

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemene toelichting

1. Aanleiding

De loonkostenvoordelen hebben als doel de arbeidsmarktpositie van specifieke groepen mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt te verbeteren door middel van een financiële tegemoetkoming aan de werkgevers die hen in dienst nemen. Hierdoor wordt het voor werkgevers financieel aantrekkelijker om een werknemer uit deze specifieke groepen in dienst te nemen of in dienst te houden. Om in aanmerking te komen voor een loonkostenvoordeel (hierna ook wel: LKV) moet een werkgever in het bezit zijn van een doelgroepverklaring waaruit blijkt dat de werknemer tot één van de doelgroepen behoort. De werkgever kan dan het betreffende loonkostenvoordeel aanvragen in zijn loonaangifte. Hierbij moet worden aangemerkt dat het kabinet voornemens is om de doelgroepverklaring voor het aanvragen van het LKV doelgroep banenafpraak te schrappen. Deze maatregel is onderdeel van het wetsvoorstel vereenvoudiging banenafpraak dat op 11 februari 2025 door de Tweede Kamer is aangenomen.¹

In de Wet tegemoetkomingen loondomein (hierna: Wtl) is niet specifiek geregeld hoe moet worden omgegaan met een loonkostenvoordeel wanneer er een overgang van onderneming plaatsvindt bij de werkgever in de zin van art. 7:662 BW. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een fusie, overname, splitsing of een verandering van rechtsvorm. In deze situaties ging het recht op loonkostenvoordeel niet mee over naar de verkrijgende werkgever indien dit een werkgever was met een ander loonheffingsnummer dan de werkgever waaraan het recht op loonkostenvoordeel was verleend. In een aantal gevallen van overgang van onderneming krijgt de verkrijgende werkgever namelijk een nieuw loonheffingsnummer. Omdat er sprake is van een dienstbetrekking bij een nieuwe werkgever, stopte het recht op loonkostenvoordeel.

¹ Wetsvoorstel banenafpraak. *Kamerstukken II 2023/24, 36 449.*

De praktijk is gewijzigd naar aanleiding van twee gerechtelijke uitspraken. De Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) heeft in een uitspraak van 22 maart 2023 geoordeeld dat een doelgroepverklaring bij een overgang van onderneming haar rechtsgeldigheid behoudt voor de nieuwe werkgever.² Daarnaast heeft de Hoge Raad in haar arrest van 24 mei 2024 geoordeeld dat het recht op loonkostenvoordeel bij een overgang van onderneming overgaat naar de nieuwe werkgever.³ Naar aanleiding van dit arrest van de Hoge Raad is de uitvoeringspraktijk aangepast, waardoor sinds dit arrest werkgevers na een overgang van onderneming alsnog recht op een loonkostenvoordeel kunnen krijgen. De huidige uitvoeringspraktijk houdt in dat de werkgever na een overgang van onderneming bezwaar moet maken tegen de beschikking op een aanvraag voor een loonkostenvoordeel van het jaar waarin de overgang van onderneming heeft plaatsgevonden. Vervolgens kan ook de verkrijgende werkgever recht op loonkostenvoordeel krijgen, voor de resterende duur ervan.⁴ Deze uitvoeringspraktijk heeft twee nadelen.

Ten eerste is het noodzakelijk dat werkgevers bezwaar maken om ook na overgang van onderneming in aanmerking te komen voor de loonkostenvoordelen voor werknemers die in het kader van een overgang van onderneming zijn overgegaan naar de verkrijgende werkgever. Dit komt omdat er geen sluitende registratie is van welke werknemers als gevolg van een overgang van onderneming in dienstbetrekking zijn bij een verkrijgende werkgever. Daarnaast loopt de huidige uitvoeringspraktijk deels handmatig. Om deze redenen is het wenselijk om tot een structurele en robuuste oplossing te komen waarmee de nieuwe werkgever voor de resterende duur recht op loonkostenvoordeel krijgt.

Daar komt bovenop dat in het geval een werknemer tijdens de duur van een loonkostenvoordeel bij een andere werkgever in dienst treedt, de nieuwe werkgever in veel gevallen ook geen recht kan krijgen op een loonkostenvoordeel. Een werknemer kan bijvoorbeeld wisselen van werkgever omdat een tijdelijk contract niet wordt verlengd. Het is met het oog op de kwetsbare positie van de werknemer op de arbeidsmarkt echter wenselijk dat de werknemer voor de volledige duur van het loonkostenvoordeel wordt geholpen op de arbeidsmarkt door middel van een loonkostenvoordeel voor zijn werkgever. Dit wetsvoorstel ziet op de resterende duur van de loonkostenvoordelen. Een nieuwe werkgever kan uiteraard ook zelfstandig recht hebben op een van de loonkostenvoordelen.

2. Voorgestelde oplossing

De regering is van mening dat de voorgaande beschreven situaties in combinatie met de huidige uitvoeringspraktijk als gevolg van de rechterlijke uitspraken aanleiding geven de wet te wijzigen, zodat er een structurele en robuuste manier is waarop een andere werkgever voor de resterende duur het LKV arbeidsgehandicapte werknemer en het LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer kan voortzetten. Dit wetsvoorstel regelt daarom allereerst dat een doelgroepverklaring niet alleen wordt verleend aan een specifieke werknemer, maar ook wordt gekoppeld aan de werkgever. Dit houdt in dat een doelgroepverklaring wordt verleend voor de dienstbetrekking(en) van een specifieke werknemer bij een specifieke werkgever. Dit is ook in lijn met de huidige uitvoeringspraktijk.

² Centrale Raad van Beroep 22 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:525.

³ Hoge Raad 24 mei 2024, ECLI:NL:HR:2024:746.

⁴ Zie ook: *Kamerstukken II 2023/24*, 34 352 nr. 320.

Het wetsvoorstel introduceert daarnaast de begrippen «*nieuwe werkgever*» en «*doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap*». Onder nieuwe werkgever wordt zowel verstaan de werkgever na overgang van onderneming, als een andere werkgever, bij wie een werknemer in dienstbetrekking is die eerder met een andere werkgever een dienstbetrekking is aangegaan waarvoor de werknemer een doelgroepverklaring heeft ontvangen. Een nieuwe werkgever kan voor de resterende duur recht krijgen op een loonkostenvoordeel. De doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap is een van de huidige doelgroepverklaringen die de Wtl kent, maar dan verleend voor een kortere duur dan de maximale duur van die loonkostenvoordelen. De duur is namelijk de resterende duur van de eerder verleende doelgroepverklaring, op basis waarvan een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap wordt aangevraagd. Waar in deze memorie van toelichting gesproken wordt over de «doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap», wordt dus steeds bedoeld op een van de huidige doelgroepverklaringen, verleend voor een kortere duur. Als gevolg van dit wetsvoorstel wordt dus geen nieuwe doelgroep toegevoegd aan de loonkostenvoordelen.

Daarbij geldt dat de eerdere dienstbetrekking nog niet hoeft te zijn beëindigd, maar dat deze gelijktijdig aan de dienstbetrekking met de nieuwe werkgever kan doorlopen. Dus ook als een werknemer naast een dienstbetrekking waarvoor hij een doelgroepverklaring heeft ontvangen een andere dienstbetrekking aangaat bij een andere werkgever, valt die andere werkgever onder de definitie van nieuwe werkgever. In deze situatie kan de werkgever waar de werknemer oorspronkelijk in dienst trad in aanmerking blijven komen voor het aantal uren dat de werknemer bij hem werkt. De nieuwe werkgever kan voor de resterende duur in aanmerking komen voor het loonkostenvoordeel voor de uren die de werknemer bij hem werkt. Hierbij wordt voor elk van de werkgevers uitgegaan van de door hem in zijn loonaangifte opgegeven verloonde uren.

Bij de invoering van de loonkostenvoordelen, als opvolger van de premiekortingen, is bewust gekozen voor een eenvoudige, robuuste en fraudebestendige vormgeving van de Wtl.⁵ Ook bij de aanpassing van de systematiek zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, heeft de regering dit zoveel mogelijk nagestreefd. Net als in de huidige situatie is het uitgangspunt dat op basis van informatie die al beschikbaar is binnen de overheid, beoordeeld wordt of aan de voorwaarden van het loonkostenvoordeel wordt voldaan. Ook is aangesloten bij het huidige werkproces voor het aanvragen van de doelgroepverklaring.

Dit wetsvoorstel regelt hiermee een structureel en robuust systeem waarmee een nieuwe werkgever het loonkostenvoordeel voor de resterende duur van het loonkostenvoordeel kan krijgen. Een werkgever kan in aanmerking komen voor het loonkostenvoordeel voor de resterende duur als de werkgever voldoet aan de definitie van nieuwe werkgever, als er voor de betreffende werknemer nog sprake is van resterende duur van een loonkostenvoordeel, als de werkgever een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap bezit en als de nieuwe werkgever loonkostenvoordeel aanvraagt via de loonaangifte. De nieuwe werkgever bewaart de doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap bij de loonadministratie.

Voor de doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap moet de werknemer ten behoeve van de nieuwe werkgever, opnieuw een aanvraag voor een doelgroepverklaring doen (doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap).

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 304, nr. 3, p. 4.

Ook de werkgever kan de doelgroepverklaring aanvragen, na machtiging van de werknemer. UWV controleert, nadat de doelgroepverklaring is aangevraagd, of er eerder voor die werknemer een doelgroepverklaring is verstrekt waarvan de duur op het moment van aanvang van de dienstbetrekking nog niet is verstreken. Ook controleert UWV of de werknemer geen arbeid verricht in beschut werk in de zin van de Wet sociale werkvoorziening of de Participatiewet, en of de werknemer nog niet de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt. Pas dan geeft UWV de doelgroepverklaring af en kan de werkgever het loonkostenvoordeel via zijn loonaangifte aanvragen. Voordeel hiervan is dat werkgevers en werknemers reeds met deze werkwijze bekend zijn en dat er geen nieuwe systemen hoeven worden opgetuigd.

Het is nodig dat in deze situaties de werknemer opnieuw een doelgroepverklaring aanvraagt en deze aan de nieuwe werkgever overhandigt. Dit betekent ook dat de nieuwe werkgever geen gebruik kan maken van de doelgroepverklaring die ten behoeve van de eerdere indienstreding bij een andere werkgever is afgegeven.

Dit gevolg van de uitspraken van de CRvB en de Hoge Raad komt door dit wetsvoorstel te vervallen voor indienstredingen bij nieuwe werkgevers vanaf de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Er zijn verschillende aspecten waarom het noodzakelijk is dat de geldigheid van de bestaande doelgroepverklaring gekoppeld wordt aan de werkgever en er een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap moet worden aangevraagd voor de nieuwe werkgever. Het belangrijkste aspect is dat de werknemer het recht heeft om zelf te bepalen of de informatie dat hij een doelgroepverklaring heeft gedeeld kan worden met een nieuwe werkgever. Dit is van belang omdat de informatie in de doelgroepverklaring privacygevoelig is. Een doelgroepverklaring bevat 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.

Er kan sprake zijn van overgang van onderneming waar bovenstaande aspect niet speelt. Bijvoorbeeld als sprake is van een zuivere overgang van rechtsvorm. De werkgever blijft in dat geval hetzelfde, en deze is al op de hoogte van het feit dat de werknemer een doelgroepverklaring heeft. Hier speelt echter een uitvoeringstechnisch aspect. Voor de uitvoering en handhaafbaarheid van de loonkostenvoordelen is het noodzakelijk dat er per werkgever een doelgroepverklaring is (dus ook voor een nieuwe werkgever). Zo kan UWV vaststellen dat de werknemer daadwerkelijk een aanvraag heeft gedaan voor een LKV bij deze werkgever, en daarmee vaststellen dat de werknemer akkoord is met het informeren van de werkgever over de doelgroepverklaring. Het is helaas niet mogelijk om onderscheid te maken tussen een overgang waarbij sprake is van een zuivere overgang van rechtsvorm, en een overgang waarbij sprake is van een nieuwe werkgever. Door in alle gevallen bij overgang van onderneming een nieuwe doelgroepverklaring te vragen, houdt de werknemer in alle gevallen zelf het initiatief om bij indienstreding bij een nieuwe werkgever al dan niet als gevolg van overgang van onderneming wel of niet de nieuwe werkgever te informeren over het hebben van een doelgroepverklaring.

Het kan als knellend worden ervaren dat de werkgever bij een overgang van onderneming de loondoorbetalingsverplichting jegens een werknemer op zich neemt, terwijl hij voor het kunnen aanvragen van een eventueel loonkostenvoordeel afhankelijk is van de bereidheid van de werknemer om een doelgroepverklaring aan te vragen, of hem te machtigen deze aan te vragen. De verwachting is dat dit niet tot grote problemen zal leiden. 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.

Het wetsvoorstel betekent een wijziging van de werking van de loonkostenvoordelen en voor de uitvoeringsprocessen van de Wtl. In de huidige situatie toetst UWV bij elke aanvraag van een doelgroepverklaring of de werknemer op dat moment aan de voorwaarden van de doelgroepverklaring voldoet. Pas dan verstrekt UWV de doelgroepverklaring. Voorliggend wetsvoorstel voegt daarbij een mogelijkheid toe in die zin dat een werknemer, als hij bij een eerdere dienstbetrekking een doelgroepverklaring heeft gekregen, een doelgroepverklaring kan aanvragen voor een dienstbetrekking met een nieuwe werkgever. De nieuwe werkgevers kunnen dan het loonkostenvoordeel voor de resterende duur gebruiken.

De doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap wordt voor twee van de vier loonkostenvoordelen permanent ingevoerd: het LKV arbeidsgehandicapte werknemer en het LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer. Het LKV oudere werknemer wordt niet aangepast, omdat het LKV oudere werknemer wordt afgeschaft per 1 januari 2026.⁶ Een relatief kleine groep werkgevers zal in 2026 nog wel recht hebben op het LKV oudere werkgever omdat zij onder het overgangsrecht vallen. Vanaf 2027 is dit niet langer het geval, waardoor het mogelijk maken van nieuw werkgeverschap voor het LKV oudere werknemer niet nodig is.

Het LKV doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden wordt ook niet aangepast omdat het kabinet voornemens is dit structureel te maken (hernoemd tot het LKV doelgroep banenafpraak).⁷ De inwerkingtreding van het structurele LKV doelgroep banenafpraak is voorzien op 1 januari 2026. Dit houdt in dat werkgevers voor alle werknemers die onder de doelgroep banenafpraak vallen, dit loonkostenvoordeel kunnen toepassen zolang de dienstbetrekking voortduurt, in plaats van de huidige drie jaar. Werknemers hoeven dan ook geen doelgroepverklaring meer aan te vragen. Hiermee spelen de in de aanleiding genoemde knelpunten dus niet bij de toekomstige vormgeving van het LKV doelgroep banenafpraak. Enige uitzondering hierop is de groep mensen die na het structureel maken van het LKV doelgroep banenafpraak niet langer behoren tot de doelgroep voor het LKV doelgroep banenafpraak. Dit gaat om scholingsbelemmerden en mensen met een indicatie beschut werk die niet-beschutte werkzaamheden uitvoeren bij een reguliere werkgever.

Voor deze groepen wordt in het Wetsvoorstel banenafpraak overgangsrecht geregeld, waardoor werkgevers van deze groepen na inwerkingtreding voor de resterende duur van het loonkostenvoordeel (dus maximaal drie jaar) LKV doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden kunnen ontvangen. Voor deze groep wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat ook zij een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap kunnen aanvragen tijdens de periode wanneer het overgangsrecht van toepassing is.

⁶ Wet wijziging wet tegemoetkomingen loondomein. *Kamerstukken II 2023/24*, 36 458.

⁷ Wetsvoorstel banenafpraak. *Kamerstukken II 2023/24*, 36 449.

3. Verhouding tot jurisprudentie en Europees recht

De voorgestelde werkwijze komt in de plaats van de huidige werkwijze die van toepassing is naar aanleiding van de uitspraken van de CRvB en de Hoge Raad.⁸ De CRvB oordeelde dat een verstrekte doelgroepverklaring bij overgang van onderneming haar geldigheid behoudt. Dit wetsvoorstel geeft op een uitvoerbare manier invulling aan het principe uit de uitspraken van de Hoge Raad en de CRvB dat na een overgang van onderneming de nieuwe werkgever recht moet kunnen hebben op loonkostenvoordeel voor de resterende duur. De Hoge Raad oordeelt in haar arrest van 24 mei 2024 dat het recht op loonkostenvoordeel doorloopt bij een overgang van onderneming. De voorgestelde oplossing regelt dat ook bij wisseling van werkgever in andere situaties dan een overgang van onderneming het recht op loonkostenvoordeel kan doorlopen. De uitwerking is daarmee breder dan waar de uitspraken van de CRvB en de Hoge Raad op zien. Hiervoor is gekozen omdat de regering het wenselijk acht ook bij wisseling van werkgever in andere gevallen dan bij overgang van onderneming het mogelijk te maken dat het recht op loonkostenvoordeel overgaat naar de nieuwe werkgever. Hiermee ontvangen werknemers met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt namelijk blijvend meer ondersteuning in hun arbeidsmarktpositie. Daarbij speelt ook mee dat een specifieke oplossing voor alleen de gevallen van overgang van onderneming uitvoeringstechnisch niet haalbaar is.

Overgang van onderneming is geregeld in de artikelen 662 tot en met 666 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), die strekken ter uitvoering van de Europese Richtlijn 2001/23/EG51 (hierna: de Richtlijn).⁹ Uit de preambule van deze Richtlijn blijkt dat de Richtlijn primair ziet op de bescherming van werknemers bij een verandering van ondernemer en het behoud van hun rechten bij een overgang. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft eerder geoordeeld dat de Richtlijn zoveel mogelijk tot doel heeft dat de arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding ongewijzigd met de verkrijger wordt voortgezet, om te voorkomen dat de bij de overgang van de onderneming betrokken werknemers uitsluitend ten gevolge van deze overgang in een minder gunstige positie komen te verkeren.¹⁰ Dit wordt gewaarborgd door artikel 663 van boek 7 van het BW, waarin is geregeld dat de rechten en verplichtingen die voor de werkgever in de onderneming voortvloeien uit de arbeidsovereenkomst tussen hem en een daar werkzame werknemer door de overgang van onderneming van rechtswege overgaan op de verkrijger van die onderneming.

Dit wetsvoorstel regelt dat bij een overgang van onderneming, anders dan de CRvB en de Hoge Raad op basis van het huidige recht hebben geoordeeld, een doelgroepverklaring niet langer geldig is voor de verkrijgende werkgever en een loonkostenvoordeel daarom niet automatisch overgaat van de overdragende werkgever op de verkrijgende werkgever. Het wetsvoorstel regelt immers dat een doelgroepverklaring alleen geldt indien deze ten behoeve van een dienstbetrekking met die werkgever is verstrekt. Door het recht op loonkostenvoordeel ook aan nieuwe werkgevers toe te kennen, regelt dit wetsvoorstel via een andere

⁸ Centrale Raad van Beroep 22-03-2022, ECLI:NL:CRVB:2023:525 en Hoge Raad 24 mei 2024, ECLI:NL:HR:2024:746.

⁹ Richtlijn 2001/23/EG van de Raad van 12 maart 2001 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen (PbEU 2001, L 82).

¹⁰ HvJ 11 juli 1985, C-105/84 (Danmols Inventar), ECLI:EU:C:1985:331, punt 26, en zie in dit kader ook Conclusie A-G Pauwels 24 maart 2023, ECLI:NL:PHR:2023:341, onder 4.28–4.34.

werkwijze dat het recht op loonkostenvoordeel kan doorlopen na een overgang van onderneming. De voorgestelde werkwijze in dit wetsvoorstel is niet in strijd met de Richtlijn, omdat het loonkostenvoordeel geen recht is dat of verplichting die voor de werkgever voortvloeit uit de arbeidsovereenkomst, als bedoeld in artikel 663 van boek 7 van het BW. Het loonkostenvoordeel is immers niet opgenomen in de arbeidsovereenkomst en maakt geen deel uit van de wederzijdse rechten en plichten die tussen werkgever en werknemer bestaan.¹¹

4. Caribisch Nederland

Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland) zijn er geen loonkostenvoordelen voor het in dienst nemen van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. De Wet tegemoetkomingen loondomein is niet van toepassing in Caribisch Nederland. In samenwerking met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft het kabinet de afgelopen jaren geïnvesteerd in het aanbieden en uitbreiden van instrumenten voor het in dienst nemen en houden van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Zo zijn er beschutte werkplekken en kunnen werkgevers loonkostensubsidie ontvangen voor het in dienst nemen of houden van een werknemer uit de doelgroep.

Een wettelijke grondslag om deze instrumenten structureel te garanderen in Caribisch Nederland ontbreekt op dit moment. In Europees Nederland is dit geborgd in de Participatiewet. Het kabinet gaat bekijken op welke manier het beste structureel een gelijkwaardig voorzieningenniveau kan worden gerealiseerd voor Caribische Nederlanders met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Hiertoe kijkt het kabinet ook naar loonkostenvoordelen als een van de mogelijk in te zetten instrumenten.

5. Uitwerking

Het uitvoeringsproces van de loonkostenvoordelen verandert als gevolg van voorliggend wetsvoorstel. Wanneer sprake is van een situatie van nieuw werkgeverschap kan de werknemer na inwerkingtreding van de wijzigingen in dit wetsvoorstel ook een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap aanvragen om de nieuwe werkgever recht te kunnen geven op het loonkostenvoordeel. De werknemer kan ook de werkgever machtigen dit voor hem te doen. De werknemer dient een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap of een reguliere doelgroepverklaring aan te vragen. Bij twijfel kunnen ook altijd beide soorten doelgroepverklaringen worden aangevraagd. UWV zal dan beide aanvragen toetsen. UWV toetst of aan de voorwaarden van de betreffende doelgroepverklaring is voldaan. Indien dat het geval is, verstrekt UWV beide aangevraagde doelgroepverklaringen waarvoor de werknemer in aanmerking komt. De werknemer bepaalt of en welke doelgroepverklaring hij aan zijn werkgever wil geven.

Deze nieuwe werkgever kan dan vervolgens in de loonaangifte het betreffende loonkostenvoordeel aanvinken. Een onderbreking tijdens of tussen de dienstbetrekkingen verlengt de duur van het loonkostenvoordeel niet.

De doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap dient te worden aangevraagd binnen drie maanden na aanvang van de dienstbetrekking met de nieuwe werkgever. Wanneer sprake is van een overgang van onderneming, moet de doelgroepverklaring worden aangevraagd binnen drie

¹¹ Zie Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 24 mei 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:4251, onder 4.4, en Conclusie A-G Pauwels 24 maart 2023, ECLI:NL:PHR:2023:341, onder 4.30.

maanden na de datum waarop hiervan sprake is. In gevallen van een overgang van onderneming, waarbij de verkrijgende werkgever een nieuw loonheffingsnummer krijgt, ziet het kabinet het als de verantwoordelijkheid van de werkgever om de werknemer erop te attenderen dat deze een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap kan aanvragen binnen drie maanden na de overgang van onderneming. Het is dus ook de verantwoordelijkheid van de werkgever te signaleren dat er sprake is van een overgang van onderneming en daarom mogelijk een nieuwe doelgroepverklaring aangevraagd moet worden om recht te krijgen of te behouden op een loonkostenvoordeel. In de communicatie richting werkgevers bij een overgang van onderneming zal aandacht worden besteed aan de gevolgen voor het recht op loonkostenvoordelen. Ook zal het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) gezamenlijk met UWV en de Belastingdienst communiceren richting werkgevers over de wijzigingen uit dit wetsvoorstel.

Voor de uitwerking is het ook van belang welk moment als start van de dienstbetrekking bij de nieuwe werkgever wordt gezien. Een werknemer dient namelijk binnen drie maanden na de start van de dienstbetrekking bij de nieuwe werkgever een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap aan te vragen bij UWV. Als start van de dienstbetrekking geldt de aanvangsdatum van de inkomstenverhouding in de loonaangifte van de nieuwe werkgever. Dit geldt ook als er sprake is van een nieuwe werkgever na een overgang van onderneming.

Daarnaast is het van belang dat er alleen een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap kan worden afgegeven als er voor een eerdere dienstbetrekking een doelgroepverklaring is afgegeven waarvan de duur nog niet is verstreken. Zou een werknemer voor een eerdere dienstbetrekking wel recht hebben gehad op een doelgroepverklaring, maar heeft de werknemer deze niet aangevraagd, dan kan de werknemer later geen recht hebben op een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap op grond van de eerdere niet aangevraagde doelgroepverklaring. Ook wordt geen doelgroepverklaring verleend voor een dienstbetrekking die verricht wordt in beschut werk, en dient de werknemer bij de start van de dienstbetrekking bij de nieuwe werkgever nog niet de AOW-gerechtigde leeftijd te hebben bereikt.

Net als in de huidige situatie heeft een werkgever slechts recht op één loonkostenvoordeel per werknemer. Het kan voorkomen dat een werknemer ten behoeve van een of meerdere dienstbetrekkingen bij dezelfde werkgever meerdere doelgroepverklaringen heeft en de werknemer dus meerdere doelgroepverklaringen nieuw werkgeverschap aanvraagt. Per jaar betaalt de Belastingdienst dat loonkostenvoordeel uit met op kalenderjaarbasis het hoogste bedrag aan tegemoetkoming.¹²

Het is voor toekenning van een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap niet vereist dat de nieuwe dienstbetrekking direct volgt op de oude dienstbetrekking. Ook bij een eventuele onderbreking tussen de dienstbetrekkingen blijft de datum tot wanneer recht is op loonkostenvoordeel gelijk. Ook is het niet vereist dat er sprake is van een beëindiging van de dienstbetrekking waarvoor de werknemer de eerdere doelgroepverklaring heeft gekregen. Het recht op loonkostenvoordeel kan gedurende de resterende duur van het loonkostenvoordeel ontstaan voor alle nieuwe dienstbetrekkingen, dus ook voor alle dienstbetrekkingen die zijn aangegaan terwijl de dienstbetrekking bij de oude werkgever nog loopt.

¹² De Belastingdienst kan het loonkostenvoordeel verrekenen met uitstaande posten. Dus het bedrag dat de Belastingdienst uitbetaalt, wijkt in sommige gevallen af van de hoogte van het recht op loonkostenvoordeel.

Voorwaarde is dat de werknemer voor iedere nieuwe dienstbetrekking een doelgroepverklaring voor zijn nieuwe werkgever(s) aanvraagt binnen drie maanden na aanvang van de dienstbetrekking of het moment van overgang van onderneming. Zijn nieuwe werkgever heeft dan recht op het loonkostenvoordeel voor de resterende duur vanaf aanvang van de dienstbetrekking met de nieuwe werkgever, als de werknemer de doelgroepverklaring aan de werkgever verstrekt. De werkgever dient de doelgroepverklaring in zijn administratie op te nemen en het loonkostenvoordeel aan te vragen in de aangifte loonheffingen. Hieronder volgen enkele voorbeelden ter illustratie.

Voorbeeld 1

Werknemer A is in dienst bij werkgever X. Na langdurige ziekte hervat deze werknemer op 15 februari 2027 zijn functie bij werkgever X. Er wordt op aanvraag een doelgroepverklaring verstrekt voor het LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer voor de periode van 1 jaar ten behoeve van de dienstbetrekking met werkgever X. De looptijd van dit LKV is van 15 februari 2027 tot en met 14 februari 2028. Op 1 juli 2027 loopt het contract van werknemer A af. Een maand later, op 1 augustus 2027, treedt de werknemer in dienst bij werkgever Y. Hij vraagt een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap aan ten behoeve van de dienstbetrekking met werkgever Y. UWV verstrekt een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap voor de resterende 6,5 maanden van de duur van het loonkostenvoordeel. De nieuwe werkgever heeft daarmee recht op LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer tot en met 14 februari 2028.

Voorbeeld 2

Werknemer B treedt per 1 januari 2027 voor 36 uur per week in dienst bij werkgever C voor één jaar. Er wordt op aanvraag een doelgroepverklaring verstrekt voor het LKV arbeidsgehandicapte werknemer voor de periode van drie jaar.

Werknemer B treedt aansluitend aan die dienstbetrekking op 1 januari 2028 voor 20 uur in dienst bij werkgever D en voor 16 uur bij werkgever E.

Werknemer B vraagt twee doelgroepverklaringen aan ten behoeve van respectievelijk de dienstbetrekkingen met werkgever D en E.

Er is geen nieuw recht op LKV arbeidsgehandicapte werknemer, omdat werknemer B in de maand voorafgaand aan de dienstbetrekking bij werkgevers D en E niet uitkeringsgerechtigd is. Er is wel een recht op LKV arbeidsgehandicapte werknemer bij werkgevers D en E op basis van de eerder verleende doelgroepverklaring ten behoeve van de dienstbetrekking met werkgever C.

De werknemer krijgt voor beide werkgevers een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap voor de resterende duur van twee jaar. Hij verstrekt de doelgroepverklaringen aan werkgevers D en E. Zij hebben daardoor beiden voor die resterende duur van twee jaar, tot en met 31 december 2029, recht op het LKV arbeidsgehandicapte werknemer.

Voorbeeld 3

Werknemer C treedt per 1 juli 2027 voor 20 uur per week in dienst bij werkgever E. Er wordt op aanvraag een doelgroepverklaring verstrekt voor het LKV arbeidsgehandicapte werknemer voor de periode van drie jaar. Met ingang van 1 juli 2029 treedt werknemer C voor 16 uur per week ook in dienst bij werkgever F. Hij vraagt een doelgroepverklaring ten behoeve van de dienstbetrekking met werkgever F aan. Werknemer C krijgt een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap. Deze biedt werkgever F recht op het LKV arbeidsgehandicapte werknemer voor de resterende duur van één jaar. Werknemer C verstrekt de doelgroepverklaring aan werkgever F. Werkgever F heeft voor die resterende duur van één jaar recht op het LKV arbeidsgehandicapte werknemer, dus tot en met 30 juni 2030. Ook werkgever E houdt recht op het loonkostenvoordeel tot en met 30 juni 2030.

Voorbeeld 4

Werknemer D treedt per 1 januari 2028 in dienst bij werkgever F voor 36 uur per week. De werknemer vraagt een doelgroepverklaring arbeidsgehandicapte werknemer aan ten behoeve van die dienstbetrekking, en de werkgever ontvangt LKV arbeidsgehandicapte werknemer voor deze werknemer. Werkgever F verandert van rechtsvorm (overgang van onderneming) op 1 juli 2029 en krijgt een nieuw loonheffingsnummer. Werkgever F is aldus werkgever G geworden. Werknemer D dient vóór 1 oktober 2029 een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap aan te vragen ten behoeve van de dienstbetrekking met werkgever G. Werkgever G heeft dan nog recht op 1 jaar en 6 maanden LKV arbeidsgehandicapte werknemer voor werknemer D, dus tot en met 31 december 2030.

6. Overgangsrecht

De beoogde datum van inwerkingtreding van de wijzigingen in dit wetsvoorstel is 1 januari 2027. Voor dienstbetrekkingen die op of na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel starten, kunnen werkgevers een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap aanvragen. Daarbij is dus van belang dat de startdatum van de dienstbetrekking bij de nieuwe werkgever op of na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ligt. De oorspronkelijke doelgroepverklaring op basis waarvan de doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap wordt afgegeven, kan wel zijn afgegeven vóór de inwerkingtredingsdatum van deze wet. Voor dienstbetrekkingen bij een nieuwe werkgever die beginnen vóór de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kunnen werkgevers geen doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap aanvragen. Voor deze gevallen blijft de huidige werkwijze van toepassing, waarbij na een overgang van onderneming na bezwaar van de werkgever het recht op loonkostenvoordeel blijft doorlopen. Werkgevers kunnen ook na datum van inwerkingtreding in bezwaar gaan tegen de beschikking op een aanvraag voor een loonkostenvoordeel, en op die manier het recht op loonkostenvoordeel na een overgang van onderneming krijgen, indien de datum van aanvang van de nieuwe dienstbetrekking ligt vóór de datum van inwerkingtreding. Dit geldt dus alleen voor overgangen van ondernemingen. Voor andere wisselingen van werkgever voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wijzigingen in dit wetsvoorstel, kunnen werkgevers geen recht krijgen op loonkostenvoordeel op basis van een eerder afgegeven doelgroepverklaring bij een andere werkgever.

Daarnaast regelt het overgangsrecht ook dat de doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap kan worden aangevraagd voor het LKV doelgroep banenafpraak in één specifieke situatie. Dit gaat om werkgevers die recht

hebben op het LKV doelgroep banenafspraken voor een werknemer die na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel banenafspraken niet langer onder de doelgroep van het LKV doelgroep banenafspraken vallen. Zie paragraaf 2 voor een uitgebreidere toelichting.

7. Financiële gevolgen

Het invoeren van de doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap leidt naar verwachting tot structureel € 3,255 mln. extra uitgaven aan het LKV arbeidsgehandicapte werknemer en het LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer. Deze extra kosten zijn begroot vanaf 2028. Dit is een jaar na de beoogde datum van inwerkingtreding, omdat de loonkostenvoordelen het jaar na het jaar waarop ze betrekking hebben worden uitbetaald. Dit voorstel leidt tot structureel € 1 mln. extra uitgaven aan uitvoeringskosten bij UWV vanaf 2026.

8. Gevolgen voor uitvoering

Dit wetsvoorstel is als onderdeel van het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet tegemoetkomingen loondomein teneinde het lage inkomensvoordeel te laten vervallen en in verband met enkele andere wijzigingen voor een uitvoeringstoets voorgelegd aan het UWV en de Belastingdienst.¹³

UWV

In de uitvoeringstoets geeft UWV aan dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is, mits rekening wordt gehouden met een aantal opmerkingen. Zo geeft UWV aan dat het uiterlijk 18 maanden voor de gewenste datum van inwerkingtreding een implementatieopdracht dient te ontvangen en uiterlijk 12 maanden voor die datum een definitieve opdracht. Ook wijst UWV op de groep die onder het overgangsrecht valt van het structurele LKV doelgroep banenafspraken. Naar aanleiding van deze opmerking is het wetsvoorstel op dit punt aangepast, en is geregeld dat deze groep ook een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap kan aanvragen. Ook geeft UWV aan dat gelet op de meerdere wijzigingen die er plaatsvinden op het gebied van de Wtl en de banenafspraken, zorgvuldige en uitgebreide communicatie richting werknemers en werkgevers noodzakelijk is. Het Ministerie van SZW is, in samenwerking met UWV en Belastingdienst, reeds begonnen met de communicatie over de verschillende wijzigingen.

Belastingdienst

In de uitvoeringstoets geeft de Belastingdienst aan dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. De Belastingdienst geeft aan dat het voorstel leidt tot extra complexiteit voor werkgevers, omdat er een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap aangevraagd kan worden, waarbij werkgevers voor een correcte toepassing van het loonkostenvoordeel rekening moeten houden met de nog resterende duur ervan. Ook vraagt het wetsvoorstel meer van het doenvermogen van werknemers en werkgevers. De Belastingdienst geeft aan dat dit ten dele kan worden ondervangen door communicatie en dienstverlening. Het kabinet onderschrijft dit. Het Ministerie van SZW zal samen met UWV en Belastingdienst uitgebreid communiceren over de wijzigingen naar werknemers en werkgevers.

¹³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Voor een correcte toepassing van het loonkostenvoordeel is van belang dat de resterende duur duidelijk kenbaar moet zijn voor de werkgever. Voor controle door de Belastingdienst is kenbaarheid van de resterende duur ook van belang.

9. Doenvermogen voor werknemers en werkgevers

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

Als gevolg van de wijziging kan een werkgever recht krijgen op loonkostenvoordeel op basis van een andere doelgroepverklaring die is verleend voor een eerder aangegane dienstbetrekking bij een andere werkgever. Dit kan voorkomen in twee soorten situaties, die elk hun eigen effect op het doenvermogen van werknemer en werkgever kennen.

De eerste situatie is die waarbij er nieuw werkgeverschap ontstaat doordat er sprake is van een overgang van onderneming. In die situatie blijft de werknemer in veel situaties feitelijk hetzelfde werk doen. Bij een dergelijk proces is het de verwachting dat de werkgever de noodzaak tot het doen van een aanvraag van een nieuwe doelgroepverklaring mee zal nemen in zijn communicatie richting werknemers voor wie de overdragende werkgever al recht had op een loonkostenvoordeel vóór de overgang van onderneming. Daarmee is dit nieuwe proces voldoende doenlijk voor de werknemer. Dit vraagt wel een extra handeling van de werkgever, maar dit kan niet op een minder belastende wijze worden geregeld. Bovendien vraagt het een stuk minder van het doenvermogen van de werkgever dan de huidige tijdelijke oplossing, waarbij de werkgever in bezwaar moet gaan tegen een beschikking. Ook zal ingezet worden op duidelijke communicatie over het feit dat een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap aangevraagd moet worden. De verwachting is dat dit ook voor kleine werkgevers afdoende is, zeker nu zij naar verwachting professionele hulp hebben bij de overgang van onderneming.

In de tweede situatie stapt de werknemer zelf over naar een nieuwe werkgever. Er is sprake van een nieuwe arbeidsrelatie. Daarbij speelt, net als in de huidige werking van de Wtl, dat de werknemer geen direct financieel belang heeft bij het loonkostenvoordeel, behalve het (indirecte) effect op zijn baanbehoud. De werknemer loopt daarentegen wel het risico op stigmatisering. Uit onderzoek¹⁴ naar de no-riskpolis is gebleken dat werknemers om verschillende redenen niet aangeven tot de doelgroep te behoren. Het recht op de no-riskpolis legt volgens dit onderzoek de nadruk op de ziekte of arbeidsongeschiktheid van werkzoekenden en kan zodoende een stigma met zich meebrengen. Dit kan bij werkgevers de suggestie wekken dat de betreffende werknemer vaker verzuimt en/of minder productief is, ook als dat in werkelijkheid niet zo is. Dit kan een negatieve invloed hebben op de motivatie van de werkgever om een sollicitant uit de doelgroep in dienst te nemen. Ook hebben sommige werknemers slechte ervaringen met het vermelden van het recht op de no-riskpolis: zij vermoeden dat zij een functie daardoor niet hebben gekregen. Ook zijn er werknemers die niet graag praten over hun beperking.

Een dergelijke stigmatisering kan ook aan de orde zijn bij (het aanvragen van) de doelgroepverklaring. Bij een wisseling van werkgever kan dit probleem mogelijk zelfs sterker spelen, omdat de werknemer in dit geval

¹⁴ De Beleidsonderzoekers «De no-riskpolis in breder perspectief», 24 juni 2020.

«op eigen kracht» van werk naar werk is gegaan (of tenminste dit gevoel heeft). De werknemer kan dan ook de inschatting maken dat hij liever niet heeft dat de werkgever weet dat hij eerder een doelgroepverklaring had. Vanwege de privacy van de werknemer is bewust ervoor gekozen de keuze voor het wel of niet aanvragen van een doelgroepverklaring bij de werknemer te laten. Dit rechtvaardigt het beroep op het doenvermogen dat wordt gedaan in geval van een wisseling van werkgever. Voor de werkgever wordt er geen extra beroep gedaan op het doenvermogen, maar is er sprake van een gelijke situatie als bij een reguliere aanvraag doelgroepverklaring.

10. Internetconsultatie

Dit wetsvoorstel heeft als onderdeel van het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet tegemoetkomingen loondomein teneinde het lage inkomensvoordeel te laten vervallen en in verband met enkele andere wijzigingen vier weken opengestaan voor internetconsultatie, van 20 februari 2023 tot en met 20 maart 2023.

Daarbij zijn er in totaal zestien openbare en twee niet-openbare reacties binnengekomen. Zes van deze reacties gingen (deels) over de invoering van een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap. In het algemeen waren de respondenten positief over deze wijziging. Wel waren er verschillende vragen en suggesties.

Onder andere werd gevraagd wat deze wijzigingen betekenen voor het LKV doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden en het LKV oudere werknemer. De wijzigingen uit het wetsvoorstel zien op het LKV arbeidsgehandicapte werknemer en het LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer. Het kabinet is voornemens het LKV doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden structureel te maken.

Dit is onderdeel van het wetsvoorstel banenafpraak.¹⁵ Voor het LKV doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden is de doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap niet nodig, omdat het wetsvoorstel banenafpraak de doelgroepverklaring afschaft voor dit loonkostenvoordeel. Werkgevers krijgen hierdoor altijd voor al hun werknemers uit de doelgroep banenafpraak recht op het LKV doelgroep banenafpraak, zonder doelgroepverklaring. Het LKV oudere werknemer wordt afgeschaft per 1 januari 2026. Voor deze twee loonkostenvoordelen worden daarom in dit wetsvoorstel geen wijzigingen voorgesteld, behoudens die gevallen van het LKV doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden die onder het overgangsrecht vallen (zie daarvoor nader paragraaf 6).

Ook werd gevraagd hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de uitspraak van de CRvB over de doelgroepverklaring van 22 maart 2023.¹⁶ Dit wetsvoorstel beoogt invulling te geven aan deze uitspraak van de CRvB en van de Hoge Raad over het loonkostenvoordeel van 24 mei 2024.¹⁷ De uitspraak van de CRvB houdt in dat de doelgroepverklaring na een overgang van onderneming zijn geldigheid behoudt. In haar arrest oordeelt de Hoge Raad dat het recht op loonkostenvoordeel bij een overgang van onderneming ook mee overgaat op de nieuwe werkgever. Dit wetsvoorstel regelt in de Wtl hoe een werkgever recht op loonkostenvoordeel bij een overgang van onderneming kan krijgen, waarmee het in lijn is met deze uitspraken. In de tijd tussen de uitspraak van de Hoge Raad en de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kunnen werkgevers recht krijgen op loonkostenvoordeel na een overgang van onderneming. Hiervoor dienen werkgevers in bezwaar te gaan tegen een beschikking

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 449.

¹⁶ Centrale Raad van Beroep 22 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:525.

¹⁷ Hoge Raad 24 mei 2024, ECLI:NL:HR:2024:746.

van UWV op de aanvraag om een loonkostenvoordeel. Dit geldt voor dienstbetrekkingen die zijn aangevangen vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. In paragraaf 3 van deze memorie van toelichting wordt verder ingegaan op de verhouding tussen de uitspraken en dit voorstel.

Een andere respondent vraagt waarom de werknemer opnieuw een doelgroepverklaring moet aanvragen en waarom de werkgever dit niet kan doen. Hiervoor is gekozen met het oog op de privacy van de werknemer. Een doelgroepverklaring bevat privacygevoelige informatie zoals het uitkeringsgerechtigd zijn of het hebben van een arbeidsgehandicapte status. Het is wenselijk dat na een wisseling van werkgever de werknemer opnieuw een doelgroepverklaring aanvraagt, omdat de werknemer zo het initiatief behoudt om gevoelige informatie wel of niet te delen. Wel kan de werknemer de nieuwe werkgever machtigen om de doelgroepverklaring namens hem aan te vragen. Het kabinet acht het niet wenselijk het verplicht te stellen dat de werknemer deze informatie moet delen met de werkgever.

Bij een overgang van onderneming is het om uitvoeringstechnische redenen ook nodig om een nieuwe doelgroepverklaring te verkrijgen. Er is daarnaast voor de doelgroep arbeidsgehandicapte werknemers geen doelgroepregister zoals bij de doelgroep banenafpraak, waardoor de doelgroepverklaring zou kunnen worden afgeschaft. Zie ook de tweede paragraaf van deze memorie van toelichting voor meer informatie.

Tot slot wordt geopperd om het wetsvoorstel terugwerkende kracht te geven. De regering acht het niet wenselijk om het wetsvoorstel terugwerkende kracht te geven, omdat dit aanzienlijke budgettaire en uitvoeringstechnische gevolgen zou hebben. Ook is er geen (juridische) noodzaak toe.

11. Regeldruk

De regeldrukeffecten van de maatregelen in dit wetsvoorstel voor werkgevers of werknemers worden als laag ingeschat. Er is daarnaast geen sprake van nieuwe verplichtingen. Om deze reden is er geen MKB-toets uitgevoerd.

De regeldruk en de administratieve lasten als gevolg van het invoeren van de doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap worden voor werknemers per saldo geschat op een toename € 60.000 per jaar en voor werkgevers op een toename € 96.500 per jaar. Dat komt omdat voorliggend wetsvoorstel regelt dat in meer gevallen een werkgever recht zal hebben op loonkostenvoordeel. Daardoor zullen werkgevers vaker een loonkostenvoordeel en werknemers vaker een doelgroepverklaring willen aanvragen. Dit is een beoogd effect. Voorliggend wetsvoorstel wijzigt overigens niets aan de aanvraagprocedure van de doelgroepverklaring. Daardoor blijven de administratieve lasten *per aanvraag* gelijk. Uitgegaan wordt van een stijging van 25 procent van het aantal aanvragen voor het LKV herplaatsen arbeidsgehandicapten werknemer en het LKV arbeidsgehandicapte werknemer. Dit komt neer op € 98.000 per jaar. Daartegenover staan een daling van de administratieve lasten voor werkgevers, omdat er minder bezwaar- en beroepszaken zullen worden aangespannen vanwege het niet doorlopen van het recht op loonkostenvoordeel bij overgang van onderneming. Dit komt neer op € 1.500 per jaar.

12. Evaluatie

In de Wtl is een evaluatiebepaling opgenomen, waarin staat dat na inwerkingtreding van de wet binnen vier jaar en vervolgens elke vijf jaar een evaluatie moet worden gedaan. De wijzigingen uit dit wetsvoorstel

zullen meelopen in de eerstvolgende evaluatie van de Wtl na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De eerstvolgende evaluatie van de Wtl na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is voorzien uiterlijk in 2031.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdelen A tot en met E en H (nieuw werkgeverschap)

De hier genoemde onderdelen regelen de introductie van «nieuw werkgeverschap» in de Wtl. Concreet wordt voorgesteld te regelen dat een doelgroepverklaring slechts recht biedt op een loonkostenvoordeel voor een werkgever indien de doelgroepverklaring is gegeven ten behoeve van een dienstbetrekking bij die werkgever. Daarnaast regelt dit wetsvoorstel dat een werknemer een nieuwe doelgroepverklaring kan aanvragen, waardoor een nieuwe werkgever aanspraak kan maken op een al eerder ten behoeve van die werknemer verleend loonkostenvoordeel gedurende de resterende duur van dat loonkostenvoordeel. Het is, behoudens overgangssituaties, niet langer mogelijk voor die andere werkgever om op basis van dezelfde doelgroepverklaring na een overgang van onderneming recht te krijgen op dit loonkostenvoordeel. In plaats daarvan wordt met de introductie van nieuw werkgeverschap invulling gegeven aan de uitspraken van de CRvB en de HR op een manier die uitvoerbaar is.¹⁸

De artikelen 2.6, eerste lid, onderdeel c, en 2.14, eerste lid, onderdeel b, worden gewijzigd. Hierdoor wordt aan het recht op een loonkostenvoordeel arbeidsgehandicapte werknemer of een loonkostenvoordeel herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer een andere eis gesteld dan het geval is op basis van de huidige Wtl. Er wordt namelijk een nieuwe voorwaarde toegevoegd aan de doelgroepverklaring die de werknemer aan de werkgever moet verstrekken, voordat recht op een dergelijk loonkostenvoordeel kan ontstaan. Deze voorwaarde is dat de doelgroepverklaring moet zijn verstrekt *ten behoeve van een dienstbetrekking met die werkgever*. Hierdoor kan een doelgroepverklaring die door het UWV is verleend ten behoeve van een dienstbetrekking met een andere werkgever niet langer recht bieden op een loonkostenvoordeel. Met andere woorden: een nieuwe werkgever (volgens de definitie van dit wetsvoorstel) heeft hierdoor niet langer recht op een loonkostenvoordeel op basis van een doelgroepverklaring die is verleend ten behoeve van een dienstbetrekking met een andere werkgever. In de artikelen 2.7, eerste lid, eerste zin, en 2.15, eerste lid, eerste zin, is corresponderend geregeld dat het UWV doelgroepverklaringen verstrekt ten behoeve van een dienstbetrekking met een specifieke werkgever. Voor overgangssituaties blijven de huidige regels gelden. Zie daarvoor nader de toelichting hieronder bij artikel 6.2b.

In artikel 1.1 wordt een definitie toegevoegd van het begrip «nieuwe werkgever». Dit begrip is nodig omdat voor het loonkostenvoordeel arbeidsgehandicapte werknemer en het loonkostenvoordeel herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer wordt geregeld dat ook een nieuwe werkgever van de betreffende werknemer recht kan krijgen op dit loonkostenvoordeel voor de resterende duur daarvan. Het gaat hierbij dus om een loonkostenvoordeel dat eerder is verleend aan een andere werkgever.

¹⁸ Centrale Raad van Beroep 22-03-2022, ECLI:NL:CRVB:2023:525 en Hoge Raad 24 mei 2024, ECLI:NL:HR:2024:746. Zie ook paragraaf 3 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Nieuwe werkgevers zijn alle werkgevers bij wie een werknemer in dienstbetrekking is, aan welke werknemer het UWV een doelgroepverklaring heeft verstrekt op grond van artikel 2.7, eerste lid, of artikel 2.15, eerste lid, van de Wtl ten behoeve van een eerder aangegane dienstbetrekking met een andere werkgever. Dit betekent dat de werknemer op het moment dat het UWV de eerdere doelgroepverklaring heeft verstrekt voldeed aan de vereisten genoemd in artikel 2.6, eerste lid, of artikel 2.14, eerste lid, van de Wtl.

Of de werknemer ook aan deze eisen voldoet op het moment van aanvragen van de doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap, is niet relevant, en toetst het UWV bij die aanvraag dan ook niet. In het geval van een overgang van onderneming waarbij een dienstbetrekking overgaat, is ook sprake van een eerder aangegane dienstbetrekking met een andere werkgever. Om die reden is ook een werkgever na een overgang van onderneming een nieuwe werkgever in de zin van deze nieuwe definitie in de Wtl, indien voor die eerder aangegane dienstbetrekking door het UWV een doelgroepverklaring is verstrekt.

Een nieuwe werkgever heeft alleen recht op een loonkostenvoordeel gedurende de resterende duur daarvan wanneer diens werknemer in het bezit is van een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap, en deze doelgroepverklaring aan de nieuwe werkgever heeft verstrekt. Dit is geregeld in de nieuw in te voegen leden van de artikelen 2.6 en 2.14. De duur van het recht op een loonkostenvoordeel voor een nieuwe werkgever is in artikel 2.6, derde lid (nieuw), en 2.14, tweede lid (nieuw), beperkt tot de nog niet verstreken duur van het betreffende loonkostenvoordeel als bedoeld in de artikelen 2.8 en 2.16. De voorwaarden dat de werknemer de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt en geen arbeid verricht in een WSW-dienstbetrekking of in beschut werk op grond van de Participatiewet, uit artikelen 2.6, vierde lid (nieuw), en 2.14, derde lid (nieuw), zijn ook van toepassing op het recht op loonkostenvoordeel voor de nieuwe werkgever.

In artikel 2.6, zesde lid (nieuw), en 2.14, vijfde lid (nieuw), worden onderbrekingen tussen dienstbetrekkingen van dezelfde werknemer bij enerzijds een werkgever en anderzijds een nieuwe werkgever toegevoegd. Hierdoor wordt geregeld dat de duur van het loonkostenvoordeel arbeidsgehandicapte werknemer en het loonkostenvoordeel herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer niet wordt beïnvloed door eventuele onderbrekingen tussen dienstbetrekkingen van dezelfde werknemer bij enerzijds een werkgever en anderzijds een nieuwe werkgever. De duur van het loonkostenvoordeel is daardoor een aaneengesloten periode van drie jaar vanaf de aanvang van de eerste dienstbetrekking voor het loonkostenvoordeel arbeidsgehandicapte werknemer en van één jaar voor het loonkostenvoordeel herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer. Onderbrekingen waarin de betrokken werknemer geen dienstbetrekking heeft, leiden dus niet tot verlenging van die periode.

De mogelijkheid voor werknemers om de nieuwe doelgroepverklaring aan te vragen wordt geregeld in de artikelen 2.7, derde lid (nieuw), en 2.15, derde lid (nieuw). Werknemers kunnen deze doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap alleen aanvragen wanneer zij eerder een doelgroepverklaring hebben ontvangen voor een eerder aangegane dienstbetrekking met een andere werkgever. De doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap wordt slechts verstrekt indien de maximale duur van het loonkostenvoordeel (als genoemd in de artikelen 2.8 en 2.16) nog niet is verstreken op het moment dat de nieuwe dienstbetrekking aanvangt. Het UWV verstrekt de doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap met inachtneming van artikel 2.6, vierde en zesde lid (beide nieuw), dan wel artikel 2.14, derde en vijfde lid (beide nieuw). Dit betekent dat het UWV bij

de verstrekking van een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap controleert of aan de voorwaarden uit die leden wordt voldaan, en op basis daarvan bepaalt of een doelgroepverklaring wordt verstrekt, en met ingang van welke datum het loonkostenvoordeel ten laatste eindigt.

Ook de doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap wordt ingevolge artikel 2.7, derde lid (nieuw), en 2.15, derde lid (nieuw), slechts verstrekt ten behoeve van een dienstbetrekking met een specifieke werkgever, namelijk de nieuwe werkgever. De derde zinnen van de artikelen 2.7, eerste lid, en 2.15, eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing verklaard. Hierdoor moet de doelgroepverklaring worden aangevraagd binnen drie maanden na aanvang van de nieuwe dienstbetrekking. Als aanvangsdatum van de nieuwe dienstbetrekking geldt de aanvangsdatum van de inkomstenverhouding in de loonaangifte van de nieuwe werkgever. Dit is ook het geval wanneer er na een overgang van onderneming sprake is van een nieuwe werkgever. Zie hiervoor nader paragraaf 5 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Deze wijzigingen met betrekking tot nieuw werkgeverschap gelden alleen voor het loonkostenvoordeel arbeidsgehandicapte werknemer en het loonkostenvoordeel herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer. Reden hiervoor is dat de regering voornemens is om voor het loonkostenvoordeel doelgroep banenafpraak een onbepaalde duur te laten gelden. Hierin zal worden voorzien in het Wetsvoorstel banenafpraak.¹⁹ Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

In het nieuwe artikel 6.2b, eerste lid, wordt geregeld dat de huidige regels voor het verlenen van loonkostenvoordelen arbeidsgehandicapte werknemer en herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer in sommige gevallen van toepassing blijven. Dit is het geval wanneer die loonkostenvoordelen zijn of worden verleend voor dienstbetrekkingen die zijn aangevangen voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, wanneer dat tot wet is verheven. Dit betekent dat indien een werkgever al recht heeft op een loonkostenvoordeel op basis van een doelgroepverklaring die is verleend ten behoeve van een dienstbetrekking bij een andere werkgever, dit recht blijft bestaan na de inwerkingtreding. Ook kunnen de werkgevers ook na die datum van inwerkingtreding nog recht krijgen op een dergelijk loonkostenvoordeel op grond van de huidige regels. Dit kan alleen voor een dienstbetrekking die voor de datum van inwerkingtreding is aangevangen.

Het tweede lid van artikel 6.2b regelt dat de nieuwe regels die zien op het recht op een loonkostenvoordeel voor nieuwe werkgevers alleen gelden indien de dienstbetrekking met de betreffende werknemer bij de nieuwe werkgever is aangevangen op of na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Het derde lid van artikel 6.2b bevat overgangsrecht voor werknemers die vanwege de wijzigingen in het wetsvoorstel banenafpraak niet langer een doelgroepverklaring kunnen aanvragen voor het loonkostenvoordeel doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden. Indien mensen in deze groep de betreffende dienstbetrekking zijn aangegaan vóór die wijzigingen in werking treden, kunnen zij wel nog een doelgroepverklaring aanvragen, en behouden hun werkgevers op grond van het nieuwe artikel 6.2 in dat wetsvoorstel, eerste lid, onderdeel a (in artikel 8, onderdeel K, van het wetsvoorstel banenafpraak), gedurende een overgangssituatie het recht op het loonkostenvoordeel doelgroep banenafpraak en

¹⁹ Wetsvoorstel banenafpraak. *Kamerstukken II 2023/24*, 36 449.

scholingsbelemmerden. Het derde lid van artikel 6.2b in dit wetsvoorstel regelt dat de regels over nieuw werkgeverschap op deze groep mensen en hun werkgevers van overeenkomstige toepassing zijn. Dit betekent dat ook deze groep werknemers een doelgroepverklaring nieuw werkgeverschap kan aanvragen voor dienstbetrekkingen die zijn aangevangen op of na de datum van inwerkingtreding van de bepalingen in dit wetsvoorstel, en dat de werkgevers van deze werknemers recht kunnen krijgen op het loonkostenvoordeel doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden voor de resterende duur daarvan.

Artikel I, onderdelen F en G (technische wijzigingen)

De onderdelen F en G van artikel I bevatten technische wijzigingen van de artikelen 4.1 en 4.6 van de Wtl. Deze wijzigingen zijn noodzakelijk in verband met het vervallen van het loonkostenvoordeel oudere werknemer.

In artikel 4.1, eerste lid, onderdeel a, kan de zinsnede die regelt dat het UWV het recht op tegemoetkomingen baseert op de beschikbare gegevens bij het college van burgemeester en wethouders vervallen. Deze zinsnede doelt op de gegevens over doelgroepverklaringen voor het loonkostenvoordeel oudere werknemer die een college van burgemeester en wethouders kunnen verlenen, tot het vervallen van artikel 2.3 van de Wtl. Met het afschaffen van het loonkostenvoordeel oudere werknemer, en daarmee het vervallen van artikel 2.3, heeft het college van burgemeester en wethouders deze gegevens niet meer. Deze wijziging kan in werking treden per 1 januari 2028. Het loonkostenvoordeel oudere werknemer wordt weliswaar per 1 januari 2026 afgeschaft, maar in 2026 en 2027 kan deze gegevensverstrekking nog nodig zijn voor de verstrekking van loonkostenvoordelen oudere werknemer over het jaar 2025, en voor verstrekkingen die vallen onder het overgangsrecht, die plaatsvinden tot en met uiterlijk het jaar 2026 (zie artikel 6.2a, eerste lid, van de Wtl).

In artikel 4.6, eerste lid, kan de zinsnede vervallen die regelt dat het college van burgemeester en wethouders verplicht is aan het UWV kosteloos de opgaven en inlichtingen te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Wtl. Met het afschaffen van het loonkostenvoordeel oudere werknemer is ook deze gegevensverstrekking niet langer nodig. Ook deze wijziging kan daarom in werking treden per 1 januari 2028. Overigens kan een college van burgemeester en wethouders indien nodig na die datum nog steeds gegevens verstrekken aan het UWV die nodig zijn voor de uitvoering van de Wtl, maar dan op grond van artikel 54, derde lid, onderdeel a, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

Artikel II (inwerkingtreding)

In de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt voorzien bij koninklijk besluit. Per artikel, of onderdeel daarvan, kan een andere inwerkingtredingsdatum worden vastgesteld. De voorziene inwerkingtredingsdatum voor artikel I, onderdelen A tot en met E en H (introductie van nieuw werkgeverschap), is 1 januari 2027. De voorziene inwerkingtredingsdatum voor artikel I, onderdelen F en G (technische wijzigingen), is 1 januari 2028.

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