

Uitvoeringstoets Wtl in relatie tot overgang onderneming 202317

Doel voorstel

Op 22 maart 2023 heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) geoordeeld dat er op dit moment geen wettelijke grondslag is op grond waarvan een in het kader van de Wet tegemoetkoming loondomeinen afgegeven de doelgroepverklaring niet voor de resterende duur overgaat bij een overgang van onderneming. Gevolg is dat in het verlengde van deze uitspraak een toegekend loonkostenvoordeel (LKV) overgaat op een overnemende onderneming. Over het recht op een LKV bij een overgang van onderneming loopt voor de Belastingdienst ook nog een zaak bij de Hoge Raad. Over deze zaak wordt in september/oktober 2023 een uitspraak verwacht, die waarschijnlijk in lijn zal zijn met de CRvB-uitspraak.

In de huidige uitvoeringpraktijk van de Wtl houdt UWV geen rekening met overgang van onderneming. Zo is bij de totstandkoming van de Wtl ook expliciet met de wetgever besproken, in het belang van een uitvoerbare Wtl.

UWV stelt naar aanleiding van voor ons relevante jurisprudentie standaard een spontane uitvoeringstoets op. Deze toets beschrijft de impact van de uitspraak van de CRvB op UWV.

Oordeel UWV

De jurisprudentie is voor UWV onuitvoerbaar, tenzij we alleen na bezwaar van werkgevers doelgroepverklaringen en loonkostenvoordelen voor de resterende duur toekennen (handelwijze 1).

Alternatief (handelwijze 2) is dat niet alleen bij overgang, fusie of splitsing van onderneming(en) doelgroepverklaringen en loonkostenvoordelen voor de resterende duur doorlopen, maar ook als op initiatief van de werknemer wisseling van werkgever plaatsvindt. Deze systematiek is door UWV beoordeeld als uitvoerbaar onder voorwaarden (zie onze uitvoeringstoets van 1 februari 2023). Dat alternatief vergt een implementatietermijn van 18 maanden.

Toelichting

In de eerste handelwijze hierboven voert UWV alleen met een soort piepsysteem de jurisprudentie uit. UWV voert dan de jurisprudentie niet generiek uit, maar alleen in specifieke gevallen waarin werkgevers bezwaar maken.

In de tweede handelwijze voert UWV de jurisprudentie wel generiek uit, met als bijvangst dat ook werknemers die van werkgever wisselen, voor de resterende duur van een doelgroepverklaring en loonkostenvoordeel hun nieuwe werkgever recht geven op loonkostenvoordeel.

Uitvoeringskosten

De totale kosten bedragen ruim €2 mln.

De uitvoeringskosten van de tweede handelwijze hebben wij verwerkt in onze toets van 1 februari 2023.

Oordeel: 3

1. **Ja** (uitvoerbaar)
2. **Ja, mits** (uitvoerbaar mits in het voorstel rekening wordt gehouden met de gemaakte opmerkingen)
3. **Nee, tenzij** (niet uitvoerbaar tenzij het voorstel op onderdelen wordt aangepast)
4. **Nee** (niet uitvoerbaar vanwege ernstige bezwaren)

Kader

Het implementeren van het hier beoordeelde voorstel vereist inzet van schaarse ICT- capaciteit. UWV en SZW hebben afgesproken om periodiek in samenspraak te bezien welke keuzes we gaan maken over de inzet van beschikbare ICT- capaciteit. Dit geldt voor het implementeren van zowel nieuwe wet- en regelgeving als overige verandertrajecten binnen UWV.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Uitgangspunten / voorwaarden	3
3. Beoordelingspunten	5
1. Uitvoerbaarheid	5
2. Effectiviteit	5
3. Effecten voor klanten	5
4. Handhaafbaarheid	6
5. Informatie- en gegevenshuishouding	6
6. Minimale implementatietermijn	6
7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten	6
8. Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie	6

1. Inleiding

Deze uitvoeringstoets is een zogenaamde spontane uitvoeringstoets zoals UWV die gebruikelijk opstelt naar aanleiding van voor ons relevante jurisprudentie.

In voorliggende uitvoeringstoets beoordeelt UWV het voorstel op de volgende aspecten:

1. Uitvoerbaarheid
2. Effectiviteit
3. Effecten voor klanten
4. Handhaafbaarheid
5. Informatie- en gegevenshuishouding
6. Minimale implementatietermijn
7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten
8. Verantwoordings- en beleidsinformatie

UWV gaat er vanuit dat wij vanaf de datum van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (22 maart 2023) die uitspraak moeten opvolgen. Aanvragen voor doelgroepverklaringen of loonkostenvoordelen van vóór die datum die relatie houden met overgang, fusie of splitsing van onderneming, vallen niet onder de jurisprudentie, deze hoeven UWV en Belastingdienst niet positief te beoordelen.

2. Uitgangspunten / voorwaarden

Uitgangspunten voor de spontane uitvoeringstoets:

1. In het kort houdt de UWV-analyse van de uitspraak in dat doelgroepverklaringen door de resterende duur hun geldigheid houden bij overgang van onderneming. Het eerder door UWV getoetste wetsvoorstel is in die zin een codificering van de CRvB-uitspraak (dat wetsvoorstel gaat nog wat verder, nl. ook als werknemers wisselen van werkgever lopen LKV-rechten door).
Voorwaarde hierbij is dat de overnemende / nieuwe werkgever beschikt over een (nieuwe) doelgroepverklaring. Die verklaring moet worden opgevraagd. UWV gaat er vanuit dat de Belastingdienst die opvraagt.
2. UWV gaat uit van terugwerkende kracht vanaf datum uitspraak Hoge Raad, te verwachten in oktober / november 2023. In de veronderstelling dat de Hoge Raad de uitspraak van de CRvB bekrachtigt, heeft de jurisprudentie voor het eerst impact op de massale LKV-berekeningen over 2023 die UWV in 2024 berekent.
3. UWV kan niet robuust / foutloos opvolging geven aan de uitspraak. Wij voeren de Wtl uit met gebruikmaking van gegevens uit de polisadministratie. Uit die gegevens kunnen wij niet afleiden of wisseling van werkgever door een werknemer geschiedt door overgang / fusie / splitsing van onderneming, of op initiatief van de werknemer. Als ook in die laatste situaties doelgroepverklaringen / LKV-rechten doorlopen, draagt dat bij aan de uitvoerbaarheid. Het in februari 2023 door UWV getoetste wetsvoorstel voorzag daar inderdaad in, dat voorstel heeft UWV beoordeeld als uitvoerbaar onder voorwaarden.
4. De uitspraak heeft impact op:
 - LIV (het minimum aantal van 1248 uren per werkgever kan in het geding komen bij splitsing, waardoor één of meerdere betrokken werkgevers niet meer voor LIV in aanmerking komen). LIV blijft buiten de scope van deze uitvoeringstoets, onder meer omdat LIV per 2025 wordt afgeschaft en de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep en de verwachte uitspraak van de Hoge Raad geen rechtstreeks gevolg hebben voor de LIV. Daarbij lijkt er geen goede oplossing mogelijk binnen de bestaande wetgeving.
 - Maximum bedrag per LKV per jaar
5. De uitspraak lijkt ook van toepassing op situaties van contractovername door werkgevers. UWV kan personen die via contractovername van werkgever wisselen niet herkennen of afleiden uit de polisadministratie.
6. De doelgroepverklaring banenafspraken komt per 2025 te vervallen. Hierbij is er wel sprake van overgangsrecht, waardoor UWV tot 2028 (2024, plus de geldigheidsduur van 3 jaar plus 1 jaar vanwege de t+1 systematiek waarmee een werkgever recht krijgt op LKV) rekening gehouden moet worden met de overgang van onderneming voor deze doelgroep.
7. De doelgroep ouderen komt per 2026 te vervallen. Hierbij wordt geen overgangsrecht verwacht.
8. De overgang van onderneming wordt door de Belastingdienst vanaf 2028 beschikt.
9. De LKV-maximering passen wij toe per werkgever. Dit kan betekenen dat 2 werkgevers beide het maximum LKV krijgen. Wij gaan niet het huidige maximum toepassen over de gezamenlijkheid van alle bij de overgang betrokken werkgevers.
De huidige wetgeving bevat geen regels over de omgang met het LKV bij een overgang van onderneming. Zo is het niet expliciet geregeld welke werkgever recht heeft op het LKV (de latende of de overnemende werkgever) en hoe moet worden omgegaan met de maximering van het LKV bij een overgang van de onderneming. Bij deze toets is het uitgangspunt dat het LKV aan de aanvragende werkgever wordt betaald en dat de bedragen per werkgever worden gemaximeerd en dus niet over meerdere werkgevers heen. Het kan hierdoor voorkomen dat bij een overgang betrokken werkgevers in totaal meer dan het maximum ontvangen. Dus als werkgever A over gaat in werkgever B, dan krijgt werkgever A voor een werknemer maximaal € 2.000 of € 6.000 per werknemer per jaar voor alle aanvragen die zijn gedaan door A en krijgt werkgever B wederom maximaal € 2.000 of € 6.000 per werknemer per jaar voor alle aanvragen die zijn gedaan door werkgever B. Dit geldt ook als een werknemer gelijktijdig gedurende een periode voor werkgever A en werkgever B werkt.
10. Over het beschouwingsjaar 2020 en voorliggende jaren maken circa 350 extra werkgevers bezwaar. Dit is gebaseerd op circa 500 werkgevers die geraakt worden door de OVON in 2022, waarbij is aangenomen dat niet alle werkgevers bezwaar zullen maken. Voor UWV zorgt dat voor een verdubbeling van de werkzaamheden gedurende 1 jaar.

Uitgangspunten voor onze handelwijze vanaf de uitspraak van de CRvB tot de uitspraak van de HR:

1. UWV beschikt niet over een administratie waarin de overgang van onderneming op persoonsniveau wordt vastgelegd. Daarom kan UWV de jurisprudentie niet foutloos uitvoeren.
2. UWV kan hooguit de volgende handelwijze hanteren:
 - a. UWV gaat voor situaties tussen de uitspraak van de CRvB en de uitspraak van de HR uit van de huidige wet- en regelgeving: we geven géén opvolging aan de uitspraak van de CRvB, wij (en de Belastingdienst) wijzen dus aanvragen voor doelgroepverklaringen en LKV af.
 - b. UWV gaat er vanuit dat SZW het initiatief neemt tot een woordvoeringslijn over de jurisprudentie van zowel de CRvB als – te zijner tijd – de HR. Die woordvoeringslijn gaat ook erover hoe Belastingdienst en UWV werkgevers wijzen op de mogelijkheid van bezwaar, en over het moment waarop Belastingdienst en UWV bezwaarzaken afhandelen (nl. na uitspraak HR).
 - c. In het eerste uitvoeringsjaar na de uitspraak (2023, over 2022) kunnen we niet anders dan de uitspraak slechts reactief opvolgen, na bezwaar van werkgevers. Dit leidt daarmee niet in alle situaties van overgang van onderneming tot doorlopende LKV-rechten, wél staat met deze handelwijze vast dat de overnemende werkgever beschikt over een doelgroepverklaring. De Belastingdienst biedt werkgevers de mogelijkheid aan om bezwaar te maken tegen situaties van overgang / splitsing / fusie van onderneming waarin het doorlopen van LKV-rechten is afgewezen. Binnenkomende bezwaarzaken hierover houdt de Belastingdienst aan tot na de uitspraak van de HR.

Ook UWV wijst Wtl in relatie tot overgangsituaties af. In contacten met werkgevers verwijzen we naar de recente uitspraak.

Voor de afhandeling van bezwaarzaken hanteren we de bestaande processen. Hierbij wordt op basis van de doelgroepverklaring die bij de overnemende werkgever wordt opgevraagd – handmatig – een nieuwe doelgroepverklaring opgevoerd (met een nieuwe code, maar zonder aanpassingen richting de Belastingdienst). UWV voert dus na bezwaar van werkgevers handmatig een doelgroepverklaring op na een situatie van overgang onderneming, waarna de werkgever LKV krijgt.

In het tweede en derde jaar (in 2024 over 2023 en in 2025 over 2024) voert UWV op basis van de polisadministratie en de gezamenlijke Werkgeversadministratie van Belastingdienst en UWV een pseudo doelgroepverklaring op (een 'administratieve' doelgroepverklaring) aan de hand van het vinkje¹ (de LKV-aanvraag) in de loonaangifte. Met deze pseudo doelgroepverklaringen volgt UWV verder het reguliere Wtl-uitvoeringsproces (dus geen beschikkingen naar werkgevers en geen opvraag bij overnemende werkgevers). UWV controleert niet of de werkgever daadwerkelijk een doelgroepverklaring bewaart bij de loonadministratie. Door de werkwijze van pseudo doelgroepverklaringen te hanteren, laat UWV het belang van het LKV-recht voor de werkgever (zoals dat voortvloeit uit de rechtspraak) prevaleren boven de privacybescherming van de arbeidsbeperkte. Op dit aspect hebben wij een GEB-check verricht. Die geeft aanleiding voor een (beperkte) GEB. Tijdens het uitbrengen van deze spontane uitvoeringstoets loopt deze GEB nog. Omdat UWV tegelijkertijd snel bovenstaande, noodzakelijke handelwijze moet invoeren om de jurisprudentie op te volgen, hebben we bij het opleveren van deze toets niet gewacht op de uitkomsten van de GEB. Die uitkomsten neemt UWV mee zodra deze beschikbaar zijn. Ter beperking van de inbreuk op de privacy gaat UWV na hoe wij in de communicatie aandacht kunnen besteden aan het privacy-aspect.

UWV werkt twee jaar met deze pseudo doelgroepverklaringen. In het daarop volgende jaar (2026, over 2025) gaat UWV er vanuit dat het in februari 2023 getoetste wetsvoorstel over Wtl bij opvolgend werkgeverschap geldt. Dat betekent dat UWV vanaf 2025 in de in dat wetsvoorstel bedoelde situaties doelgroepverklaringen moet gaan verstrekken zodat wij deze in 2026 kunnen gebruiken voor de Wtl-berekeningen. Daartoe heeft UWV dan nog in 2023 een implementatieopdracht voor dit wetsvoorstel nodig.

Ten slotte een notie voor de toekomst.

Mede gezien de uitvoeringscomplexiteit en de niet foutloze uitvoering zoals hierboven beschreven, is het voor het sluitend opvolgen van de jurisprudentie en voor een uitvoerbare Wtl van belang dat vanaf 2025 het in februari 2023 door UWV getoetste wetsvoorstel doorgang vindt.

¹ Dit vergt dat werkgevers erop worden gewezen dat zij dit vinkje daadwerkelijk moeten vermelden in de loonaangifte. In het overgrote deel van de situaties van overgang van onderneming vermelden werkgevers nu géén vinkje.

3. Beoordelingspunten

1. Uitvoerbaarheid

Bij de totstandkoming van de Wtl is vanuit de uitvoering (onder andere UWV) vermeld dat het doorlopen van doelgroepverklaringen of loonkostenvoordelen bij fusie, overgang en splitsing van onderneming onuitvoerbaar zou zijn. Dit heeft ertoe geleid dat in de Wtl niets is geregeld over dergelijke situaties. De Wtl kent dus geen bepaling die het doorlopen van doelgroepverklaringen en loonkostenvoordelen tegenhoudt.

De jurisprudentie – die inhoudt dat doelgroepverklaringen door de resterende duur hun geldigheid houden bij overgang van onderneming – is in technische zin niet uitvoerbaar. Als UWV dit zou moeten uitvoeren dan kan dat alleen (1) na bezwaar van werkgevers (piepsysteem), of (2) ook in situaties waarin wisseling van werkgever op initiatief van werknemers (dus anders dan uitsluitend in situaties van fusie, overname, of splitsing van onderneming) worden meegenomen.

Onuitvoerbaar:

UWV kan niet robuust / foutloos opvolging geven aan de uitspraak omdat wij ook en vooral gegevens uit polis gebruiken. Uit die info kunnen wij niet afleiden of wisseling van werkgever door een werknemer geschiedt door overgang / fusie / splitsing van onderneming, of op initiatief van de werknemer. Een wetsvoorstel dat ook in laatstgenoemde situaties LKV-rechten doet doorlopen, is door UWV in februari 2023 beoordeeld als uitvoerbaar onder voorwaarden.

Tenzij:

Handelwijze (1) is nader beschreven in paragraaf 2 (Uitgangspunten / voorwaarden). Deze handelwijze leidt niet tot een foutloze uitvoering van wat de jurisprudentie inhoudt. Dat lichten wij hieronder toe.

De Belastingdienst legt situaties van overgang van onderneming vast in hun Werkgeversadministratie. Hierbij wordt alleen het percentage overgang vastgelegd. Hierdoor is het bij gedeeltelijke overgangen niet zichtbaar welke werknemer overgaat naar welke opvolger (i.c. bij welke werkgever de werknemer daadwerkelijk in dienst is). UWV kan aanvullende informatie uit de polisadministratie ophalen om dit proberen af te leiden. Dit kan onder andere door te kijken of een werknemer achtereenvolgens bij overgenomen en de overnemende werkgever een inkomstenverhouding heeft. Deze afleiding is niet foutloos, zo kan bijvoorbeeld bij een gedeeltelijke overgang een werknemer zelfstandig kiezen om bij een onderdeel in dienst te treden.

Het niet-foutloos kunnen uitvoeren wordt daarnaast erdoor veroorzaakt dat bij overgang van onderneming de Belastingdienst geen beschikkingen stuurt aan de werkgever(s). Dit betekent dat werkgevers bijvoorbeeld (pas) bij een beschikking LKV die gebaseerd is op de gegevens in de Werkgeversadministratie over de overgang van onderneming, bezwaar kunnen maken tegen de gegevens over de overgang. Dit bezwaar kan dan de (registratie van) de overgang van de onderneming betreffen.

Ten slotte geldt de uitspraak volgens UWV ook voor contractovernamen. Over contractovernemen zijn helemaal geen gegevens beschikbaar bij UWV. Ook dat draagt eraan bij dat UWV deze handelwijze niet foutloos kan uitvoeren.

Handelwijze (1), die dus op zich al een benadering is van waartoe de jurisprudentie UWV verplicht, kan UWV dus niet foutloos uitvoeren.

Daarnaast kan deze handelwijze voor werkgevers (i.c. het bezwaar moeten maken) aanleiding zijn om die weg niet te willen bewandelen vanwege de administratieve lasten en onzekere uitkomst van de uitspraak van de HR. Dat kan hen aanleiding geven om werknemers te ontslaan voor wie zij LKV verwachten maar mogelijk niet krijgen na overgang / splitsing / fusie.

Het bovenstaande overziend acht UWV handelwijze (1) onuitvoerbaar.

Handelwijze (2) is voor UWV uitvoerbaar, zoals vermeld in de eerder aangehaalde uitvoeringstoets van UWV van 1 februari 2023 (kenmerk SBK/104149/MvN).

2. Effectiviteit

De jurisprudentie is erop gericht om de arbeidsmarktpositie van degene met een doelgroepverklaring te vergroten doordat zij na fusie, overgang of splitsing van onderneming bij hun nieuwe werkgever voor resterende duur recht geven op loonkostenvoordeel. Dat draagt bij aan de duurzaamheid van de arbeidsparticipatie van werknemers met afstand tot de arbeidsmarkt, en draagt zo bij aan het doel van de Wtl.

3. Effecten voor klanten

Voor cliënten / burgers draagt de jurisprudentie bij aan de duurzaamheid van de arbeidsparticipatie van werknemers met afstand tot de arbeidsmarkt.

Voor werkgevers betekent de jurisprudentie recht op loonkostenvoordeel voor de resterende duur na fusie, splitsing of overgang van onderneming. Dit kan hen ertoe aanzetten vaker een arbeidsovereenkomst aan te gaan met werknemers met afstand tot de arbeidsmarkt.

4. Handhaafbaarheid

De jurisprudentie wijzigt voor UWV de handhaafbaarheid van de WtI niet.

5. Informatie- en gegevenshuishouding

De jurisprudentie heeft geen impact op de informatie- en gegevenshuishouding van UWV.

6. Minimale implementatietermijn

Totdat er een uitspraak ligt van de Hoge Raad, geeft UWV géén opvolging aan de uitspraak. Een minimale implementatietermijn is daarom nu (nog) niet aan de orde.

Handelwijze (1) vergt een implementatietermijn van 3 maanden. Die handelwijze houdt onder meer in dat UWV in 2024 – over 2023 – gaat werken met pseudo doelgroepverklaringen. De implementatietermijn daarvoor is 3 maanden, wat betekent dat UWV zowat per ommegaande na het uitbrengen van deze toets het werken met dergelijke verklaringen moet gaan inrichten om begin 2024 gereed te zijn.

Voor het eerder door UWV getoetste wetsvoorstel geldt een implementatietermijn van 18 maanden.

7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten

Kostenoverzicht:

Totale kosten (€ mln)	2023	2024	2025	2026 en verder
Incidentele kosten	0,4	0,4	0,9	-
Structurele kosten	0,1	0,2	0,1	0,1
Totale kosten	0,5	0,5	1,0	0,1

De jurisprudentie leidt al in het jaar waarin deze spontane toets is uitgebracht (2023) tot uitvoeringskosten. Die kosten kon UWV nog niet eerder opvoeren.

8. Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie

N.v.t.