

No. W12.23.00173/III

's-Gravenhage, 20 september 2023

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2023, no.2023001687, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet tegemoetkomingen loondomein teneinde het lage inkomensvoordeel te laten vervallen en in verband met enkele andere wijzigingen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in de afschaffing van het lage-inkomensvoordeel (LIV) voor werkgevers. Daarnaast voorziet het voorstel in een wijziging van het loonkostenvoordeel 'herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer'. Hierdoor zullen meer werknemers met een arbeidshandicap onder de doelgroep van dit loonkostenvoordeel vallen.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de verhouding van de afschaffing van het LIV tot het eigendomsrecht nadere motivering behoeft. In verband hiermee is aanpassing van de toelichting nodig.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel regelt onder andere de afschaffing van het LIV. Het LIV is een tegemoetkoming in de loonkosten voor werkgevers die werknemers met een inkomen op of net boven het wettelijk minimumloon in dienst hebben.¹ Daarnaast moeten voor de werknemer per jaar minimaal 1248 verloonde uren in de loonaangifte zijn opgenomen. Het LIV wordt automatisch uitbetaald in het jaar volgend op het jaar waarop het LIV betrekking heeft. Het UWV berekent de hoogte van het LIV aan de hand van de ingediende aangiften loonheffingen. De Belastingdienst geeft op basis daarvan een beschikking af.

Uit evaluaties blijkt dat het LIV maar in beperkte mate bijdraagt aan de beoogde stimulering van werkgevers om mensen met een laag inkomen in dienst te nemen en te houden.² Eerder heeft het kabinet Rutte-III afgesproken het LIV als zodanig af te schaffen, als uitwerking van de afspraken in het pensioenakkoord met werkgevers. Vervolgens is ook in het coalitieakkoord van kabinet Rutte-IV afgesproken het LIV af te schaffen. Een deel van de vrijkomende middelen zullen worden aangewend om de gevolgen van het afschaffen van het LIV te verzachten.³

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1. Zie ook artikel 3.1, eerste lid, van de Wet tegemoetkomingen loondomein.

² Memorie van toelichting, paragraaf 1.1 en 3.1.

³ Zie memorie van toelichting, paragraaf 3.2.2.

AAN DE KONING

2. Verhouding tot het eigendomsrecht

De toelichting stelt dat het LIV wordt gezien als eigendomsrecht in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en dat afschaffing ervan daarom een inbreuk op dat eigendomsrecht is.⁴ Verder vermeldt de toelichting dat de regering van mening is dat deze inbreuk op het eigendomsrecht gerechtvaardigd is. Hiervoor geeft de toelichting verschillende argumenten, maar een uitdrukkelijke toetsing aan de voorwaarden die het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) stelt, ontbreekt.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting niet wordt gemotiveerd waarom sprake zou zijn van eigendom in de zin van artikel 1 Eerste Protocol EVRM. Deze voorvraag moet echter eerst worden beantwoord voordat een toetsing plaatsvindt van de gerechtvaardigheid van de eventuele inmenging. Daarbij wijst de Afdeling op het volgende.

Van eigendom in de zin van artikel 1 Eerste Protocol EVRM kan onder meer sprake zijn als wordt voldaan aan de voorwaarden van een nationale wettelijke regeling om aanspraak te maken op een geldbedrag. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een belastingteruggave⁵ of een toegekende subsidie⁶. Onder de reikwijdte van artikel 1 Eerste Protocol EVRM vallen daarnaast gevallen waarin sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen dat eigendom zal worden verworven. Hierbij geldt in algemene zin dat een gerechtvaardigde verwachting moet zijn gebaseerd op een wettelijke bepaling of een 'legal act', zoals een rechterlijke uitspraak⁷ of een schriftelijke beslissing van de overheid⁸.

Het LIV is een geldelijke tegemoetkoming die jaarlijks wordt toegekend op basis van een nieuwe toetsing aan de voorwaarden. Uit de toelichting blijkt dat het LIV per 1 januari 2025 zal worden afgeschaft.⁹ Dit betekent dat op het moment van de besluitvorming over het voorstel nog niet is voldaan aan de voorwaarden waaraan werkgevers moeten voldoen om over 2025 en de jaren daarna aanspraak te maken op het LIV. Van bestaand eigendom in de zin van artikel 1 Eerste Protocol EVRM kan daarom geen sprake zijn. Voor zover de regering zich op het standpunt stelt dat werkgevers de gerechtvaardigde verwachting kunnen hebben dat zij ook na 2024 aanspraak zouden kunnen maken op het LIV, merkt de

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.2.

⁵ EHRM 9 januari 2007, Intersplav t. Oekraïne, ECLI:CE:ECHR:2007:0109JUD000080302, paragraaf 31.

⁶ EHRM 18 mei 2010, Plalam S.P.A. t. Italië, ECLI:CE:ECHR:2010:0518JUD001602102, AB 2010/189, m.nt. T. Barkhuysen en W. den Ouden.

⁷ EHRM 13 december 2016, Bélané Nagy t. Hongarije, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013, paragraaf 75.

⁸ EHRM 26 april 2018, Čakarević t. Kroatië, ECLI:CE:ECHR:2018:0426JUD004892113, paragraaf 56.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.1 en de artikelsgewijze toelichting op artikel II.

Afdeling op dat de regering dit standpunt, mede gelet op de rechtspraak van het EHRM, nader dient te motiveren.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren in hoeverre sprake is van een inmenging in het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 Eerste Protocol EVRM.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,