

Vergaderjaar 2024–2025

36 792

Wijziging van de Wet tegemoetkomingen loondomein teneinde voor een nieuwe werkgever een recht te regelen op een loonkostenvoordeel voor de resterende duur daarvan

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 mei 2025 en het nader rapport d.d. 11 juli 2025, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 7 april 2025, nr. 2025000780, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 mei 2025, nr. W12.25.00071/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 7 april 2025, no.2025000780, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Participatie en Integratie, 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 voor een nieuwe werkgever een recht te regelen op een loonkostenvoordeel voor de resterende duur daarvan, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt dat een verklaring dat een werknemer behoort tot een in de Wet tegemoetkoming loondomein omschreven doelgroep (hierna: doelgroepverklaring) niet alleen wordt verleend aan een specifieke werknemer, maar voortaan ook wordt gekoppeld aan de werkgever. Deze doelgroepverklaring geeft de werkgever recht op loonkostenvoordeel. Hierdoor wordt het allereerst mogelijk om bij de overgang van een onderneming het loonkostenvoordeel voor de resterende duur toe te kennen aan de nieuwe werkgever. Daarnaast biedt

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

dit de mogelijkheid aan de werknemer om bij het aangaan van een nieuwe dienstbetrekking met een andere werkgever, een nieuwe doelgroepverklaring aan te vragen, zodat de nieuwe werkgever voor de resterende duur van het loonkostenvoordeel in aanmerking komt.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de uitbreiding van het loonkostenvoordeel voor werknemers als zij een nieuw dienstverband aangaan. Zij maakt echter een opmerking over de administratieve last die ontstaat doordat de werknemer na de overgang van de onderneming opnieuw een doelgroepverklaring moet aanvragen voordat de werkgever recht krijgt op de resterende duur van het loonkostenvoordeel.

a. Aanleiding

Op basis van de huidige Wet tegemoetkomingen loondomein stopt het recht op loonkostenvoordeel wanneer sprake is van een overgang van onderneming in de zin van artikel 7:662 van het Burgerlijk Wetboek. Dat komt omdat de werkgever in een aantal gevallen van overgang van onderneming een nieuw loonheffingsnummer krijgt.² Naar aanleiding van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB)³ en een arrest van de Hoge Raad is hierin verandering gekomen.⁴ De CRvB heeft namelijk geoordeeld dat een doelgroepverklaring bij een overgang van onderneming haar rechtsgeldigheid behoudt voor de nieuwe werkgever. De Hoge Raad heeft daarnaast geoordeeld dat het loonkostenvoordeel bij de overgang van een onderneming overgaat naar de nieuwe werkgever. Na deze uitspraken is de uitvoeringspraktijk aangepast. Hierbij is het voor een nieuwe werkgever mogelijk gemaakt om recht te krijgen op de resterende duur van het loonkostenvoordeel op basis van de oude doelgroepverklaring. Daarvoor is het echter nodig dat de werkgever bezwaar maakt tegen de beschikking op een aanvraag voor loonkostenvoordeel over het jaar waarin de overgang van onderneming heeft plaatsgevonden.

b. Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel heeft tot doel om voor een structurele en robuuste basis te zorgen om het loonkostenvoordeel door te laten lopen, zodat aan de huidige (arbeidsintensieve) uitvoeringspraktijk een einde kan komen.⁵ Volgens het voorstel zal de doelgroepverklaring niet alleen meer worden gekoppeld aan een werknemer, maar ook aan een specifieke werkgever.⁶ Het gevolg hiervan is dat een werknemer binnen drie maanden na de overgang van de onderneming of het aangaan van een nieuwe dienstbetrekking bij een andere werkgever een nieuwe doelgroepverklaring bij het UWV dient aan te vragen, of de werkgever hiertoe moet machtigen.

c. Extra administratieve verplichting

De koppeling van de doelgroepverklaring aan een specifieke werkgever leidt ertoe dat bij de overgang van een onderneming een extra administratieve handeling wordt vereist van de werknemer en de werkgever. Volgens de toelichting is de reden voor deze extra administratieve handeling dat dit noodzakelijk is voor de uitvoering en de handhaafbaarheid van de loonkostenvoordelen, alsmede ter bescherming van de privacy van de werknemer.

² Memorie van toelichting, par. 1, tweede alinea.

³ CRvB 22 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:525.

⁴ HR 24 mei 2024, ECLI:NL:HR:2024:746.

⁵ Memorie van toelichting, par. 2, eerste alinea.

⁶ Artikel I onderdeel B van het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting daarbij.

Dat de overnemende werkgever moet vragen om aanpassing van het loonheffingsnummer lijkt inderdaad noodzakelijk voor de uitvoerbaarheid. De privacy van de werknemer lijkt minder in het geding indien slechts sprake is van een wijziging van het loonheffingsnummer van de werkgever.

Het uitgangspunt bij het vaststellen van een nieuwe regeling is om deze zo lastenluw mogelijk voor burgers en bedrijven vorm te geven.⁷ Feitelijk is de enige wijziging dat het loonheffingsnummer wordt vervangen door dat van de nieuwe werkgever. De vraag is dan waarom dit uitvoeringsaspect niet op een eenvoudiger manier kan worden geregeld dan door middel van de voorgestelde verplichting dat de werknemer de aanvraag indient of zijn werkgever een machtiging verleent om de aanvraag namens hem te doen.

Daarbij wijst de Afdeling op de gevolgen van de samenloop van het publiek- en privaatrecht. Volgens de regeling van behoud van rechten bij de overgang van ondernemingen⁸ gaat de arbeidsovereenkomst met de daaraan verbonden rechten en verplichtingen privaatrechtelijk van rechtswege over op de verkrijger van de onderneming. Indien de werknemer na een overgang van onderneming niet tijdig de doelgroepverklaring aanvraagt of de werkgever daartoe machtigt, kan de nieuwe werkgever daarbij echter niet langer aanspraak maken op het publiekrechtelijk geregelde loonkostenvoordeel. De overnemende werkgever is daarbij dus afhankelijk van de medewerking van de werknemer voor het kunnen voortzetten van het gebruik van het loonkostenvoordeel, terwijl hij wel wettelijk verplicht is de volledige loonbetaling over te nemen. In het voorstel wordt ook aan dit aspect geen aandacht besteed.

De Afdeling adviseert de toelichting op de genoemde punten aan te passen en indien nodig ook het wetsvoorstel.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking 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,
Th.C. de Graaf*

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de in dit wetsvoorstel opgenomen uitbreiding van het loonkostenvoordeel voor werknemers als zij een nieuw dienstverband aangaan. Wel heeft de Afdeling vragen bij de privacywaarborg voor de werknemer. Zij stelt dat de privacy van werknemers minder in het geding lijken te komen, indien slechts sprake is van een wijziging van het loonheffingsnummer van de werkgever.

Als een werknemer met een doelgroepverklaring voor het loonkostenvoordeel arbeidsgehandicapte werknemer een nieuwe werkgever krijgt (bijvoorbeeld als gevolg van een overgang van onderneming), kan de nieuwe werkgever alleen recht op loonkostenvoordeel krijgen indien de werknemer een nieuwe doelgroepverklaring aanvraagt. Dit omdat een doelgroepverklaring als gevolg van onderhavig wetsvoorstel niet alleen op de werknemer van toepassing is, maar ook gekoppeld is aan een specifieke werkgever. Bij een nieuwe werkgever moet de werknemer een nieuwe doelgroepverklaring aanvragen,

⁷ Aanwijzing 2.10, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁸ Artikel 7:663 van het Burgerlijk Wetboek.

waarmee het loonkostenvoordeel voor de resterende duur aan de nieuwe werkgever uitbetaald kan worden.

De Afdeling stelt dat de privacy van de werknemer minder in het geding lijkt te komen indien slechts sprake is van een wijziging van het loonheffingsnummer van de werkgever. Wanneer een overgang van onderneming een zuivere overgang van rechtsvorm is, speelt het privacy-aspect niet. De vervreemdende en verkrijgende werkgever zijn dezelfde, en weten dus al van de doelgroepverklaring van de werknemer. Voor de overige situaties van overgang van onderneming geldt het privacy-aspect wel. Dit omdat in de doelgroepverklaring privacygevoelige informatie moet worden opgenomen. In deze situatie is het privacy-aspect niet anders dan bij een reguliere aanvraag voor een doelgroepverklaring. Idealiter zou de doelgroepverklaring niet verplicht zijn bij zuivere overgangen van rechtsvorm. Dit is uitvoeringstechnisch echter niet mogelijk, omdat in de registratie van een overgang van onderneming niet duidelijk is om welke vorm van overgang van onderneming het gaat.

Daarnaast constateert de Afdeling dat de overnemende werkgever voor het kunnen voortzetten van het gebruik van het loonkostenvoordeel afhankelijk is van de medewerking van de werknemer. Dit kan knellen, omdat de werkgever bij overgang van onderneming wettelijk verplicht is de loondoorbetaling voor de werknemer over te nemen.

De systematiek rondom het loonkostenvoordeel en de doelgroepverklaring is inderdaad een tweetrapsraket: eerst vraagt de werknemer een doelgroepverklaring aan, of machtigt de werkgever dat te doen, waarna de werkgever deze aanvraagt. Pas nadat de werknemer de doelgroepverklaring ontvangt en deze aan de werkgever verstrekt, krijgt de werkgever, indien hij aan de overige voorwaarden voldoet, recht op het loonkostenvoordeel. Hier is voor gekozen om de privacy van de werknemer te waarborgen. Een doelgroepverklaring bevat privacygevoelige informatie zoals het uitkeringsgerechtigd zijn (geweest) of het hebben van een arbeidsgehandicapte status. Het is wenselijk dat de werknemer zelf beschikt over deze informatie, en zelf besluit deze te delen met de (nieuwe) werkgever.

Ook bij een overgang van onderneming geldt deze tweetrapsraket. Het is uitvoeringstechnisch noodzakelijk dat een nieuwe doelgroepverklaring wordt aangevraagd. Zo kan UWV vaststellen dat de werknemer daadwerkelijk een aanvraag heeft gedaan voor een LKV bij deze werkgever. Het is gezien de privacy-aspecten rondom het aanvragen van een doelgroepverklaring niet mogelijk en wenselijk om de doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap zonder medewerking of medeweten van de werknemer door de werkgever aan te laten vragen.

De verwachting is dat dit niet tot grote problemen zal leiden voor werkgevers. Uit de praktijk blijkt namelijk dat de meeste werknemers de werkgever machtigen om een doelgroepverklaring aan te vragen. De kans dat de werknemer de verklaring niet zou willen aanvragen, of geen machtiging zou willen afgeven, lijkt zeer klein. Zeker omdat de werknemer bij de vorige werkgever al een dergelijke aanvraag heeft gedaan.

De memorie van toelichting is op bovenstaande punten verduidelijkt. Ook zijn er nog enige redactionele wijzigingen gemaakt.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde
memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te
zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel