

WIJ WILLEM ALEXANDER,  
BIJ DE GRATIE GODS,  
KONING DER NEDERLANDEN,  
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,  
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van wet

tot wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen, de Ziektewet en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen in verband met nadere regels inzake een overgang van onderneming

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is nadere regels te stellen met het oog op de gevolgen van een overgang van onderneming op de premie voor de Werkhervattingskas en het risico van de betaling van uitkeringen door werkgevers die eigenrisicodrager zijn;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

## **ARTIKEL I WIJZIGING WET FINANCIERING SOCIALE VERZEKERINGEN**

De Wet financiering sociale verzekeringen wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 38 wordt een lid toegevoegd, luidende:

10. Het bezwaar of beroep van een werkgever tegen een beschikking op grond van dit artikel, kan niet zijn gegrond op de grief, dat een uitkering op grond van de Ziektewet of de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen ten onrechte of tot een te hoog bedrag is vastgesteld, of op de grief, dat de vaststelling in welke mate en per welke datum sprake is van een overgang van een onderneming, bedoeld in artikel 38ab van de Wet financiering sociale verzekeringen, geheel of gedeeltelijk onjuist is.

B

Na artikel 38a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

### **Artikel 38ab. Meldplicht en beschikking overgang van een onderneming**

1. De werkgever die een onderneming of een deel daarvan overdraagt in de zin van artikel 662 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, alsmede in geval van een dergelijke overgang bij faillissement, en de werkgever die deze onderneming of dat deel daarvan verkrijgt, doen daarvan melding bij de inspecteur. Deze melding van de overdracht van een onderneming of een deel daarvan wordt gedaan binnen vier

weken na de datum waarop de overdracht en verkrijging van kracht worden, door middel van een daartoe door de inspecteur ter beschikking gesteld formulier.

2. In geval van een overgang van een onderneming in de zin van artikel 662 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, alsmede in geval van een dergelijke overgang bij faillissement, stelt de inspecteur voor de werkgever die een onderneming of een deel daarvan verkrijgt en voor de werkgever die een onderneming of een deel daarvan overdraagt bij voor bezwaar vatbare beschikking vast of, in welke mate en per welke datum sprake is van een overgang van een onderneming.

3. Indien de in het eerste lid bedoelde werkgevers de in dat lid bedoelde melding niet juist, onvolledig dan wel niet binnen de gestelde termijn doen, vormt dit een verzuim terzake waarvan de inspecteur deze werkgevers ieder een bestuurlijke boete van ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht kan opleggen. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vervalt door verloop van vijf jaren na het einde van het kalenderjaar waarin de overgang van onderneming heeft plaatsgevonden.

4. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing indien de werkgever een overheidswerkgever is op wie artikel 662 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is, en de onderneming van deze overheidswerkgever geheel of gedeeltelijk is overgegaan naar een andere werkgever.

5. De inspecteur is bevoegd tot herziening van een beschikking op grond van dit artikel indien enig feit grond oplevert voor het vermoeden dat de beschikking is gegeven op grond van onjuiste of onvolledige gegevens. De inspecteur stelt de herziening vast bij voor bezwaar vatbare beschikking. De bevoegdheid tot herziening werkt uiterlijk terug tot en met 1 januari van enig jaar waarop de beschikking betrekking heeft en vervalt door verloop van 5 jaren na het einde van het kalenderjaar waarop de beschikking betrekking heeft.

C

Na artikel 122a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 122b Overgangsrecht meldplicht en beschikking overgang van onderneming**

1. Artikel 38ab is niet van toepassing op een overgang van onderneming in de zin van artikel 662 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek of een dergelijke overgang bij faillissement, dan wel de overgang van een overheidswerkgever, bedoeld in artikel 38ab, vierde lid, indien deze overgang heeft plaatsgevonden voor de datum van inwerkingtreding van dat artikel.

2. De bestuurlijke boete, bedoeld in artikel 38ab, derde lid, wordt niet opgelegd indien de overgang van onderneming in de zin van artikel 662 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek of een dergelijke overgang bij faillissement, dan wel de overgang van een overheidswerkgever, bedoeld in artikel 38ab, vierde lid, heeft plaatsgevonden voor 1 januari 2029.

#### **ARTIKEL II WIJZIGING WET WERK EN INKOMEN NAAR ARBEIDSVERMOGEN**

Artikel 115 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen komt als volgt te luiden:

Het bezwaar of beroep van een werkgever of bank of verzekeraar, als bedoeld in artikel 40, tweede lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen, tegen de in de artikelen 82 en 84 bedoelde betaling kan niet zijn gegrond op de grief dat een uitkering op grond van deze wet ten onrechte of tot een te hoog bedrag is vastgesteld of op de grief dat de vaststelling of, in welke mate en per welke datum sprake is van een overgang van een onderneming, bedoeld in artikel 38ab van de Wet financiering sociale verzekeringen, geheel of gedeeltelijk onjuist is.

### **ARTIKEL III WIJZIGING ZIEKTEWET**

In artikel 73b van de Ziektewet vervalt „, dan wel tegen de opslag of korting, bedoeld in artikel 38, derde of vierde lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen” en wordt aan het slot toegevoegd “of op de grief dat de vaststelling of, in welke mate en per welke datum sprake is van een overgang van een onderneming, bedoeld in artikel 38ab van de Wet financiering sociale verzekeringen, geheel of gedeeltelijk onjuist is”.

### **ARTIKEL IV INWERKINGTREDING**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip

## **Memorie van toelichting**

### **I. Algemeen deel**

1. *Inleiding*
    - 1.3 *Beschikking inzake overgang van een onderneming*
      - 1.3 *Meldplicht voor werkgevers*
        - 1.3.1 *Uitkomst bezwaar en beroep en rechtszekerheid*
        - 1.3.2 *inwerkingtreding*
  2. (Financiële) effecten
    - 2.1 *Gevolgen voor werknemers*
    - 2.2 *Gevolgen voor de uitvoering*
    - 2.3 *Financiële aspecten*
    - 2.4 *Administratieve lasten*
  - 3 Ontvangen commentaren
    - 3.1 *Belastingdienst*
    - 3.2 *Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen*
    - 3.3 *Adviescollege toetsing regeldruk*
    - 3.4 *Internetconsultatie*
- II. Artikelsgewijze toelichting

### **I. Algemeen deel**

#### *1. Inleiding*

Werkgevers zijn nauw betrokken bij hun werknemers als zij ziek worden of arbeidsongeschikt raken. In de eerste plaats zijn ze dat natuurlijk op het persoonlijk vlak, maar ze zijn dat in de tweede plaats ook op financieel vlak. De (ex-)werknemers ontvangen namelijk vaak een uitkering op grond van de Ziektewet (ZW) of op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Werkgevers zijn financieel verantwoordelijk voor de ZW- en WIA-uitkeringen van hun (ex-) werknemers. Hierdoor is er een financiële prikkel voor de werkgevers om meer aan preventie, ziekteverzuim en re-integratie te doen.

Onderdeel van de financiering van de ZW- en WGA-uitkering is het toerekenen (koppelen) van de uitkering aan de juiste werkgever. De werkgever die de financiële lasten moet dragen. Voor eigenrisicodragers (ERD's) doet het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) dat in toerekeningsbeschikkingen en voor publiek verzekerde werkgevers doet de Belastingdienst dat in beschikkingen gedifferentieerde premie Werkhervattingskas (Whk). Als een werkgever of een deel daarvan wordt overgenomen door één of meerdere, andere werkgevers dan wordt de toerekening van lopende ZW- en WGA-uitkeringen daarop aangepast. Dit geldt voor alle overgangen van ondernemingen. Het gaat hierbij om een overgang van onderneming in de zin van artikel 7:662 van het Burgerlijk Wetboek (BW), de overgang van onderneming na faillissement en de overgang van onderneming van de van de overheidswerkgever.

De Belastingdienst stelt het percentage van de overgang van een onderneming vast en registreert deze overgang. Dit overgangpercentage wordt vervolgens door de Belastingdienst en UWV toegepast bij de toerekening van ZW- en WGA-uitkeringen en de toerekening van het premieplichtig loon. De Belastingdienst deelt de geregistreerde overgang en het percentage van de overgang echter niet mee aan de betrokken ondernemingen. Dit is een ongewenste situatie, omdat dit onduidelijkheid voor de werkgever betekent. Ook is het voor de Belastingdienst en UWV lastiger om de uitkering

aan de juiste werkgever toe te rekenen. De toerekening van de uitkering gebeurt namelijk in sommige situaties jaren na de overgang van onderneming. De feiten en omstandigheden kunnen gedurende deze jaren veranderen. Indien een bezwaar of beroep tegen de toerekening wordt ingediend, dan kan het voorkomen dat het overgangsperscentage van jaren geleden is. Hierdoor kan het uitvoeringstechnisch lastig zijn om het juiste percentage te achterhalen. De Belastingdienst en UWV hebben dit aangekaart bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het wetsvoorstel is dan ook in samenspraak met de Belastingdienst en UWV tot stand gekomen.

In het wetsvoorstel worden twee maatregelen voorgesteld om de kwaliteit van de registratie bij overgang van een onderneming te verbeteren, namelijk: de beschikking overgang van onderneming en de meldplicht. Deze maatregelen worden hieronder nader toegelicht.

### *1.2. Beschikking inzake overgang van een onderneming*

Overgang van een onderneming, geheel of gedeeltelijk, heeft gevolgen voor de toerekening van loonsommen en uitkeringslasten op grond van de ZW en de WGA aan de overdrager en de toerekening van loonsommen en uitkeringslasten aan de verkrijger of verkrijgers.

De Belastingdienst stelt bij overgang van een onderneming vast welke loonsommen en uitkeringslasten van de overdragende werkgever overgaan naar de verkrijgende werkgever(s), maar deelt dat nu niet in een beschikking mee aan werkgevers. Hierdoor is bezwaar van een werkgever tegen de vaststelling van de overgang van onderneming nu alleen mogelijk in procedures tegen beschikkingen gedifferentieerde premie Whk van de Belastingdienst voor werkgevers die publiek verzekerd zijn en tegen toerekeningsbesluiten die UWV neemt ten aanzien van eigenrisicodragers voor de WGA. Dat zijn nu de eerste en enige besluiten waarin de overgang van een onderneming wordt vastgesteld en bekendgemaakt. Hierdoor zijn de gevolgen van de overgang van onderneming in sommige situaties voor de betrokken werkgevers pas zichtbaar na verloop van jaren.

Voorgesteld wordt om werkgevers eerder te informeren over de vaststelling van de overgang van een onderneming. Dat is mogelijk door wettelijk vast te leggen dat de inspecteur van de Belastingdienst over de vaststelling van de overgang van een onderneming beschikkingen afgeeft, zodra de Belastingdienst door de betrokken werkgevers is geïnformeerd over de overgang. Deze beschikking wordt een beschikking overgang van onderneming (hierna: beschikking) genoemd. Daarbij kan er ook een ambtshalve beschikking door de Belastingdienst worden afgegeven. Dit komt bijvoorbeeld voor als de Belastingdienst een signaal krijgt van de Kamer van Koophandel of via een kantoortoetsing of een boekonderzoek.

De Belastingdienst geeft een beschikking af waarin hij vaststelt dat er een overgang van een onderneming is geweest, of sprake was van een gehele of gedeeltelijke overgang van onderneming en wat het percentage van de loonsommen en uitkeringslasten is dat als gevolg van de overgang van onderneming van de overdragende werkgever overgaat op de verkrijgende werkgever(s). De beslissing wordt via een beschikking bekendgemaakt aan de overdragende werkgever en aan de verkrijgende werkgever. De vastgestelde overgangsrelatie wordt doorgegeven aan UWV. Doordat de beschikking over de vaststelling van de overgang al direct na de overgang van onderneming wordt afgegeven kan ook eerder bezwaar worden aangetekend bij de Belastingdienst door de

betrokken werkgevers en daarop volgend ook beroepsprocedures. Hierdoor kan UWV vervolgens uitgaan van de beschikking van de Belastingdienst of de uitkomst van de daartegen gevoerde bezwaar- of beroepsprocedure. Procedures over toerekeningsbesluiten van UWV of over beschikkingen gedifferentieerde premie Whk van de Belastingdienst kunnen dan geen betrekking meer hebben op de vaststelling van de overgang van onderneming. De beschikking ziet immers alleen op de overgang van onderneming en niet op de premievaststelling. Hierdoor staat het overgangpercentage vast nadat de bezwaar- en beroep periode zijn afgelopen van de door de Belastingdienst afgegeven beschikking bij een overgang van onderneming. Het vastgestelde overgangpercentage is vervolgens ook van belang voor de premievaststelling. Dat percentage wordt namelijk gebruikt bij het berekenen van de premie. Deze premie is terug te zien in een toerekeningsbesluit of in een beschikking gedifferentieerde premie Whk. Tegen dat besluit en tegen deze beschikkingen kan bezwaar- en beroep worden ingesteld, maar deze procedures staan los van het vastgestelde overgangpercentage.

De kwaliteit van de registratie van de overgang van een onderneming bij de Belastingdienst zal hierdoor toenemen en de juistheid van de toerekening van loonsommen en uitkeringslasten aan werkgevers zal verbeteren. Daarbij komt het ook de rechtsbescherming ten goede. De bij een overgang betrokken werkgevers weten direct hoe de Belastingdienst, en in het voetspoor daarvan ook UWV, de overgang heeft geregistreerd. Als een werkgever het niet eens is met die vaststelling kan dat meteen worden besproken in een procedure, met de betreffende werkgevers. Voorkomen wordt dat (zoals dat nu gaat) de beroepsprocedures later plaatsvinden. De huidige verlate wijze van bekendmaking van de registratie van overgang van een onderneming brengt ook met zich mee dat het veel lastiger is om na een procedure alsnog de uitkering aan de juiste werkgever toe te rekenen, dan wanneer die procedure meteen na de vaststelling van de overgang kan plaatsvinden.

Het wetsvoorstel voorkomt dat grieven die tegen de beschikking inzake de vaststelling van de overgang van onderneming hadden kunnen worden aangevoerd, daarna nogmaals kunnen worden aangevoerd in het kader van een bezwaar tegen beschikkingen gedifferentieerde premie Whk en besluiten inzake toerekening aan eigenrisicodragers.

Door de wijziging van artikel 38 van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv), artikel 115 van de WIA en artikel 73b van de ZW wordt voorgesteld te regelen dat een bezwaar of beroep niet gegrond kan worden verklaard op de grief dat de vaststelling of, in welke mate en per welke datum sprake is van een overgang van onderneming geheel of gedeeltelijk onjuist is.

Het beoordelen van overgang van een onderneming en het afgeven van bijbehorende beschikkingen zal worden belegd bij de Belastingdienst. Dit is nodig voor een goede kwaliteit van het proces, vanwege de complexiteit en omdat het een kennisintensief proces is. Daarnaast zal de registratie in de werkgeversadministratie van de Belastingdienst worden aangepast om de beslissingen goed te kunnen vastleggen. Daarbij beoogt het wetsvoorstel meer rechtseenheid te creëren. De Belastingdienst is na inwerkingtreding van het wetsvoorstel de enige uitvoerende instantie die vaststelt of en in welke mate er sprake is van een overgang van onderneming. Hierdoor kan alleen de belastingrechter daarover oordelen, wat rechtseenheid met zich meebrengt.

In het nieuwe artikel 38ab, tweede lid, van de Wfsv wordt geregeld dat of sprake is van een overgang van onderneming, de datum waarop de overgang plaatsvindt, en het

percentage van de overgang, bij voor bezwaar vatbare beschikking worden vastgesteld. Met dat laatste gegeven kan de Belastingdienst zowel de loonsommen als de uitkeringslasten aan de verkrijgende werkgever toerekenen. Daarbij wordt voor de overdragende werkgever vastgesteld welke loonsommen en uitkeringslasten niet meer aan de overdragende werkgever worden toegerekend.

### *1.3. Meldplicht voor werkgevers*

Werkgevers zijn verplicht melding te doen bij de Belastingdienst van een overgang van een onderneming op basis van artikel 47 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Het komt echter geregeld voor dat werkgevers niet (tijdig) doorgeven dat er sprake is geweest van overgang van onderneming en dan blijven uitkeringslasten ten onrechte voor rekening van de Werkhervattingskas of het Arbeidsongeschikheidsfonds komen. Hierdoor worden de lasten dan gedragen door een groter collectief van ondernemingen. Het komt ook voor dat de uitkeringen ten onrechte worden toegerekend aan de overdragende onderneming.

Dit wetsvoorstel regelt dat in de Wfsv de meldplicht voor werkgevers expliciet wordt opgenomen en dat ook een boetebepaling wordt opgenomen. Op deze manier kan een overgang van een onderneming tijdig worden vastgesteld door de Belastingdienst. De overdragende werkgever en de verkrijgende werkgever krijgen beiden de verplichting tot het melden van de overgang van een onderneming. Deze verplichting wordt aan beide werkgevers apart opgelegd om te voorkomen dat er bijvoorbeeld geen melding wordt gedaan op het moment dat één van de werkgevers dat niet wil of dat één van de werkgevers failliet gaat. Op het moment dat er een ambtshalve beschikking door de Belastingdienst wordt opgelegd, dan zijn zowel de verkrijgende als de overdragende werkgever ontslagen van hun meldplicht.

Om dubbel werk te voorkomen is het ook mogelijk dat werkgevers elkaar machtigen voor het doen van de melding. De machtiging is civielrechtelijk en vormvrij. Deze meldplicht geldt binnen vier weken na de datum van de overgang van een onderneming. De Belastingdienst stelt voor de melding een formulier beschikbaar waarop de overdragende werkgever en de verkrijgende werkgever gezamenlijk kunnen melden. Op het formulier moet bijvoorbeeld worden vermeld wat de datum van de overgang van de onderneming is. Op het moment dat een overgang bijvoorbeeld vanaf 1 januari van kracht wordt, maar op 1 februari feitelijk plaatsvindt, dan geldt de laatste datum als overgangsdatum. De inspecteur kan aan een werkgever een boete van maximaal de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht opleggen, als deze werkgever verzuimt te melden, dit onjuist doet of niet binnen de termijn van vier weken. Deze boete kan niet worden opgelegd voor overgangen van onderneming die hebben plaatsgevonden vóór 1 januari 2029. Vanwege uitvoeringstechnische redenen is er voor deze overgangsperiode gekozen. De verwachting is dat werkgevers de overgang van onderneming al wel voor 1 januari 2029 zullen melden, omdat de melding de werkgevers helpt om snel duidelijkheid te krijgen.

Door deze explicitering van de meldplicht wordt het voor de Belastingdienst kenbaar wanneer sprake is van overgang van een onderneming en of de overgang geheel of gedeeltelijk was. Hierdoor kan het juiste gedifferentieerde premiepercentages voor de Werkhervattingskas worden vastgesteld. UWV wordt hiermee in staat gesteld om beter de juiste uitkeringslasten aan de eigenrisicodragende werkgever toe rekenen en op hem te verhalen.

### 1.3.1 Uitkomst bezwaar en beroep en rechtszekerheid

De verschillende werkgevers die betrokken zijn bij de overgang van onderneming, kunnen in bezwaar en beroep tegen de beschikking van de inspecteur. Met de beschikking wordt een overgang van onderneming, de datum waarop de overgang plaatsvindt, en het percentage van de overgang vastgesteld. Dit kan ertoe leiden dat de beschikking voor één of meer van de betrokken werkgevers moet worden herzien. Dit gebeurt met terugwerkende kracht, namelijk tot de datum van de overgang van onderneming. Het kan daarbij om een herziening in nadelige zin gaan, doordat een hoger percentage wordt opgelegd.

Deze hieruit voortvloeiende toerekeningen met terugwerkende kracht zijn niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. De beschikking stond immers, tijdens de bezwaartermijn en gedurende de (bezwaar- en beroeps)procedure niet in rechte vast. Ook is een beslissing op bezwaar die voor een van de belanghebbenden ongunstig uitpakt niet in strijd met het vertrouwensbeginsel, omdat bij belanghebbende niet het vertrouwen is gewekt dat het besluit niet in een procedure herroepen zou worden.

### *1.3.2. Inwerkingtreding*

De beoogde inwerkingtredingsdatum van de voorgestelde wetswijziging is 1 januari 2027. Dat wil zeggen dat de Belastingdienst vanaf dat moment uitsluitend beschikkingen afgeeft over overgangen van onderneming die op of na 1 januari 2027 hebben plaatsgevonden. Dit volgt uit het overgangsrecht, waarin voorzien wordt in het nieuwe artikel 122b, eerste lid, van de Wfsv.

## **2. (Financiële) effecten**

### *Gevolgen voor werkgevers*

Werkgevers zijn na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verplicht om te melden dat sprake is van een overgang van onderneming. Hierdoor kan de Belastingdienst de werkgevers eerder informeren over de vaststelling van overgang van een onderneming. Werkgevers weten daardoor eerder hoe de Belastingdienst de overgang heeft geregistreerd. Laten werkgevers een verplichte melding overgang van onderneming achterwege, dan kunnen zij vanaf 1 januari 2029 een boete krijgen.

Verder is voor werkgevers van belang dat de registratie van overgangen van onderneming verbetert en dat daardoor de uitkering ook aan de juiste werkgever en meer precies wordt toegerekend. Momenteel worden werkgevers van deze registratie niet op de hoogte gesteld. Door de voorgestelde aanpassing kan een eventuele procedure over de juistheid van de registratie van een overgang van onderneming in een eerder stadium plaatsvinden, met een beschikking waar tegen alle belanghebbenden zoveel als mogelijk in één procedure tegen op kunnen komen. Dit voorkomt dat werkgevers soms pas na jaren kunnen opkomen tegen een onjuiste registratie en dat feiten door tijdsverloop niet meer of moeilijker kunnen worden vastgesteld. Ook leidt dit tot minder en doelmatiger juridische procedures.

### *2.1 Gevolgen voor werknemers*

Dit voorstel heeft geen directe gevolgen voor werknemers. De werknemer heeft wel indirect profijt van een juiste en tijdige registratie van de overgang van onderneming. Hierdoor krijgen de betrokken werkgever(s) in een vroeg stadium hierover al een



mededeling, waardoor er een minder grote kans is dat de re-integratie van de werknemer blijft liggen. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen als de werkgever die na de overgang van onderneming de re-integratie moet verzorgen dat niet weet.

## *2.2 Gevolgen voor de uitvoering*

De Belastingdienst geeft een beschikking af waarin wordt vastgesteld dat er een overgang van een onderneming heeft plaatsgevonden, of sprake was van een gehele of gedeeltelijke overgang van onderneming en wat het percentage is van de loonsommen en uitkeringslasten dat is overgedragen. Het beoordelen van de overgang van een onderneming en het afgeven van bijbehorende beschikkingen wordt hiermee belegd bij de Belastingdienst.

Daarnaast kan de Belastingdienst in voorkomende gevallen overgaan tot het opleggen van verzuimboeten. Hiervoor zullen automatiseringssystemen moeten worden aangepast met betrekking tot het vaststellen en invorderen van de boeten en de informatievoorziening daarover. Ook eventuele bezwaar- of beroepschriften tegen de beschikkingen ter vaststelling van de overgang- en boetebeschikkingen worden door de Belastingdienst behandeld.

Voor de Belastingdienst en UWV heeft de voorgestelde wijziging tot gevolg dat de kwaliteit van de registratie van overgangen van onderneming verbetert en zij daarmee beter in staat zijn om uitkeringen aan de juiste werkgevers toe te rekenen en voor het juiste percentage. Verder zijn de genoemde voordelen voor werkgevers over het minder en doelmatiger procederen ook van groot belang voor de Belastingdienst en UWV. Daarbij komt dat het vaststellen van, en procederen over, vraagstukken rondom overgang van onderneming in het kader van toerekening van uitkeringen bij één bestuursorgaan (de Belastingdienst) wordt belegd wat veel doelmatiger is dan de huidige situatie waarin twee bestuursorganen betrokken zijn.

## *2.3 Financiële aspecten*

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de uitkeringslasten ZW en WIA. Voor de Belastingdienst bedragen de uitvoeringskosten € 2.210.000 incidenteel en de structurele kosten bedragen € 5.610.000.

## *2.4 Administratieve lasten*

Het wetsvoorstel brengt geen extra administratieve lasten met zich mee. Dat komt doordat de nieuwe meldplicht slechts een explicitering is van een reeds (impliciet) bestaande meldplicht. Hierdoor weten werkgevers eerder hoe de Belastingdienst de overgang heeft geregistreerd. Zij kunnen daar dan ook eerder een bezwaar- en beroepsprocedure tegen instellen. Hierdoor wordt ervoor gezorgd dat tijdig de feiten kunnen worden vastgesteld, waardoor er doelmatiger kan worden geprocedeerd.

## **3. Ontvangen commentaren**

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan de Belastingdienst, UWV en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Daarnaast heeft het wetsvoorstel open gestaan voor internetconsultatie. De regering gaat hieronder in op de uitgebrachte commentaren.

### *3.1 Belastingdienst*

De Belastingdienst heeft het wetsvoorstel getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De maatregel is per 1 januari 2027 voor de Belastingdienst uitvoerbaar, ondanks de complexiteit van de maatregel. De invoering van het wetsvoorstel is afhankelijk van de gevraagde uitvoeringscapaciteit door de stapeling van wetgeving. Daarbij kenmerkt het wetsvoorstel zich door deze kernaspecten: de meldplicht, het beschikken en de bestuurlijke boete. Voor elk onderdeel van het voorstel verwacht de Belastingdienst een forse toename van de benodigde capaciteitsinzet. De uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel is daardoor mede afhankelijk van een wervingscampagne. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zal contact houden met de Belastingdienst over de voortgang van de wervingscampagne.

Verder is de invoering van het wetsvoorstel ook afhankelijk van de informatievoorziening (IV)-capaciteit. Het meldingsformulier, het vastleggen, (ambtshalve) beschikken en herzien, de bestuurlijke boete en de bezwaarprocedure zijn van belang voor de uitvoering van het wetsvoorstel, maar beïnvloeden ook de IV-capaciteit. De Minister van SZW zal nauw contact houden met de Belastingdienst over de mogelijkheden rondom de IV-capaciteit wat betreft het wetsvoorstel.

### *3.2 Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen*

UWV heeft het wetsvoorstel beoordeeld op uitvoerbaarheid en haalbaarheid. UWV geeft aan dat de maatregel uitvoerbaar en haalbaar is per de beoogde invoeringsdatum.

### *3.3 Adviescollege toetsing regeldruk*

Het ATR heeft het wetsvoorstel niet geselecteerd voor een formeel advies. Het ATR heeft ambtelijk aangegeven zich te kunnen vinden in de beschrijving van de gevolgen voor de regeldruk.

### *3.4 Internetconsultatie*

Het wetsvoorstel heeft gedurende vier weken opengestaan voor internetconsultatie.<sup>1</sup> De consultatie heeft vier reacties opgeleverd. Alle vier de reacties zijn openbaar, onder andere van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) en de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB).

De ABU geeft, net als een anonieme respondent, aan dat er een verduidelijking moet komen wanneer sprake is van een overgang van onderneming. Het is volgens ABU op dit moment vaak niet bekend bij de werkgever wanneer er sprake is van een overgang van onderneming. De werkgevers zullen in zo een geval niet tijdig kunnen melden, waardoor zij een boete riskeren en financiële risico's wat betreft de toerekening van de ZW- en WGA lasten.

Voor het begrip overgang van een onderneming is in het wetsvoorstel aangesloten bij het begrip 'overgang' in artikel 7:662 BW, waaraan ook in artikel 38, vierde lid, van de Wfsv wordt gerefereerd. Het is goed om in situaties waarin werkgevers twijfelen of sprake is van een overgang van onderneming voor de zekerheid aan de meldplicht te voldoen. Verder is het mogelijk om bezwaar aan te tekenen, binnen de wettelijke bezwaartermijn, tegen de beschikking overgang van onderneming.

---

<sup>1</sup> De internetconsultatie stond open van 29 mei 2020 tot en met 26 juni 2020: [Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel beschikking bij overgang van onderneming \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie/wetsvoorstel-beschikking-bij-overgang-van-onderneming-internetconsultatie.nl).

Verder vraagt een anonieme respondent zich af of de verwerking in de premiebeschikking of het toerekeningsbesluit met terugwerkende kracht plaatsvindt als er niet wordt gemeld.

Indien de werkgever niet aan de meldplicht voldoet, dan kan de Belastingdienst ambtshalve de overgang van onderneming bij beschikking vaststellen. Een ambtshalve beschikking houdt in dat de Belastingdienst een beschikking kan afgeven zonder dat er een melding is gedaan door de werkgever(s). Een ambtshalve beschikking kan met terugwerkende kracht worden afgegeven. De uitkomst van deze beschikking kan worden verwerkt in de premiebeschikking gedifferentieerde premie Wvk of in het toerekeningsbesluit.

De ABU geeft aan dat overgang van onderneming een civielrechtelijk begrip is en geen fiscaal begrip. Indien het gaat om een civielrechtelijk begrip, dan is de civiele rechter alleen bevoegd om hierover te oordelen. Op het moment dat het gaat om een fiscaalrechtelijk begrip, dan is de bestuursrechter bevoegd om hierover een oordeel te vellen.

De beoordeling of een overgang van onderneming heeft plaatsgevonden is inderdaad een civielrechtelijke beoordeling. Deze beoordeling wordt nu al door de Belastingdienst gedaan en is in zoverre ook een fiscale beoordeling. Het voorstel verandert daar niets aan. Op dit moment wordt deze beoordeling nog niet vastgelegd in een besluit dat de overgang van onderneming vaststelt, maar indirect in besluiten van de Belastingdienst over de toerekening van uitkeringen in het kader van de premieheffing en in besluiten van UWV ter zake van toerekening aan eigenrisicodragers. Hierdoor moeten nu zowel de belastingrechter als de bestuursrechter in sociale verzekeringszaken in voorkomende gevallen een oordeel geven over de vraag of en in welke mate een overgang van onderneming heeft plaatsgevonden, afhankelijk van welk besluit wordt bestreden. Het wetsvoorstel beoogt deze ongewenste situatie van twee bevoegde rechters op te heffen doordat de Belastingdienst als enige uitvoerende instantie vaststelt of en in welke mate sprake is van een overgang van onderneming. Hierdoor kan alleen nog de belastingrechter hierover een oordeel geven.

Verder geeft de ABU aan dat de complexiteit met zich meebrengt dat de meldingstermijn van twee weken te kort is. De werkgever zou op ieder moment de melding moeten kunnen wijzigingen zonder dat het gevolg heeft.

De termijn van de meldplicht is aangepast van twee weken naar vier weken. Het wetsvoorstel wordt onuitvoerbaar als de melding op een nog langere termijn kan worden gedaan. Het wordt dan lastiger voor de Belastingdienst om na te gaan of de melding klopt omdat de feiten en omstandigheden in de loop van de tijd kunnen wijzigen. Hierbij speelt ook mee dat de toerekening van de ZW- en WGA-lasten afhankelijk zijn van de melding.

De ABU vraagt tegens wie bezwaar kan aantekenen tegen de beschikking overgang van onderneming. Zowel de overdragende als de overnemende werkgever kunnen bezwaar aantekenen.

De NOB geeft aan dat de betekenis van 'overgang van onderneming' in het wetsvoorstel moet worden gedefinieerd. De betekenis van het woord straalt ook af naar andere socialezekerheidswetten.

In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van een eenduidige definitie van overgang van onderneming zoals vermeld in artikel 7:662 BW. Het wetsvoorstel gaat over de beschikking overgang van onderneming en dit ziet alleen op de bepalingen in de Wfsv.

Verder kan de Belastingdienst aan de hand van het formulier 'overdracht van activiteiten' vaststellen of sprake is van een volledige of gedeeltelijke overgang van de ondernemingen. Hierbij wordt niet gerefereerd aan artikel 7:662 BW over het begrip overgang van onderneming. Het onderscheid tussen een gehele of gedeeltelijke overgang van onderneming wordt namelijk ook niet gemaakt in artikel 7:662 BW. Dat onderscheid is alleen relevant voor de toerekening van uitkeringen door Belastingdienst en UWV.

Fiscount Juristen B.V. geeft aan dat de besluitvorming bij de uitvoering van de ZW- en WGA-uitkeringen van publieke en private verzekerde werkgevers en de procedures van werkgevers tegen deze besluiten meer divers is. In de reactie worden diverse situaties omschreven die anders zijn dan een overgang van onderneming. Daarbij wordt aangegeven door Fiscount Juristen B.V. dat de werkgever verschillende bezwaar- en beroepsprocedures moet voeren tegen verschillende besluiten en/of beschikkingen van UWV en de Belastingdienst.

Deze beschikking zorgt er voor dat er meer duidelijkheid wordt gecreëerd, doordat het eerder duidelijk is wanneer er sprake is van een overgang van onderneming. Hierdoor wordt het proces losgekoppeld van het toerekenen van de ZW- en WGA lasten en deze bezwaar- en beroepsprocedures. De verwachting is dat het aantal procedures over toerekening van uitkeringen aan met name eigenrisicodragers zal afnemen omdat grieven over overgang van onderneming daar niet langer in aangevoerd kunnen worden. Er zullen wel procedures bij komen over de vaststelling van de overgang van onderneming, maar die grieven zullen doelmatiger behandeld kunnen worden dan nu doordat de procedure kort na de overgang plaatsvindt en zoveel als mogelijk met alle betrokken werkgevers in één procedure bij één rechter.

Verder wordt gevraagd hoe de meldplicht werkt bij een werkgever die failliet is gegaan. In de situatie dat de werkgever failliet gaat kan er ook sprake van een overgang van onderneming. De curator is in deze situatie namens de werkgever verantwoordelijk voor het voldoen aan de meldplicht. Daarnaast moet ook de overnemende werkgever de overgang van onderneming melden.

De Vereniging voor Insolventierecht Advocaten (INSOLAD) heeft niet op de internetconsultatie gereageerd. INSOLAD is wel op een later moment bij het wetsvoorstel betrokken. Het wetsvoorstel was toen al verder gevorderd. Hierdoor heeft INSOLAD alleen op hoofdlijnen bezwaren kunnen uiten tegen het wetsvoorstel.

INSOLAD heeft aangegeven dat overname en realisatie van de voorzetting van een onderneming in faillissement vaak grote spoed heeft. Vooral bij een doorstart is dat van belang. De toerekening van lasten aan de verkrijger brengt dan ook een extra hobbel met zich mee in het onderhandelingsproces. Verder wordt aangegeven dat het niet altijd duidelijk is wanneer er sprake is van gehele of gedeeltelijke overgang van onderneming. En INSOLAD is van mening dat de meldingsplicht niet bij de taak van de curatoren past als belangenbehartiger van de gezamenlijke schuldeisers. INSOLAD vraagt daarom om het wetsvoorstel te heroverwegen. Daarbij heeft INSOLAD aangegeven dat de huidige wet- en regelgeving relatief onbekend is bij curatoren en insolventierechtadvocaten en

naar weten van INSOLAD (vrijwel) niet is toegepast of uitgevoerd door de Belastingdienst.

De regering begrijpt dat een overname en vooral een doorstart grote spoed heeft. Daarom is het van belang te benadrukken dat het wetsvoorstel niet (het moment van) de toerekening van de lasten wijzigt. Als gevolg van dit wetsvoorstel wordt in dergelijke situaties alleen aan curatoren gevraagd om een melding te doen van een overgang van onderneming. Op het meldformulier worden wel de relevante premieoonsommen uitgevraagd, maar geen berekening van de toerekening van de lasten. De melding hoeft bovendien niet voorafgaand aan de overgang plaats te vinden, maar kan tot vier weken na de datum waarop de overdracht en verkrijging van kracht worden. Het wetsvoorstel geldt zowel voor gehele en gedeeltelijke overgangen van ondernemingen. De curator dient dus in beide gevallen een melding te doen bij een overgang van onderneming. Vervolgens bekijkt de Belastingdienst of er sprake is van overgang van onderneming en in welke mate sprake is van overgang (het overgangpercentage).

De regering wijst er op dat de belangen van de schuldeisers met de melding zijn gediend. Op deze manier hoeft niet soms jaren later bij de toerekening nog naar de feiten en omstandigheden van een overgang van onderneming te worden gekeken. Ten slotte creëert het wetsvoorstel meer duidelijkheid voor de werkgevers, ook voor de werkgevers die te maken hebben met een faillissement. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding om het wetsvoorstel te heroverwegen.

Om de kennis over het wetsvoorstel te vergroten en de voorgestelde nieuwe regels zo goed mogelijk te laten landen in de curatoren praktijk heeft de Belastingdienst voorgesteld om voorafgaand aan de inwerkingtreding in gesprek te gaan met INSOLAD als vertegenwoordiger van de curatoren.

### **3. Artikelsgewijze toelichting**

#### ***Artikel I***

##### *Onderdeel A*

In het nieuwe artikel 38, tiende lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) wordt geregeld dat door een werkgever in het kader van bezwaar of beroep tegen een beschikking gedifferentieerde premie Whk op grond van artikel 38 een tweetal grieven niet kan worden aangevoerd.

Ten eerste kan niet in de grief worden aangevoerd dat een uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) of de Ziektewet (ZW) ten onrechte of tot een te hoog bedrag is vastgesteld. Dit wordt niet langer geregeld in artikel 115 van de WIA en artikel 73b van de ZW, omdat het logischer is de beperkingen van bezwaar- en beroepsgronden inzake beschikkingen gedifferentieerde premie Whk in de Wfsv te regelen.

Ten tweede kan niet de grief worden aangevoerd dat de vaststelling of, in welke mate en per welke datum sprake is van een overgang van een onderneming, bedoeld in artikel 38ab, tweede lid, van de Wfsv, geheel of gedeeltelijk onjuist is. Reden hiervoor is dat tegen deze beschikking reeds afzonderlijk bezwaar en beroep ingesteld had kunnen worden. Indien een werkgever geen gebruik heeft gemaakt van die mogelijkheid, of het bezwaar of beroep niet het gewenste effect heeft gehad, is het niet wenselijk dat in een later stadium in het kader van een beschikking gedifferentieerde premie Whk of een

toerekening van een uitkering aan een eigenrisicodragers opnieuw de mogelijkheid bestaat de vaststelling van de overgang van een onderneming aan te vechten.

#### *Onderdeel B*

Het nieuwe artikel 38ab van de Wfsv regelt in het eerste lid dat bij een gehele of gedeeltelijke overgang van een onderneming in de zin van artikel 7:662 BW en bij een overgang van de onderneming bij faillissement, de overdragende en de verkrijgende werkgever daarvan binnen vier weken melding doen aan de inspecteur van de Belastingdienst, zodat deze in staat is een beschikking op grond van het tweede lid vast te stellen. De melding geschiedt door middel van een (gezamenlijk) in te vullen en te ondertekenen formulier. Artikel 7:662, eerste lid, onderdeel a BW omschrijft de overgang als de overgang ten gevolge van een overeenkomst, een fusie of een splitsing, van een economische eenheid die haar identiteit behoudt. De inspecteur stelt op grond van het tweede lid van het nieuwe artikel 38ab van de Wfsv voor zowel de overdragende als de verkrijgende werkgever bij beschikking vast of, in welke mate en per welke datum sprake is van een overgang van een onderneming. Deze vaststelling vindt eveneens plaats na een overgang in het kader van een faillissement.

Indien geen melding is gedaan en de overgang van de onderneming op andere wijze bekend is geworden, beschikt de inspecteur ambtshalve. Deze beschikking is van belang voor de vaststelling van de opslag of korting op de premie voor de Werkhervattingskas op grond van artikel 38, derde, vierde en vijfde lid, van de Wfsv en voor de vaststelling van het risico van de betaling van een WGA- of ZW-uitkering op grond van artikel 82 en 84 van de WIA of artikel 63a, derde lid, en 63e, eerste lid, van de ZW voor werkgevers die eigenrisicodragers voor WGA- of ZW-uitkeringen zijn. Op grond van het derde lid kan de inspecteur een bestuurlijke boete van maximaal de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht opleggen bij niet tijdig, onjuist of onvolledig doen van de melding. Deze bepaling sluit aan bij artikel IV van het Wetsvoorstel stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen dat onder meer een wijziging bevat van artikel 67b, eerste en tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) waardoor de maximale boetebedragen die van toepassing zijn bij verzuimen worden gewijzigd naar de eerste categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Daarnaast vervalt ook artikel 67cb AWR; door aan te sluiten bij de strafrechtelijke geldboetecategorieën zal indexering van de maximale geldboeten niet langer zijn grondslag vinden in de AWR zelf maar in artikel 23, negende lid, Wetboek van Strafrecht.

In het vierde lid wordt het artikel van overeenkomstige toepassing verklaard op de overgang van een overheidswerkgever, omdat er dan vaak geen sprake is van een overgang van onderneming als bedoeld in artikel 7:662 BW.

In het vijfde lid wordt voorzien in een herzieningsbevoegdheid van de inspecteur voor beschikkingen inzake een overgang van een onderneming indien de beschikking op grond van onjuiste of onvolledige gegevens is gegeven. Deze bevoegdheid werkt uiterlijk terug tot en met 1 januari van enig jaar waarop de beschikking betrekking heeft en vervalt door verloop van 5 jaren na het einde van het kalenderjaar waarop de beschikking betrekking heeft.

#### *Onderdeel C*

In het nieuwe overgangsartikel 122b, eerste lid, van de Wfsv wordt erin voorzien dat de meldplicht met betrekking tot een gehele of gedeeltelijke overgang van onderneming en de beschikking inzake een overgang van onderneming niet van toepassing zijn op

overgangen van onderneming, op overgangen van een overheidswerkgever en een overgang van onderneming bij faillissement die hebben plaatsgevonden voor de datum van inwerkingtreding van artikel 38ab van de Wfsv. Op grond van het tweede lid wordt de bestuurlijke boete op grond van artikel 38ab, derde lid, van de Wfsv niet opgelegd, indien de overgang van een onderneming heeft plaatsgevonden voor 1 januari 2029. Dit wordt verder toegelicht in het algemene deel van deze memorie.

### **Artikelen II en III**

In artikel 115 van de WIA en artikel 73b van de ZW wordt door middel van een aanvulling van deze artikelen geregeld dat door een werkgever in het kader van bezwaar of beroep tegen een aan hem opgelegde betaling van een uitkering op grond van artikel 82 en 84 van de WIA of artikel 63a, derde lid, en 63e, eerste lid van de ZW niet de grief kan worden aangevoerd dat de vaststelling of, in welke mate en per welke datum sprake is van een overgang van een onderneming, bedoeld in artikel 38ab, tweede lid, van de Wfsv, geheel of gedeeltelijk onjuist is. Verder zijn de beperkingen van de bezwaar- en beroepsgronden in de artikelen 73b van de ZW en 115 van de WIA niet langer van toepassing op beschikkingen gedifferentieerde premie Whk, omdat voorgesteld wordt dit te regelen in het nieuwe artikel 38, tiende lid, van de Wfsv. Voor een verdere onderbouwing wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel A, waarin in een overeenkomstige bepaling wordt voorzien voor premiebeschikkingen op grond van artikel 38 van de Wfsv.

### **Artikel IV**

Artikel IV voorziet in inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2027.

De Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip