No.W06.15.0278/III 's-Gravenhage, 7 september 2015

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

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

Het voorstel vormt een onderdeel van het fiscale pakket voor het jaar 2016, samen met de wetsvoorstellen Belastingplan 2016, Overige fiscale maatregelen 2016 (OFM 2016), Wet vrijstelling uitkeringen Artikel 2-Fonds en Wet implementatie wijzigingen Moeder-dochterrichtlijn 2015. Het voorstel introduceert in de eerste plaats het zogenoemde lage-inkomensvoordeel (LIV).[[1]](#footnote-1) Het LIV is een generiekefiscale subsidie op het in dienst nemen en houden van mensen met een salaris tot maximaal 120% van het wettelijk minimumloon. In de tweede plaats worden de bestaande premiekortingen voor oudere uitkeringsgerechtigden en mensen met een arbeidsbeperking omgevormd tot loonkostenvoordelen (LKV).[[2]](#footnote-2)

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een nadere motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Zo twijfelt de Afdeling aan de effectiviteit van loonmaatregelendie nietzijn ingebed in meer fundamentele herzieningen van het arbeidsmarktbeleid. Daarnaast blijkt uit de toelichting niet of bij de beleidsvoorbereiding van het LIVen het LKV gebruik is gemaakt van het Toetsingskader Belastinguitgavenvoor maatregelen in de vorm van een belastinguitgave. Daarbij acht de Afdeling het aangewezen om het voorstel aan te passen. Tot slot is het niet duidelijk hoe het budgettaire beslag van het onderhavige wetsvoorstel in de Rijksbegroting wordt verantwoord.

1. Effectiviteit voorgestelde maatregelen

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

Volgens het Centraal Planbureau is de hoge langdurige werkloosheid onder ouderen geen conjunctureel probleem maar een structureel probleem.[[3]](#footnote-3) Voor de aanvang van de crisis was al sprake van een stijging. Volgens het CPB is het huidige pakket van beleidsmaatregelen – dat grotendeels is gericht op lagere loonkosten – onvoldoende effectief om oudere werklozen weer aan een baan te helpen en zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk. Mede op basis van deze bevindingen meent de Afdeling dat getwijfeld kan worden aan de effectiviteit van loonmaatregelen die niet zijn ingebed in meer fundamentele herzieningen van het arbeidsmarktbeleid. Dit geldt niet alleen voor het LKV maar ook voor het LIV.De Afdeling heeft in de toelichting een beschouwing hierover gemist.

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

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

2. Toetsingskader belastinguitgaven

Het LIV en het LKV zijninstrumentendie naar het oordeel van de Afdeling als “fiscale subsidiëring”[[4]](#footnote-4) en dus als een “belastinguitgave” zijn te kwalificeren. Ingevolge de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2015[[5]](#footnote-5) dient voor fiscale maatregelen in de vorm van een belastinguitgave op het beleidsterrein van een departement, gebruik te worden gemaakt van het Toetsingskader Belastinguitgaven.[[6]](#footnote-6) Doel van deze voorschriften is vooral om te dwingen tot een heldere afweging over uitgaven. Het toetsingskader fungeert als een trechter voor de haalbaarheid en wenselijkheid van belastinguitgaven. Het toetsingskader bestaat uit de volgende zes vragen.

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

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

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

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

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

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet blijkt of het vorenstaande toetsingskader in acht is genomen bij de beleidsvoorbereiding van het LIV en het LKV. Zo is het doel van het LIV (het versterken van de arbeidsmarktpositie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt[[7]](#footnote-7)) slechts in algemene bewoordingen omschreven. Dat geldt ook voor het doel van het LKV (het gericht stimuleren van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt[[8]](#footnote-8)). Ook in de tekst van en de toelichting op de evaluatiebepaling[[9]](#footnote-9) is sprake van algemene bewoordingen en ontbreken heldere evaluatiecriteria.

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

3. Verantwoording in de Rijksbegroting

Met het onderhavige wetsvoorstel is volgens de toelichting een bedrag gemoeid van € 786 miljoen structureel.[[10]](#footnote-10) Volgens de toelichting op het wetsvoorstel Belastingplan 2016 – dat samen met voorliggend voorstel het fiscale pakket voor het jaar 2016 vormt – is daarentegen sprake van een bedrag van € 500 miljoen.[[11]](#footnote-11)

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

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

4. Overgangsrecht premievrijstelling marginale arbeid

Met het voorstel worden de bestaande premiekorting oudere werknemers en de bestaande premiekorting arbeidsgehandicapte werknemers omgezet in een LKV voor de resterende periode (van de premiekorting).[[12]](#footnote-12) Dergelijk overgangsrecht is echter niet geregeld voor de premievrijstelling marginale arbeid. Blijkens de toelichting kan deze bestaande regeling namelijk niet in het voorstel worden ingepast, is het gebruik van die regeling gering, lijkt de regeling daarom niet effectief, en worden in het kader van deze regeling vooral uitzendkrachten ingezet die veelal niet voldoen aan de voorwaarden van de regeling.[[13]](#footnote-13) Uit deze toelichting lijkt te volgen dat er een kleine groep personen is voor wie thans terecht de premievrijstelling marginale arbeid geldt. Voor deze groep betekent het voorstel een verslechtering. De toelichting gaat niet in op de vraag of deze groep zal worden tegemoetgekomen of gecompenseerd.

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

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

1. Beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2017. [↑](#footnote-ref-1)
2. Beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2018. [↑](#footnote-ref-2)
3. CPB Policy Brief 2015/11, “Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Zie bijvoorbeeld memorie van toelichting, paragraaf 4.1, eerste tekstblok, tweede volzin. [↑](#footnote-ref-4)
5. Stcrt. 2014, 30591-n1 (rectificatie van Stcrt. 2014, 30591). [↑](#footnote-ref-5)
6. www.rbv.minfin.nl. [↑](#footnote-ref-6)
7. Memorie van toelichting, paragraaf 4, zesde tekstblok. [↑](#footnote-ref-7)
8. Uitvoeringstoetsen Wet tegemoetkomingen loondomein, blz. 3 (Tegemoetkomingen loondomein: loonkostenvoordelen), onder Beschrijving regeling. [↑](#footnote-ref-8)
9. Artikel 6.3 van het voorstel. [↑](#footnote-ref-9)
10. Memorie van toelichting, paragraaf 6.1, Tabel 2. [↑](#footnote-ref-10)
11. Belastingplan 2016, memorie van toelichting, paragraaf 10, *Toelichting*, tweede tekstblok, laatste volzin. [↑](#footnote-ref-11)
12. Toelichting op het voorgestelde artikel 6.2, eerste volzin. [↑](#footnote-ref-12)
13. Memorie van toelichting, paragraaf 5.3. [↑](#footnote-ref-13)