cumulatief voor de Wtl opgelegd, dat als een structurele taakstelling van 14 mln. per jaar op het LIV is ingevuld. Als gevolg daarvan zijn de uitgaven aan het LIV gedaald naar € 388 miljoen (2021).

²⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 304, nr. 2, p. 2.

²⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 470 XV, nr. 2 bijlage Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van SZW, p. 41 en 42.

²⁹ Kamerstukken II 2018/19, 32 043, nr. 457, p. 17.

³⁰ Kamerstukken II 2019/20, 34 304, nr. 15. Er is ook afgesproken om het huidige loonkostenvoordeel banenafpraak structureel te maken (in plaats van nu maximaal drie jaar) en beschikbaar te stellen ten behoeve van mensen die werkgevers al dienst hebben. Daarnaast is een compensatie afgesproken voor mensen die werken op een beschutte werkplek en voor mensen met een Wsw-indicatie die werken binnen een sociaal ontwikkelbedrijf omdat voor hen geen recht op het LKV doelgroep banenafpraak bestaat.

Om vast te stellen of de beoogde doelgroep van potentieel kwetsbare jongeren daadwerkelijk met deze parameters zou worden bereikt, is met werkgevers ook afgesproken eerst onderzoek te doen naar het bereik van de doelgroep. Dit onderzoek is uitgevoerd in 2021. Uit dit onderzoek³¹ blijkt dat met deze parameters 54 procent van de banen die onder het *LKV jongeren* zou vallen, zou worden ingevuld door jongeren met een (potentieel) kwetsbare positie op de arbeidsmarkt: 24 procent door jongeren zonder startkwalificatie en 31 procent door jongeren met startkwalificatie en ten minste één risicokenmerk van (potentiële) kwetsbaarheid.³² Met een aanpassing van de parameters zou het doelgroepbereik volgens het onderzoek kunnen worden vergroot. Hierdoor zou 61 procent van de banen die onder het *LKV jongeren* zou vallen, worden ingevuld door jongeren met een (potentieel) kwetsbare positie op de arbeidsmarkt bereiken.³³ Daarvan zou slechts 27 procent jongeren zonder startkwalificatie worden bereikt.

Naar de mening van de regering worden daarmee te weinig kwetsbare jongeren bereikt, en dan met name jongeren zonder startkwalificatie, waardoor dit loonkostenvoordeel naar verwachting (te) weinig extra banen voor deze kwetsbare doelgroep creëert. Het doel van het *LKV jongeren* zou immers zijn om structureel extra kansen te geven aan een kwetsbare doelgroep. Het is zeer de vraag of deze banen er ook niet zonder dit loonkostenvoordeel zouden komen. Verwachting is dat de werkgevers dit loonkostenvoordeel slechts in beperkte mate zouden gaan gebruiken voor het behouden of creëren van banen. Het automatisch uitkeren van het instrument draagt bij aan deze twijfel. Het *LKV jongeren* zou daarmee erg lijken op het LIV en naar verwachting ook dezelfde beperkte doeltreffendheid hebben. De eerder door de Raad van State geconstateerde «cadeau-effecten» bij het LIV zouden waarschijnlijk ook ontstaan bij het *LKV jongeren*. Het kabinet heeft daarom besloten het loonkostenvoordeel voor jongeren niet in te voeren en het LIV af te schaffen.³⁴ Dit wetsvoorstel voorziet in het afschaffen van het LIV.

3.2 Inhoud wetsvoorstel afschaffen LIV

3.2.1 Algemeen

Het LIV beoogt werkgevers te stimuleren mensen met een laag inkomen³⁵ in dienst te nemen en te houden. De kosteneffectiviteit is zoals in paragraaf 3.1 besproken echter beperkt. Het LIV wordt daarom afgeschaft. In het voorliggende wetsvoorstel vervallen hiertoe alle bepalingen in de Wtl die betrekking hebben op het LIV. Ook de kosteneffectiviteit van het alternatieve instrument, een loonkostenvoordeel voor jongeren, is naar verwachting twijfelachtig. Dit loonkostenvoordeel voor jongeren wordt daarom niet ingevoerd.

De beoogde invoeringsdatum van dit onderdeel van het wetsvoorstel is 1 januari 2025. Wijzigingen in de Wtl kunnen alleen ingaan met ingang van 1 januari van een jaar omdat de Wtl-aanspraken per kalenderjaar worden vastgesteld. Omdat de uitbetaling van tegemoetkoming op grond van het LIV daarnaast altijd plaats vindt in jaar t+1, treedt de besparing door de afschaffing op in 2026.

³¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 34 352, nr. 224.

³² Vanwege afrondingsverschillen zit er een verschil tussen de som van de percentages (54 procent) en de individuele percentages (24 procent en 31 procent).

³³ *Kamerstukken II 2021/22*, 34 352, nr. 224, p. 5. In deze variant wordt de leeftijd verlaagd van 27 jaar naar 25 jaar en de urennorm van 1.248 uur naar 1.000 uur.

³⁴ *Kamerstukken II 2021/22*, 35 788, nr. 77, budgettaire bijlage, p. 4.

³⁵ Om in aanmerking te komen voor het LIV, dient de werknemer een gemiddeld uurloon te hebben van tussen de 100–125 procent WML (2023) of tussen de 100–104 procent WML (2024).

3.2.2 Gevolgen voor werkgevers en werknemers

Afschaffen LIV

Door het afschaffen van het LIV ontvangen werkgevers minder financiële tegemoetkomingen voor werknemers die minimaal 100 en maximaal 125 procent³⁶ van het WML verdienen en minimaal 1.248 verloonde uren per kalenderjaar hebben. De bijdrage aan werkgevers, van gemiddeld circa € 875 per werknemer op jaarbasis, vervalt.

Deze afschaffing leidt niet tot een inbreuk op eigendom van werkgevers. Omdat de afschaffing in de toekomst plaatsvindt en dus niet raakt aan huidige aanspraken van werkgevers op het LIV, is geen sprake van een bestaand eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) dat wordt geraakt. Daarnaast is er ook geen sprake van een gerechtvaardigde verwachting dat eigendom zal worden verkregen in de zin van artikel 1 Eerste Protocol EVRM. Werkgevers kunnen namelijk niet gerechtvaardigd verwachten dat zij in de toekomst het LIV zullen ontvangen. Voor het LIV gelden immers voorwaarden die jaarlijks worden getoetst. Hierdoor is voor iedere werkgever onzeker of deze (ook) in de toekomst in aanmerking zal komen voor het LIV. Dit geldt te meer nu werkgevers hiervoor afhankelijk zijn van omstandigheden die deels buiten hun macht liggen, zoals of werknemers tegen een bepaald uurloon bij hen in dienst zijn of blijven, en hoeveel uren deze werknemers werken. Daarnaast geniet de Staat een brede «margin of appreciation» om het belastingstelsel vorm te geven³⁷, waardoor bij een mogelijke toekomstige aanspraak op een belastingvoordeel niet snel sprake is van een gerechtvaardigde verwachting dat eigendom zal worden verkregen. Ook het LIV is een belastingvoordeel, dat immers volgens de wet gezien moet worden als een terug te geven bedrag aan rijksbelastingen.³⁸ Ook om deze reden kunnen werkgevers niet gerechtvaardigd verwachten dat het LIV, dat wordt ingezet ter stimulering van een beleidsdoel, ook in toekomstige jaren zal blijven bestaan.

Het LIV heeft geen direct effect op werknemers of werkzoekenden, omdat het een tegemoetkoming aan werkgevers betreft. Wel kan het voor sommige werkgevers minder aantrekkelijk zijn om werknemers met een laag inkomen in dienst te nemen en te houden. Het CBP verwacht als gevolg van het afschaffen van het LIV een beperkte daling van de werkgelegenheid met 0,1 procent³⁹ en specifiek voor personen met een migratieachtergrond met 0,3 procent.⁴⁰ Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven, blijkt uit de effectevaluatie van het LIV dat de LIV-tegemoetkoming voor veel werkgevers niet doorslaggevend is om iemand met een laag inkomen in dienst te nemen en te houden.

Daar staat tegenover dat het kabinet conform de afspraken in het coalitieakkoord een aantal grote hervormingen in de arbeidsmarkt wil doorvoeren, die de bestaanszekerheid van lage- en middeninkomens versterken en de lasten verlagen.⁴¹ De ambitie van het kabinet is om bestaanszekerheid te vergroten door de kwaliteit en voorwaarden van werk te verbeteren. Hierbij wordt gekeken naar het stimuleren van werkgevers tot het aangaan van duurzame arbeidsrelaties en het verder

³⁶ Vanaf 2024 geldt het voordeel bij een gemiddeld uurloon tussen de 100–104 procent WML.

³⁷ EHRM 10 juni 2003, M.A. en 34 anderen t. Finland, ECLI:CE:ECHR:2003:0610DEC002779395.

³⁸ Zie artikel 4.4, eerste lid, van de Wtl.

³⁹ Centraal Planbureau, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, update sociale zekerheid, mei 2020, p. 38/39.

⁴⁰ Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt, oktober 2020, p. 119/120.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 788, nr. 77, p. 23.

reguleren van flexibele arbeidsvormen. Ook zal de positie van werkenden in Nederland verder worden versterkt door het verder intensiveren van de mogelijkheden tot om- en bijscholing en van-werk-naar-werk-dienstverlening.⁴²

Het eindrapport van de commissie Regulering van Werk (commissie-Borstlap) en het hoofdstuk «Arbeidsmarkt, inkomensverdeling en gelijke kansen» uit het SER MLT-advies vormen de leidraad over hoe de inrichting van de arbeidsmarkt van de toekomst eruit komt te zien. In het coalitieakkoord zijn daarnaast specifieke maatregelen opgenomen. Afgesproken is om in totaal € 500 mln. per jaar te investeren in het hervormen van de arbeidsmarkt, re-integratie en het aanpakken van armoede en schulden.

Banenaafpraak en beschut werk

De regering heeft bijzondere aandacht voor de groep mensen die een baan heeft in het kader van de banenaafpraak of die op een beschutte werkplek werken op grond van Wet sociale werkvoorziening of op grond van de Participatiewet (nieuw beschut). De regering wil de gevolgen van het afschaffen van het LIV mitigeren voor werkgevers die deze mensen in dienst nemen en hebben. Dit is in lijn met de afspraken in het pensioenakkoord die het vorige kabinet met werkgevers heeft gemaakt.

Voor de doelgroep banenaafpraak worden de gevolgen van het afschaffen van het LIV verzacht door het voorgenomen structureel maken van het *LKV doelgroep banenaafpraak* en het voorgenomen afschaffen van de doelgroepverklaring zoals aangekondigd in de brief van 6 juli 2020.⁴³ De maximale periode van dit loonkostenvoordeel is nu nog maximaal drie jaar per werknemer, maar voorgesteld wordt het loonkostenvoordeel te laten doorlopen zolang de dienstbetrekking voortduurt. Ook kunnen werkgevers het *LKV doelgroep banenaafpraak* toepassen voor alle werknemers uit de doelgroep banenaafpraak die ze in dienst hebben, en niet alleen voor de werknemers uit de doelgroep banenaafpraak die onlangs in dienst zijn getreden. Dat geldt dus ook voor werknemers voor wie de werkgever al eerder het *LKV doelgroep banenaafpraak* voor de maximale termijn heeft toegepast. Dat is nu niet het geval. Het *LKV doelgroep banenaafpraak* stimuleert door deze wijzigingen niet alleen het in dienst nemen, maar ook het in dienst houden van mensen uit de doelgroep banenaafpraak met als doel de duurzaamheid van de banen te bevorderen. Daarnaast is het de bedoeling de doelgroepverklaring voor het *LKV doelgroep banenaafpraak* af te schaffen. Werkgevers kunnen dan op basis van het doelgroepregister banenaafpraak bepalen of ze voor een werknemer in aanmerking komen voor het *LKV doelgroep banenaafpraak*. Dit is mogelijk omdat de werkgever, anders dan bij de andere loonkostenvoordelen, in het doelgroepregister kan zien voor wie hij een *LKV doelgroep banenaafpraak* kan aanvragen.

Zowel de voorgenomen uitbreiding van het *LKV doelgroep banenaafpraak* als de voorgenomen afschaffing van de doelgroepverklaring voor het *LKV doelgroep banenaafpraak* zijn onderdeel van het concept Wetsvoorstel banenaafpraak. In de brief van 7 juni 2023 is aangekondigd dat het streven is om het geactualiseerde concept Wetsvoorstel banenaafpraak op korte termijn aan de Tweede Kamer aan te bieden.⁴⁴

⁴² Kamerstukken II 2021/22, 29 544, nr. 1112, «Hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt van 5 juli 2022».

⁴³ Kamerstukken II 2019/20, 34 304, nr. 15, p. 4 en 5.

⁴⁴ Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 281.

Sociaal ontwikkelbedrijven, maar ook reguliere werkgevers die voorzien in beschut werk op grond van de Participatiewet of Wet sociale werkvoorziening (Wsw), worden niet bereikt via de aanpassingen in het *LKV doelgroep banenafpraak*, omdat voor hen geen recht op *LKV doelgroep banenafpraak* bestaat. Deze werknemers tellen immers niet mee voor de banenafpraak.⁴⁵

Werkgevers kunnen voor deze werknemers wel aanspraak maken op het LIV, als aan de voorwaarden wordt voldaan. Nu het LIV verdwijnt, zullen de werkgevers die deze mensen op een beschutte werkplek of binnen het sociaal ontwikkelbedrijf in dienst hebben een behoorlijke achteruitgang in financiële voordelen ervaren. Sociaal ontwikkelbedrijven budgetteren vooraf de ontvangsten op basis van het LIV en gebruiken deze specifiek voor personele uitgaven.

Om de achteruitgang te mitigeren zal het kabinet hen, zoals aangegeven in de brief van 6 juli 2020,⁴⁶ hierin tegemoetkomen via bestaande geldstromen.

Tegemoetkoming voor het wegvallen van het LIV vindt plaats via ophoging van de bestaande budgetten voor beschut werk en de Wsw in het gemeentefonds. Deze geldstromen bieden gemeenten financiering voor een beschutte werkplek respectievelijk de plaatsing in het sociaal ontwikkelbedrijf. Het bedrag per Wsw-plek wordt verhoogd met € 255, en het bedrag per beschut werkplek wordt verhoogd met € 362. In totaal gaat het om € 12,7 miljoen aan compensatie in 2025. Deze compensatie zal vanaf 2025 plaatsvinden, het eerste jaar dat het LIV niet meer bestaat. Gemiddeld genomen ontvangen werkgevers per Wsw'er naar schatting voor € 400 aan LIV en per beschut werker € 554 waarmee de beschikbare compensatie dus voor een groot deel de inkomstenderving opvangt. De tegemoetkoming komt naast maatregelen van het kabinet om beschut werk te stimuleren.⁴⁷ Naast een herverdeling van middelen richting gemeenten die daadwerkelijk plekken realiseren, wordt het budget per plek beschut werk vanaf 2024 structureel met € 2.157 verhoogd.⁴⁸ Daarnaast is de Wsw sinds 2015 afgesloten voor nieuwe instroom.

Aanpassing voorwaarden loonkostenvoordeel herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer

De aanpassing van de voorwaarden van het LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer leidt er toe dat meer werknemers aan de voorwaarden van dit loonkostenvoordeel zullen voldoen. Hierdoor zullen meer werkgevers dit loonkostenvoordeel ontvangen. Naar verwachting zal deze aanpassing een klein positief werkgelegenheidseffect hebben. Uit de evaluatie van de loonkostenvoordelen blijkt namelijk dat werkgevers werknemers waarvoor ze loonkostenvoordeel ontvangen langer in dienst houden.⁴⁹

3.2.3 Gevolgen voor de uitvoering

De afschaffing van het LIV is een complexiteitsreductie voor zowel UWV als de Belastingdienst. Tegelijkertijd is het schrappen van het instrument in de systemen van beide organisaties een ingrijpende wijziging. De

⁴⁵ Alleen detacheringen van mensen die werken op grond van de Wet sociale werkvoorziening naar reguliere werkgevers tellen mee voor de banenafpraak.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 34 304, nr. 15, p. 5.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2022–2023, 34 352, nr. 300

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2022–2023, 34 352, nr. 300, bijlage Berenschot: Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2022/23, 34 352, nr. 257.

wijziging van het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* betekent dat UWV de aanvragen van de doelgroepverklaring voor dit loonkostenvoordeel op een andere manier zal gaan beoordelen. Hoofdstuk 8 gaat hier nader op in de reactie op de ontvangen uitvoerings-toetsen van UWV en de Belastingdienst.

4. Verbetering werking loonkostenvoordeel herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer

In dit hoofdstuk wordt de aanpassing van de voorwaarden van het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* uitgewerkt. De beoogde datum van inwerkingtreding van dit onderdeel van het wetsvoorstel is 1 januari 2026.

4.1 Aanleiding en achtergrond

Het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* is een tegemoetkoming bedoeld voor de werkgever die, na afloop van de loondoorbetalingsperiode bij ziekte (de wachttijd op grond van de Wet WIA), zijn werknemer met een WIA-uitkering in dienst houdt. De werkgever heeft dan 1 jaar recht op een tegemoetkoming van € 3,05 per verloond uur met een maximum van € 6.000.

Het doel van het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* is om werkgevers te stimuleren mensen met een arbeidsbeperking, specifiek WIA-gerechtigden, in dienst te houden. Dit loonkostenvoordeel wijkt daarmee af van de andere loonkostenvoordelen die werkgevers stimuleren mensen uit bepaalde groepen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in dienst te nemen.

Specifiek is het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* bedoeld voor de situatie waarin een werknemer wegens arbeidsongeschiktheid uitvalt bij zijn werkgever. Zijn werkgever heeft vervolgens in beginsel de verplichting om voor 104 weken zijn loon door te betalen en om de werknemer te helpen re-integreren. Na die 104 weken vindt een WIA-beoordeling plaats door UWV. Wanneer een werknemer voor 35 procent of meer arbeidsongeschikt wordt verklaard, ontstaat het recht op een WIA-uitkering. Na de 104 weken verandert de verantwoordelijkheid van de werkgever. Op dat moment is het opzegverbod tijdens ziekte niet meer van toepassing en vervalt de re-integratie inspanningsverplichting van de werkgever.⁵⁰

Om de werkgever te stimuleren zich extra in te spannen zijn werknemer naast gedurende de wachttijd te laten re-integreren ook na de wachttijd in dienst te houden, bestaat het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer*. Hiermee wordt voor hen een gelijk spelveld gecreëerd met de werkgever die iemand met een WIA-uitkering in dienst neemt. De werkgever van die werknemer ontvangt dan immers het *LKV arbeidsgehandicapte werknemer*.⁵¹ Voor de arbeidsongeschikte werknemer biedt het extra zekerheid: hij heeft meer kans te kunnen blijven werken bij zijn werkgever met alle positieve effecten die daarbij horen tot gevolg.⁵²

⁵⁰ Voor eigenrisicodragers WGA (een minderheid van de bedrijven) geldt echter wel dat ze de WGA-uitkering moeten blijven betalen voor de werknemer, ook als deze uit dienst is. Een ERD is 10 jaar verantwoordelijk voor de re-integratie. Ook als het dienstverband is beëindigd.

⁵¹ Zie artikel 2.6 van de Wtl. Een werkgever komt in aanmerking voor het LKV arbeidsgehandicapte werknemer als hij een werknemer met een WIA-uitkering in dienst neemt. De werkgever heeft dan drie jaar recht op een tegemoetkoming van € 3,05 per verloond uur met een maximum van € 6.000.

⁵² Zie bijvoorbeeld de CPB/SCP publicatie «De brede baten van werk» uit 2020.

Daarnaast levert het in dienst houden van de werknemer ook een besparing op in de uitkeringslasten.

Op dit moment heeft de werkgever recht op dit loonkostenvoordeel als de werknemer zijn eigen arbeid geheel of gedeeltelijk hervat of geheel of gedeeltelijk een andere functie bij hem gaat bekleden en in de maand voorafgaand aan de hervatting van zijn eigen arbeid of het gaan bekleden van een andere functie recht had op een WIA-uitkering.

Er zijn de afgelopen jaren verschillende signalen van werkgevers en de uitvoering binnengekomen, waaruit blijkt dat het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* niet in alle situaties op de beoogde manier werkt. Ook uit de evaluatie kwam naar voren dat het loonkostenvoordeel slechts zeer beperkt wordt gebruikt. Dit lijkt het geval te zijn sinds de omzetting van de premiekortingen naar de loonkostenvoordelen. Dit is ook terug te zien in de sterke afname in het aantal toekenningen van het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* van 2018 tot en met 2020. In 2018 waren er 862 werkgevers die voor ongeveer 1.200 herplaatste arbeidsongeschikte werknemers in aanmerking kwamen voor het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer*. In 2021 is dit gezakt naar respectievelijk 432 werkgevers en 581 werknemers.⁵³ Deze cijfers duiden erop dat werkgevers bij het in dienst houden van een werknemer met een arbeidshandicap in weinig gevallen voor het loonkostenvoordeel in aanmerking komen.

Dat komt omdat de huidige bepalingen aangeven dat een werkgever die een werknemer met een arbeidshandicap in dienst houdt, alleen een loonkostenvoordeel kan ontvangen als de werknemer eerst recht heeft op een WIA-uitkering en daarna pas gestart is met passend werk. In de praktijk zal echter vaak gedurende de wachttijd al sprake zijn van re-integratie en uitvoeren van passende werkzaamheden. Dit is immers ook een van de eisen die de Wet verbetering poortwachter aan een werkgever stelt in het kader van zijn re-integratieplicht en is tevens het doel van de Wet WIA.

Aan de voorwaarden dat een werknemer zijn arbeid hervat bij dezelfde werkgever op het moment dat hij de maand voorafgaand al een WIA-uitkering had, wordt in de praktijk dus zelden voldaan. Dit is onwenselijk omdat werkgevers hierdoor niet optimaal worden gestimuleerd om mensen die arbeidsbeperkt zijn geworden in dienst te houden. Het gaat dan om de werknemers die tijdens de wachttijd bij de eigen werkgever gedeeltelijk hun eigen arbeid hervatten of geheel of gedeeltelijk in een andere functie gaan werken, na de wachttijd recht op een WIA-uitkering ontstaat en de werkgever deze werknemer in dienst houdt, in de eigen functie of in een andere functie binnen het bedrijf.

4.2 Voorgestelde oplossing

Om dit knelpunt op te lossen, is het voorstel in dit wetsvoorstel om de voorwaarden voor het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* te verruimen. In de nieuwe vormgeving van het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* heeft een werkgever ook recht op dit loonkostenvoordeel als de werknemer in de wachttijd van de WIA zijn eigen arbeid geheel of gedeeltelijk hervat of geheel of gedeeltelijk in een andere functie bij dezelfde werkgever gaat werken. Een werkgever heeft eveneens recht op dit loonkostenvoordeel als de werknemer na de wachttijd zijn arbeid hervat bij zijn werkgever in de eigen functie of in een andere functie binnen het bedrijf en op dat moment recht heeft op een

⁵³ Bron: Beleidsinformatie UWV 2018 en 2022.

WIA-uitkering. De werknemer vraagt dan binnen drie maanden na afloop van de 104 weken wachttijd een doelgroepverklaring aan bij UWV. Naar verwachting zullen er daardoor ongeveer 600 werkgevers voor ongeveer 900 werknemers extra in aanmerking komen voor het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer*.

Indien de wachttijd van 104 weken voor de WIA wordt verlengd omdat de werkgever onvoldoende inspanningen heeft verricht om de werknemer in zijn eigen arbeid geheel of gedeeltelijk te laten hervatten of een andere functie bij hem te laten bekleden, geldt hetzelfde als hierboven is vermeld ten aanzien van de reguliere wachttijd van 104 weken.

Het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* blijft daarnaast net als in de huidige situatie beschikbaar voor de werknemer die nadat het recht op een WIA-uitkering is ontstaan zijn eigen arbeid hervat of in een andere functie bij zijn werkgever gaat werken. In dat geval vraagt de werknemer de doelgroepverklaring aan binnen drie maanden na de hervatting van de eigen arbeid of het werken in een andere functie bij de eigen werkgever. Als de werknemer tijdens de wachttijd gedeeltelijk in zijn eigen of geheel of gedeeltelijk in een andere functie bij zijn werkgever werkt, opnieuw uitvalt en na het ontstaan van het WIA-recht weer in zijn eigen of een andere functie bij zijn werkgever terugkeert, ontstaat ook recht op het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer*.

UWV controleert in deze situaties of de werknemer aan de volgende voorwaarden voldoet:

- De werknemer heeft recht op een WIA-uitkering. Hij is dus minimaal 35 procent arbeidsongeschikt.
- De werknemer is op de eerste dag van het WIA-recht of, als de werkhervatting na de eerste dag van het WIA-recht plaatsvindt, op de eerste dag van de werkhervatting in dienst bij dezelfde werkgever (op loonheffingsnummer) als hij op de eerste dag van arbeidsongeschiktheid was.

De overige voorwaarden die gelden voor het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* en hoogte van de tegemoetkoming blijven ongewijzigd. De beoogde datum van inwerkingtreding van dit onderdeel van het wetsvoorstel is 1 januari 2026.

4.3 Overgangsrecht

Het wetsvoorstel voorziet op dit onderdeel in overgangsrecht. Het overgangsrecht regelt dat de uitbreiding van het recht op *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* ook geldt als de werknemer vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tijdens de wachttijd het eigen werk gedeeltelijk heeft hervat of geheel of gedeeltelijk in een andere functie bij dezelfde werkgever is gaan werken en het recht op WIA-uitkering is aangevraagd op of na de datum van inwerkingtreding van dit onderdeel van het wetsvoorstel. Bepalend is dus de aanvangsdatum van het recht op WIA-uitkering, die overeen komt met de einddatum van de wachttijd. Alleen als deze ná de ingangsdatum van het wetsvoorstel ligt, dan geldt de uitbreiding van het recht op *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer*. De regering realiseert zich dat hiermee grensgevallen zullen ontstaan. Afweging is dat het ongewenst en uitvoeringstechnisch ondoenlijk is om voor alle in het verleden toegekende WIA-uitkeringen na te gaan of er met terugwerkende kracht recht op het uitgebreide *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* bestaat.

5. Financiële aspecten

5.1 Afschaffen LIV

Een deel van de middelen die vrijkomen door het afschaffen van het LIV zal, zoals eerder aangekondigd door kabinet Rutte-III, worden aangewend voor het structureel maken van het loonkostenvoordeel voor de doelgroep banenafpraak⁵⁴ met als doel het bijdragen aan de duurzaamheid van de banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Er vinden daarom twee wijzigingen plaats in het *LKV doelgroep banenafpraak*. Het *LKV doelgroep banenafpraak* wordt structureel beschikbaar in plaats van maximaal drie jaar na in dienst treden. Daarnaast kunnen werkgevers het *LKV doelgroep banenafpraak* straks toepassen voor alle werknemers die ze in dienst hebben en niet alleen voor de werknemers die onlangs in dienst zijn getreden. Deze wijzigingen zijn opgenomen in het concept Wetsvoorstel banenafpraak. In de brief van 7 juni 2023 is aangekondigd dat het streven is om het geactualiseerde concept Wetsvoorstel banenafpraak op korte termijn aan de Tweede Kamer aan te bieden.⁵⁵

De wijzigingen leiden naar verwachting vanaf 2026 (vanwege uitbetaling in jaar t+1) tot extra uitgaven aan het *LKV doelgroep banenafpraak*. De uitgaven nemen in 2025 toe met € 113 miljoen en structureel met € 102 miljoen. De extra uitgaven voor het structureel beschikbaar maken van het *LKV doelgroep banenafpraak* bedragen structureel € 17 miljoen. Deze uitgaven zijn al verwerkt in de SZW begroting. Het beschikbaar maken van het *LKV doelgroep banenafpraak* voor alle werknemers uit de doelgroep die werkgevers in dienst hebben, leidt tot extra uitgaven van structureel € 85 miljoen. Deze extra uitgaven zijn onderdeel van het concept Wetsvoorstel banenafpraak, en worden gedekt uit het afschaffen van het LIV. Deze dekking is al verwerkt in de SZW begroting.

De resterende middelen die vrijkomen door het afschaffen van het LIV zijn grotendeels ingezet binnen het coalitieakkoord. Daarnaast is een deel van de middelen gereserveerd voor de tegemoetkoming voor de werkgevers van mensen die werken op een beschutte werkplek en mensen met een Wsw-indicatie die werken binnen een sociale werkvoorziening.

5.2 Verbetering werking loonkostenvoordeel herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer

Aanpassing van de vormgeving van het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* zal naar verwachting leiden tot structureel hogere uitgaven. De hogere uitgaven van het nieuwe *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* wordt geraamd op structureel € 648.000. Dit wordt gedekt binnen de SZW begroting.

5.3 Uitvoeringskosten

De implementatie van het wetsvoorstel leidt tot een incidentele intensivering op de uitvoeringskosten van cumulatief € 3,56 mln. voor de periode 2024 tot en met 2030. Vanaf 2025 leidt de implementatie van het wetsvoorstel tot een afname in de uitvoeringskosten van € 0,89 mln.

⁵⁴ Kamerstukken II 2020/21, 34 304, nr. 15.

⁵⁵ Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 281.

6. Doenvermogen burgers en werkgevers

«Doenvermogen» is een begrip dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft geïntroduceerd in het rapport «Weten is nog geen doen».⁵⁶ Hierin beschrijft de WRR dat veel mensen over onvoldoende vermogens beschikken om goed gebruik te maken van alle dienstverlening van overheden of aan alle bijbehorende plichten te voldoen, zelfs wanneer ze voldoende intelligent zijn en voldoende informatie hebben. Specifiek gaat het over het vermogen om een plan te kunnen maken, in actie te komen, acties vol te houden en met tegenslag om te gaan. Deze vermogens noemt de WRR gezamenlijk het «doenvermogen». De WRR heeft aanbevolen om bij voorgenomen beleid en regelgeving vooraf te toetsen of de regeling «doenlijk» is voor burgers. Met het oog op de kwetsbare doelgroep op wie de maatregelen in dit wetsvoorstel betrekking hebben, is het van belang dat ook het perspectief van de burgers wordt betrokken. Zij moeten de wet immers niet alleen kennen maar ook «kunnen».

Door een groep Wtl-kennishouders en gedragsdeskundigen bij UWV en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is gedurende een tweetal sessies gezien in hoeverre de in dit wetsvoorstel opgenomen voorstellen voor de werknemers en werkgevers die hiermee te maken krijgen «doenlijk» zijn.

In de uitvoeringstoets heeft UWV opgemerkt dat het doorvoeren van een aantal wijzigingen in korte tijd in de loonkostenvoordelen complex kan zijn voor hun cliënten. Daarom is het belangrijk om intensief en proactief met de doelgroep te communiceren over deze wijzigingen. Daarnaast is er bij de vormgeving van dit wetsvoorstel zoveel mogelijk rekening gehouden met de complexiteit van het stelsel vanuit het perspectief van de doelgroepen. Er is gestreefd naar duidelijke en heldere formuleringen en het verminderen van overbodige administratieve lasten.

Hieronder wordt kort ingegaan op de conclusies voor het doenvermogen voor de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel.

6.1 Afschaffen LIV

Het afschaffen van het LIV heeft geen impact op het doenvermogen.

6.2 Nieuwe voorwaarden LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer

De nieuwe voorwaarden voor het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* maken het mogelijk dat het loonkostenvoordeel ook wordt aangevraagd voor werknemers die na toekenning van een WIA-uitkering herplaatst worden, waarbij tijdens de wachttijd al begonnen is met re-integratie. Omdat de werkgever al in een re-integratietraject zit met de werknemer, is de verwachting dat de aanvraag voor het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* hierin zal meelopen. Per saldo zorgen de nieuwe voorwaarden van het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* ervoor dat het aanvraagproces even doenlijk blijft, en daarmee is het proces ook na wijziging nog voldoende doenlijk voor de werknemer.

⁵⁶ WRR 24 april 2017, nr. 97 «Weten is nog niet doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid».

7. Regeldruk

Dit hoofdstuk brengt de effecten van het wetsvoorstel op de regeldruk in kaart. De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Onder inhoudelijke nalevingskosten wordt verstaan de kosten voor het kunnen voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving. Onder administratieve lasten wordt verstaan het voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Om deze kosten te kunnen berekenen wordt het Standaard Kosten Model (SKM) gebruikt. Deze meetmethode stelt de ondernemer/burger (in dit geval de werkgever en de werknemer) centraal en gaat na welke stappen/handelingen hij moet maken om de verplichtingen na te kunnen leven en hoeveel tijd en welke uitgaven hiermee gepaard gaan.

De regeldrukeffecten van de maatregelen in dit wetsvoorstel voor ondernemers of burgers worden als laag ingeschat. Er is daarnaast geen sprake van nieuwe verplichtingen. Om deze reden is er geen MKB-toets uitgevoerd. Hierbij is meegewogen dat de verbetering van het LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer zoals eerder aangegeven mede voortvloeit uit de resultaten van de evaluatie van de loonkostenvoordelen. Het kwalitatieve deel van die evaluatie bestond uit een enquête onder werkgevers met in totaal ruim 3.000 respondenten.

7.1 Het afschaffen van het LIV

De administratieve lasten voor werkgevers en werknemers als gevolg van het afschaffen van het LIV worden op nihil geschat. Het LIV wordt namelijk zonder aanvraag van de werkgever en werknemer door het UWV berekend en door de Belastingdienst toegekend en uitbetaald. Als gevolg daarvan werden de administratieve lasten bij de invoering van het LIV eveneens op nihil geschat.⁵⁷

7.2 Verbetering werking loonkostenvoordeel herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer

Door de aanpassing van de wet zoals in dit wetsvoorstel voorgesteld worden de regeldrukkosten voor dit onderdeel in lijn gebracht met de regeldruk uit de oorspronkelijke wet.⁵⁸

8. Ontvangen commentaren en adviezen

8.1 Andere knelpunten loonkostenvoordelen

Een tweetal andere knelpunten die uit de evaluatie naar voren zijn gekomen worden niet in dit wetsvoorstel geadresseerd. Oplossingen voor deze knelpunten waren wel onderdeel van een eerdere versie van dit wetsvoorstel die ook is gepubliceerd voor internetconsultatie. Deze onderdelen zijn om verschillende redenen uit het wetsvoorstel gehaald, zoals hieronder kort wordt toegelicht. In de reacties op de internetconsultatie en in reacties van andere betrokken organisaties wordt soms verwezen naar deze onderdelen van het wetsvoorstel.

Het eerst knelpunt is dat de loonkostenvoordelen stoppen bij een wisseling van werkgever. Het is in de huidige situatie niet mogelijk om de resterende duur van een loonkostenvoordeel bij een wisseling van werkgever mee te nemen naar de nieuwe werkgever. De regering meent

⁵⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 304, p.17.

⁵⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 304, nrs. 1–3.

dat het wenselijk is om te regelen dat de resterende duur van een loonkostenvoordeel wel kan worden meegenomen naar de nieuwe werkgever. Ook recente jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep⁵⁹ oordeelt dat de doelgroepverklaring bij overgang van onderneming over gaat naar de nieuwe werkgever. De regering zoekt daarom naar een nieuwe systematiek die juridisch en uitvoeringstechnisch houdbaar is, in nauw overleg met de Belastingdienst en UWV.

Het tweede knelpunt betreft de aanvraagprocedure voor de doelgroepverklaring voor het loonkostenvoordeel voor werknemers van 56 jaar en ouder, het *LKV oudere werknemer*. Als de oudere werknemer een gemeentelijke uitkering ontvangt, dient de doelgroepverklaring nu te worden aangevraagd bij de gemeente. Het kabinet is voornemens het *LKV oudere werknemer* af te schaffen per 1 januari 2026, waardoor deze problematiek vanaf dat moment niet langer speelt. Wijziging van de aanvraagprocedure voor de doelgroepverklaring zou op z'n vroegst ook per 2026 kunnen, waardoor een eerdere wijziging niet opportuun is.

8.2 UWV

UWV heeft in de uitvoeringstoets aangegeven dat de wijzigingen in dit wetsvoorstel uitvoerbaar en haalbaar zijn, mits er rekening wordt gehouden met een aantal punten⁶⁰.

Ten eerste geeft UWV aan dat voor de wijzigingen van het loonkostenvoordeel geldt dat uiterlijk achttien maanden voor de gewenste datum van inwerkingtreding UWV daartoe een implementatieopdracht moet ontvangen. Uiterlijk twaalf maanden voor deze datum begint UWV met het zetten van onomkeerbare stappen. Voor het afschaffen van het LIV dient UWV zes maanden voor de gewenste datum van inwerkingtreding een implementatieopdracht te ontvangen. Als gevolg van deze verschillende implementatietermijnen is in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen dat het afschaffen van het LIV en de wijzigingen in de loonkostenvoordelen op verschillende momenten in werking treden en zijn inwerkingtredingsdata voorzien op 1 januari 2025 (afschaffen LIV) en 1 januari 2026 (wijzigingen *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer*).

Ten tweede wijst UWV erop dat voor de handhaafbaarheid de voorgestelde wijzigingen niet tot nieuwe risico's leiden bovenop de risico's die UWV in de eerste Wtl-uitvoeringstoets heeft gemeld. Een van de opmerkingen in die eerdere uitvoeringstoets was dat UWV voor de handhaving in grote mate afhankelijk is van de Belastingdienst.

Ten derde wijst UWV erop dat de programmatuur van het LIV en het jeugd-LIV pas in 2033 kan worden verwijderd, in verband met de eisen van de Archiefwet en de afhandeling van eventuele bezwaar- en beroepszaken.

In de uitvoeringstoets wijst UWV tot slot op het belang van intensieve en proactieve communicatie richting de doelgroep, vanwege de verschillende wijzigingen in de loonkostenvoordelen die plaatsvinden. De regering deelt deze opvatting van UWV en zal ruim voor de inwerkingtreding van de wijziging in de loonkostenvoordelen beginnen met extra communicatie richting de doelgroep.

⁵⁹ CRvB 22 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:525.

⁶⁰ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De overige opmerkingen van UWV zagen specifiek op onderdelen die uit het wetsvoorstel zijn gehaald zoals toegelicht in de vorige paragraaf.

8.3 Belastingdienst

De Belastingdienst geeft in zijn uitvoeringstoets aan dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is, mits de benodigde capaciteit op het benodigde moment beschikbaar is⁶¹.

De Belastingdienst geeft ook aan dat de Belastingdienst medio 2024 een implementatieopdracht moet ontvangen om de wijzigingen op tijd te kunnen implementeren. Voor het afschaffen van het LIV is invoering beoogd op 1 januari 2025 en voor de wijziging van het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* op 1 januari 2026. SZW zal hier zorg voor dragen, zodat de Belastingdienst voldoende tijd heeft om de wijzigingen te implementeren.

Verder geeft de Belastingdienst aan dat het wetsvoorstel een complexiteitsreductie is voor de doelgroep en de Belastingdienst.

8.4 VNG en Uitvoeringspanel gemeenten

Het wetsvoorstel is ook voorgelegd aan het uitvoeringspanel van gemeenten en aan de VNG. Vanuit het uitvoeringspanel van gemeenten zijn er twee reacties binnengekomen. Er wordt een kanttekening geplaatst bij de noodzaak van het aanvragen van een doelgroepverklaring. Daar wordt in de reactie op de internetconsultatie in paragraaf 8.7 verder op ingegaan. Voor het overige hadden de reacties betrekking op de onderdelen die uit het wetsvoorstel zijn gehaald.

De VNG acht het van belang dat de Wtl werkgevers een impuls blijft geven om mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt kansen te bieden op werk⁶². Daarom vindt de VNG het positief dat het *LKV doelgroep banenafpraak* structureel wordt. Dit wordt in een ander wetsvoorstel geregeld. VNG merkt ook op dat voor gemeenten het LIV geen extra stimulans was, omdat zij op basis van de Participatiewet een taak hebben om mensen met een Wsw- of een beschut werk-indicatie naar werk te begeleiden. Voor gemeenten en sociale ontwikkelbedrijven was het LIV meer een manier om de tekorten op de uitvoering van de WSW en beschut werk, deels, te kunnen bekostigen.

De VNG merkt verder op dat de kosten voor beschut werk hoger liggen dan de combinatie van opbrengsten en de vergoedingen van het rijk. Het wegvallen van het LIV zorgt ervoor dat dit verschil groter zal worden. Het kabinet heeft met sociale partners afgesproken dat werkgevers die Wsw-medewerkers en medewerkers via beschut werk in dienst hebben worden gecompenseerd voor het afschaffen van het LIV via bestaande geldstromen.⁶³ Over de hoogte van die compensatie wordt nog besloten.

Ten slotte wijst de VNG nog naar het verschil in financiële instrumenten tussen de banenafpraak en beschut werk. Werkgevers kunnen voor medewerkers uit de banenafpraak een beroep doen op het structurele *LKV doelgroep banenafpraak* en zo worden gecompenseerd voor het vervallen van het LIV. Voor werkgevers van beschut werkenden is deze optie er niet. Volgens de VNG ontstaat daarmee ongelijkheid tussen doelgroepen. Ook vindt de VNG dat dit niet bijdraagt aan het financiële

⁶¹ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁶² Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁶³ Kamerstukken II, 2019/20, 34 304 nr. 15.

draagvlak voor de uitvoering van beschut werk. De regering wijst erop dat er in het huidige stelsel bewust sprake is van een onderscheid tussen beschut werk op grond van de Participatiewet en de banenafpraak, omdat het verschillende groepen betreft met verschillen in onder andere mogelijkheden tot werk en benodigde begeleidingskosten. Daarmee is het ook nodig dat de financiële instrumenten, zoals het loonkostenvoordeel, verschillen tussen de twee groepen.

8.5 Cedris

Cedris geeft in haar reactie aan dat de Wtl voor werkgevers een stimulans blijft om mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in dienst te nemen, zonder te hoge administratieve lasten⁶⁴. Cedris juicht daarom ook het structureel maken van het *LKV doelgroep banenafpraak* en het vervallen van de doelgroepverklaring voor dit loonkostenvoordeel toe wat in een ander wetsvoorstel wordt geregeld. Daarnaast heeft Cedris een aantal opmerkingen bij het wetsvoorstel. Cedris wijst erop dat het LIV een noodzakelijke geldstroom is om de uitvoering van de Wsw te kunnen financieren. Daarnaast is het LIV een onderdeel van de business case voor werkgevers die beschut werk aanbieden. Ook Cedris wijst erop dat het afschaffen van het LIV het moeilijker maakt om Wsw- en beschut werkplekken te financieren. Om die reden heeft het kabinet met sociale partners afgesproken dat werkgevers die Wsw-medewerkers en medewerkers op beschut werk in dienst hebben worden gecompenseerd voor het afschaffen van het LIV via bestaande geldstromen.⁶⁵ Cedris wijst er daarbij op dat zij vinden dat werkgevers volledig gecompenseerd moeten worden voor het afschaffen van het LIV. Over de precieze hoogte van de compensatie kan de regering op dit moment nog geen uitspraken doen, omdat dit afhankelijk is van financiële besluitvorming.

Ten slotte wijst Cedris op de complexiteit van het stelsel. Na het wegvallen van het LIV kan een deel van de doelgroep gebruik maken van het *LKV doelgroep banenafpraak*, terwijl werkgevers voor beschut werkers op grond van de Participatiewet hier geen gebruik van kunnen maken. De regering deelt de mening van Cedris dat een fundamentele gesprek over vereenvoudiging van het stelsel wenselijk is.

8.6 Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat de gevolgen voor de regeldruk van burgers en bedrijven toereikend in beeld zijn gebracht.

8.7 Landelijke cliëntenraad

De LCR ziet de aanpassing in de voorwaarden voor het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* als een verbetering⁶⁶. Uit de voorwaarden blijkt dat dit loonkostenvoordeel ontwikkeld is als re-integratie-instrument voor de overgang van uitkering naar werk, en niet van werk naar werk. Om in aanmerking te komen voor dit loonkostenvoordeel is het hebben van een uitkering dus een voorwaarde om bij uitstroom een beroep te kunnen doen op het loonkostenvoordeel. Omdat burgers met een beperking die beperking meestal na de eerste baan houden blijft er ook dan behoefte aan ondersteuning. Het idee om het *LKV doelgroep banenafpraak* structureel te maken, dat in een ander wetsvoorstel wordt voorgesteld, steunt de LCR dan ook van harte.

⁶⁴ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁶⁵ *Kamerstukken II*, 2019/20, 34 304 nr. 15.

⁶⁶ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De LCR geeft in overweging om de uitvoering van de loonkostenvoordelen volledig onder te brengen bij UWV en dit als een meeneembare voorziening *automatisch* uit te laten betalen aan de werkgever. De regering merkt op dat een doelgroepverklaring echter noodzakelijk is om in de uitvoering vast te kunnen stellen dat er recht is op het loonkostenvoordeel. Ook is de regering van mening dat het systeem met een doelgroepverklaring wenselijk is, omdat de werknemer daarmee zelf ook regie houdt over welke gegevens de werknemer deelt met de werkgever.

De overige opmerkingen hadden betrekking op de onderdelen die uit het wetsvoorstel zijn gehaald zoals toegelicht aan in paragraaf 8.1.

8.8 Internetconsultatie

Het wetsvoorstel heeft vier weken opengestaan voor internetconsultatie. De internetconsultatie heeft zestien openbare en twee niet-openbare reacties opgeleverd. De reacties worden hieronder per onderdeel van dit wetsvoorstel besproken.

Afschaffen LIV

Meerdere reacties bevatten vragen over het loonkostenvoordeel voor jongeren dat eerder was aangekondigd, maar niet met dit wetsvoorstel wordt ingevoerd. Het loonkostenvoordeel voor jongeren met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt is aangekondigd in de brief van 6 juli 2020.⁶⁷ In het coalitieakkoord is echter afgesproken dat het LIV wordt afgeschaft en dat het loonkostenvoordeel voor jongeren niet wordt ingevoerd⁶⁸ omdat dit loonkostenvoordeel slechts in beperkte mate zou bijdragen aan een betere positie voor jongeren met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Daarom is in dit wetsvoorstel niet de invoering van een loonkostenvoordeel voor jongeren opgenomen.

Ook wijzen verschillende organisaties op de gestegen loonkosten voor werkgevers, onder andere vanwege de verhogingen van het wettelijk minimumloon en de invoering van een minimumuurloon in 2024. De regering ziet dat de loonkosten voor werkgevers de afgelopen jaren zijn gestegen, met name in de arbeidsintensieve sectoren. De regering ziet echter dat de productiviteit van werknemers en de prijzen die werkgevers in rekening brengen ook zijn gestegen. Een zekere stijging van de loonkosten acht de regering ook nodig om de koopkracht van huishoudens te beschermen.⁶⁹ Ook worden vragen gesteld over de manier waarop het afschaffen van het LIV doorwerkt in de lonen van werknemers en de consumentenprijzen. Deze doorwerking zal naar verwachting beperkt zijn. Ten eerste omdat de lonen van werknemers minimaal het niveau van het wettelijk minimumloon moeten hebben. Dat niveau is per 1 januari 2023 met ruim 10 procent verhoogd. Ten tweede omdat de middelen die met het afschaffen van het LIV vrijkomen mede worden aangewend om de gevolgen van het afschaffen van het LIV te verzachten voor de werkgevers van werknemers die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.

Ten slotte wijzen sommige reacties op het belang van een lagere marginale lastendruk voor werknemers, zodat meer uren gaan werken ook lonender wordt voor die werknemers. Het loonkostenvoordeel heeft geen effect op de marginale druk van werknemers en het afschaffen hiervan zal hier dus ook geen effect op hebben. De regering vindt het belangrijk dat

⁶⁷ Kamerstukken II 2019/20, 34 304 nr. 15.

⁶⁸ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst».

⁶⁹ Kamerstukken II 2022/23, 29 544 nr. 1179.

werken en meer werken lonend is. Dit is doorgaans ook het geval: driekwart van de werkenden houdt tussen de 30 en 60 procent over van een inkomensstijging en slechts 4 procent houdt minder dan 30 procent van een inkomensstijging over. Recent is onderzocht of er op korte termijn maatregelen mogelijk zijn om de marginale druk te verlagen, maar de conclusie van dat onderzoek is dat er geen laaghangend fruit is.⁷⁰ Voor een echte verlaging van de marginale druk is een vereenvoudiging van het belasting- en toeslagenstelsel nodig. Er lopen momenteel een aantal trajecten rond vereenvoudiging, waaronder de opvolging van het IBO vereenvoudiging sociale zekerheid.

Verbeteringen loonkostenvoordelen

Over de aanpassing van het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* is een enkele vraag gesteld. Gevraagd wordt naar de noodzaak van een doelgroepverklaring, omdat veel informatie reeds bekend is bij de werkgever. Een doelgroepverklaring is echter voor dit loonkostenvoordeel noodzakelijk om in de uitvoering vast te kunnen stellen dat er recht is op het loonkostenvoordeel. Ook vragen respondenten naar de relatie met de achterstanden in sociaal medische beoordelingen voor de WIA bij UWV. Daarvoor geldt dat de beoordeling van de aanvraag van een doelgroepverklaring voor het *LKV arbeidsgehandicapte werknemer* en het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer* pas wordt gedaan als de WIA-beoordeling is geweest. Voor werknemers die nog wachten op de beoordeling geldt dus dat UWV ook wacht met het beoordelen van de aanvraag doelgroepverklaring tot de beoordeling voor de WIA is geweest.

Verder hebben respondenten verschillende algemene vragen gesteld over de loonkostenvoordelen die niet zien op de wijzigingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Verschillende reacties stellen aanpassingen voor in de doelgroepen van de loonkostenvoordelen, bijvoorbeeld door het *LKV oudere werknemer* beschikbaar te stellen voor mensen die werkloos zijn, maar geen uitkering ontvangen, of zelfstandigen. De loonkostenvoordelen zijn bedoeld om de arbeidsmarktpositie van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Tot de doelgroep van de loonkostenvoordelen behoren daarom werknemers die een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben, zoals mensen met een arbeidsbeperking en ouderen die recht hebben op een uitkering.

Andere vragen die werden gesteld zagen op de noodzaak van de doelgroepverklaring. Ook werd de suggestie gedaan om net als voor het *LKV doelgroep banenafpraak* ook de doelgroepverklaring voor de andere loonkostenvoordelen af te schaffen. De doelgroepverklaring voor het *LKV doelgroep banenafpraak* kan echter worden afgeschaft, omdat er voor deze doelgroep een doelgroepregister bestaat. Voor de andere loonkostenvoordelen bestaan een dergelijk register niet, waardoor een doelgroepverklaring nodig blijft. Ook is het van belang dat de doelgroepverklaring binnen drie maanden wordt aangevraagd voor een juiste en tijdige uitvoering.

Daarnaast werd gevraagd of de loonkostenvoordelen een cadeau-mechanisme creëren. Dit houdt in dat werkgevers geld krijgen zonder dat de werkgever daar bewust naar handelt. In het geval van de loonkostenvoordelen wordt dit risico klein geacht, omdat de werknemer op tijd een doelgroepverklaring moet aanleveren bij de werkgever en de werkgever vervolgens tijdig het loonkostenvoordeel voor een werknemer moet aanvragen.

⁷⁰ Kamerstukken II 2022/23, 29 544 nr. 1174.

Ten slotte wordt gevraagd naar de reden dat de inwerkingtreding pas per 2026 kan. Dit heeft te maken met de benodigde tijd die nodig is voor de implementatie van de wijzigingen en de verwachte duur van de parlementaire behandeling. Hierdoor is 1 januari 2026 de eerst mogelijke datum van inwerkingtreding voor de wijziging van het *LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer*.

Het is de aanbeveling van Acture om bezwaar tegen de afwijzing van de doelgroepverklaring ondubbelzinnig open te stellen voor de werkgever omdat de werkgever hier een financieel belang bij heeft. Dit zou in lijn zijn met het gegeven dat een werkgever die gemachtigd is door de werknemer om een doelgroepverklaring aan te vragen, sowieso al bezwaar kan maken tegen een dergelijke afwijzing. De regering wijst erop dat een werkgever, voor zo ver deze belanghebbende is bij een besluit tot afwijzing van een aanvraag voor een doelgroepverklaring door een werknemer, op grond van het geldende recht hiertegen al in bezwaar kan gaan. Daarvoor is wel noodzakelijk dat de werkgever op de hoogte is van deze aanvraag van de werknemer. Gezien het feit dat de aanvraag van de doelgroepverklaring door de werknemer de privacy van die werknemer ten opzichte van de werkgever garandeert, ziet de regering geen aanleiding de werkgever in deze procedure verder gaande bestuursrechtelijke instrumenten te geven. Zie voor meer informatie over de rechtsbescherming omtrent de loonkostenvoordeel paragraaf 2.5 van deze memorie van toelichting.

De overige opmerkingen zagen op de onderdelen die uit het wetsvoorstel zijn gehaald zoals toegelicht in paragraaf 8.1.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen A, F tot en met J, L en N

Het lage-inkomensvoordeel wordt ingetrokken, zoals toegelicht in Hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Hoofdstuk III, waarin de artikelen 3.1 en 3.2 zijn opgenomen, vervalt om die reden. In de artikelen 4.1, 4.2, 4.5, 4.6, 6.1 en 6.3 worden de verwijzingen naar de vervallen artikelen technisch aangepast of geschrapt. Bij de aanpassing van deze artikelen is uitgegaan van de inwerkingtreding van de wijzigingen daarvan ingevolge artikel V van de Wet temporisering verhogen AOW-leeftijd.

Artikel I, onderdeel B

Dit onderdeel bevat enkele technische correcties. Foutieve verwijzingen naar artikel 10b, derde lid, van de Participatiewet worden verbeterd door een verwijzing naar het eerste lid van dat artikel.

Artikel I, onderdelen C, D, E, en M

In artikel 2.14, eerste lid, onderdeel a, wordt voor het loonkostenvoordeel herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer mogelijk gemaakt dat ook aanspraak bestaat op het loonkostenvoordeel als pas na de hervatting van de eigen werkzaamheden of het gaan bekleden van een andere functie bij dezelfde werkgever recht ontstaat op een WIA-uitkering. Hiermee wordt voorkomen dat na het doorlopen van de WIA-wachttijd geen aanspraak op het loonkostenvoordeel ontstaat wanneer de betrokken werknemer tijdens de WIA-wachttijd in dienst blijft of komt bij de eigen werkgever en in de maand voorafgaand aan de werkhervatting nog geen aanspraak had op een WIA-uitkering, maar na afloop van de wachttijd wél. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een werknemer gedeeltelijk arbeidsongeschikt

wordt verklaard en voor een deel is blijven werken bij dezelfde werkgever, en daarnaast aanspraak heeft op een WGA-uitkering. Het recht op loonkostenvoordeel vangt dan aan bij het begin van het recht op een WIA-uitkering, voor de maximale duur van een jaar.

Artikel 2.15, eerste lid, is met het oog hierop aangevuld en bepaalt dat voor een werknemer die de eigen arbeid geheel of gedeeltelijk hervat of een andere functie bij dezelfde werkgever gaat bekleden vóór het moment waarop een recht op een WIA-uitkering aanvangt, de aanvraagtermijn voor het loonkostenvoordeel gaat lopen wanneer de wachttijd voor de WIA-uitkering afloopt (en dus het recht op een WIA-uitkering aanvangt). Ook het tweede lid van artikel 2.15 is gewijzigd. De reden daarvoor is dat de vereisten bij een uitkering uit een ander land in Europa, die aan een WIA-uitkering gelijkgesteld is in de zin van artikel 2.14, derde lid, hetzelfde dienen te zijn als de vereisten bij de WIA-uitkering. Ook voor deze buitenlandse uitkeringen geldt daarom dat niet langer recht moet bestaan op een uitkering in de maand voorafgaand aan de werkhervatting, maar op of na het moment van werkhervatting. Ook artikel 2.16 is aangepast, en bepaalt nu dat de looptijd van het loonkostenvoordeel aanvangt op de aanvangsdatum van de aanvraagtermijn van de doelgroepverklaring, als bedoeld in artikel 2.15, eerste lid.

In het nieuwe artikel 6.2a wordt overgangsrecht bij deze wijziging geregeld. Het regelt dat de beschreven wijzigingen alleen gaan gelden voor werknemers die pas na inwerkingtreding van de wijzigingen voldoen aan beide voorwaarden hiervoor uit artikel 2.14, eerste lid, onderdeel a. Dit zijn, kort gezegd, de voorwaarde dat iemand de arbeid heeft hervat, en dat er recht bestaat op een WIA-uitkering (of daaraan gelijkgestelde buitenlandse uitkering) of voldaan is aan de voorwaarde uit artikel 2.14, eerste lid, onderdeel a, onderdeel 2°. Hierdoor kan iemand die op een datum vóór inwerkingtreding van deze wijzigingen onder het oude recht niet, maar onder het nieuwe recht wel tot de doelgroep voor het LKV behoort, geen aanspraak maken op het LKV. Zie hiervoor nader paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze toelichting. Indien iemand dus al vóór de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingen aan die voorwaarden voldoet, blijft het oude recht voor die persoon van toepassing. Iemand die echter enerzijds wel al voor de datum van inwerkingtreding aan het werk gaat, maar voor wie pas na die datum van inwerkingtreding de WIA-wachttijd afloopt (of een tijdvak als bedoeld in het nieuwe artikel 2.15, eerste lid, vierde zin), kan wél op grond van dit nieuwe artikel 2.14 na de datum van inwerkingtreding een doelgroepverklaring voor dit LKV aanvragen. Deze persoon voldoet dan immers pas na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aan beide voorwaarden uit artikel 2.14, eerste lid, onderdeel a.

Artikel I, onderdeel K

Uit artikel 4.7, eerste en tweede lid, wordt steeds «per jaar» verwijderd. Dit is een zuiver taalkundige wijziging die geen inhoudelijke consequenties heeft. Het gebruik van de woorden «per jaar» in deze leden kon zo worden geïnterpreteerd dat een bestuurlijke boete voor een verzuim slechts eenmaal per jaar zou kunnen worden opgelegd. Deze boetes kunnen echter voor ieder verzuim worden opgelegd, zoals ook vermeld in het betreffende artikel en de memorie van toelichting van de Wet tegemoetkomingen loondomein.⁷¹ Afhankelijk van of een werkgever een maandadministratie of een vierweekse administratie voert, kan er dus sprake zijn van 12 of 13 verzoeken per jaar. Het laten vervallen van de woorden «per jaar» draagt bij aan een juiste interpretatie van deze leden.

⁷¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 304, nr. 3, p. 33.

Artikel II

In de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt voorzien bij koninklijk besluit. De voorziene inwerkingtredingsdatum voor artikel I, onderdelen A, F tot en met J, L en N (afschaffen van het LIV) en onderdelen B en K (technische wijzigingen) is 1 januari 2025. Voor artikel I, onderdelen C, D, E, F en M (wijziging van het loonkostenvoordeel herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer) is de voorziene inwerkingtredingsdatum 1 januari 2026. Vanwege die voorziene verschillende inwerkingtredingsdata voorziet dit artikel in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip