Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 940 Regels voor de inzet van arbeidsrechtelijke instrumenten en loonsubsidie om werkgevers in staat te stellen zoveel mogelijk werknemers te behouden in tijden van crises (Wet personeelsbehoud bij crisis)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 31 augustus 2026

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake bovengenoemd wetsvoorstel. Zij is wetgevingsrapporteurs en de Kamerfracties erkentelijk voor hun inbreng. De beantwoording van deze vragen in deze nota volgt de inhoudsopgave van het verslag.

Inhoudsopgave

Gezamenlijke inbreng commissie **2**
I Algemeen **2**
1. Aanleiding en doel van het voorstel **2**
2. Hoofdlijnen en uitwerking van het voorstel **4**
3. Verhouding tot nationale en internationale regelgeving **12**
4. Regeldruk en gevolgen **13**
5. Uitvoering **14**
6. Misbruik en oneigenlijk gebruik, toezicht en handhaving **18**
II Artikelsgewijze toelichting **19**

Inbreng fracties

I. Algemeen **21**
1. Inleiding **22**
2. Aanleiding en doel van het voorstel **23**
3. Hoofdlijnen en uitwerking van het voorstel **25**
4. Rechtsbescherming **48**
5. Verhouding tot nationale en internationale regelgeving **48**
6. Regeldruk en gevolgen **52**
7. Uitvoering **55**
8. Misbruik en oneigenlijk gebruik, toezicht en handhaving **58**
9. Evaluatie **61**
10. Advies en consultatie **61**

kst-36940-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Gezamenlijke inbreng commissie

I Algemeen

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in het kader van het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel de leden Neijenhuis (D66) en Patijn (PRO) tot wetgevingsrapporteurs benoemd. De wetgevingsrapporteurs hebben ten behoeve van het verslag een schriftelijke inbreng opgesteld met enkele vragen van verdiepende en verduidelijkende aard aan de regering. Bij de hiernavolgende inbreng wordt de volgorde van de memorie van toelichting aangehouden.

1. Aanleiding en doel van het voorstel

Achtergrond van de WTV en NOW

De leden van de commissie lezen dat de huidige regeling voor werktijdverkorting (WTV) onvoldoende opschaalbaar is en dat de NOW-regeling tijdens de coronacrisis relatief grofmazig en ongericht was. Kan de regering een schematisch overzicht verstrekken van de belangrijkste verschillen tussen de WTV, de NOW en het voorliggende wetsvoorstel, in elk geval met betrekking tot de duur, voorwaarden en mate van gerichtheid van de regeling? Kan de regering daarnaast uiteenzetten welke lessen uit de evaluatie van de NOW-regeling zij heeft verwerkt bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel?

Hieronder is een overzicht opgenomen waarin de Wpc wordt vergeleken met de Beleidsregels ontheffing verbod op werktijdverkorting 2004 (hierna: WTV) en de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid (hierna: NOW).

De lessen die de onderzoekers in de evaluatie van de NOW meegeven zijn onderdeel van het fundament van het wetsvoorstel. Zo bevat het wetsvoorstel een afgebakend crisisbegrip met vooraf bekende tijdelijkheid wat voorkomt dat de overheid reguliere ondernemersrisico's overneemt. Een duidelijke einddatum helpt voorkomen dat steun te lang voortgezet en minder doelmatig wordt. Daarnaast is het wetsvoorstel zo ingericht dat werkgevers ook tijdens de crisis prikkels behouden om zoveel mogelijk omzet te blijven genereren en om bedrijfsaanpassingen door te voeren. In tegenstelling tot de NOW is de hoogte van de subsidie niet gekoppeld aan hoeveel omzet er gedraaid wordt. Zo blijven prikkels voor efficiënte bedrijfsvoering zoveel mogelijk in stand. Tot slot is het wetsvoorstel tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen beleidsmakers en uitvoerders en zal deze samenwerking voorgezet worden richting de implementatie.

Wpc	WTV	NOW
Algemene uitgangspunten		
Levensvatbare werkgevers te ondersteunen in het behouden van zoveel mogelijk werknemers in een crisis die buiten het ondernemersrisico ligt d.m.v. het mogelijk maken van het herplaatsen van werknemers, een verminderde loondoorbetaling van 10% en een loonsubsidie van 65%.	Werkgevers de mogelijkheid geven om werktijdverkorting aan te vragen vanwege een vermindering in bedrijvigheid door buitengewone omstandigheden die in redelijkheid niet tot het normale ondernemersrisico kunnen worden gerekend.	Werkgevers in staat stellen loonsubsidie aan te vragen waarmee werknemers konden worden doorbetaald, zodat ontslagen als gevolg van de beperkende coronamaatregelen zoveel mogelijk konden worden voorkomen.
Instrumenten		
Herplaatsing van werknemers, en verminderde loondoorbetaling van 10%, waarbij voor die uren een loonsubsidie van 65% verkregen kan worden.	Werktijd verkorten en (samen met de werknemer) bij UWV een uitkering uit hoofde van de WW aanvragen voor de niet-gewerkte uren (gaat via de werkgever).	Loonkostensubsidie van 80%–90% (afhankelijk van het omzetverlies).

Wpc	WTV	NOW
Schaalbaarheid		
Zowel voor kleinschalige als grote crises.	Vanwege de handmatige uitvoering niet schaalbaar voor een grotere crisis.	Was van toepassing op een grote crisis.
Voorwaarden		
Een werkgever doet een initiële aanvraag. Na de beschikking kan hij de instrumenten inzetten. Als hij vervolgens loonaangifte heeft gedaan over de uren waarop hij de verminderde loondoorbetaling heeft toegepast (over het crisistijdvak) kan hij een loonsubsidie aanvragen.	De werkgever vraagt een WTV-ontheffing aan bij SZW. Een ontheffing moet de werkgever binnen 2 werkdagen melden bij UWV, waarna hij voor de niet-gewerkte uren een WW-uitkering kan aanvragen bij UWV.	Voorschot van 80% op basis van een door de werkgever zelf ingeschat percentage omzetverlies. Het daadwerkelijke omzetverlies werd tijdens de vaststelling achteraf gecontroleerd.
Gerichtheid		
Gericht/koppeling met de geraaktheid door een crisis. Een werkgever moet aannemelijk maken dat hij vanwege de crisis minimaal 20% van zijn arbeidscapaciteit niet kan benutten voor 2 aaneengesloten maanden (kijkt vooruit naar de komende weken). Crisis zijn afgebakend (alle situaties uit de WTV + bij ministeriële regeling aan te wijzen onvoorzienbare omstandigheden die buiten het ondernemersrisico vallen).	Voor werkgevers die minimaal 2/maximaal 24 weken verwachten 20% minder werk te hebben vanwege de crisis. Hoewel de regeling geen limitatieve lijst bevat van crises waarvoor werktijdverkorting kan worden aangevraagd, staan in de beleidsregels enkele voorbeelden genoemd zoals brand of blikseminslag. Voor crises die het niveau van de onderneming ontstijgen, wordt telkens afzonderlijk beoordeeld of zij tot het normale ondernemersrisico behoren of niet.	Een grofmazige en ongerichte regeling gericht op het snel kunnen uitkeren van voorschotten aan werkgevers. Voor de steun werd niet gekeken naar een causaal verband tussen het omzetverlies en de crisis. Daarnaast was de steun niet gekoppeld aan de vermindering van de hoeveelheid werk, maar aan omzetverlies. Hierdoor was er geen direct verband met het ondersteunen van de werkgelegenheid.
Duur		
Maximaal 3 keer 2 maanden. Geen wachttermijn.	Maximale duur van 4 keer 6 weken. Wachttermijn van twee kalenderweken.	Vanaf maart 2020 t/m maart 2022, met een kleine onderbreking in het 4e kwartaal van 2021. Oorspronkelijk was een kortere duur voorzien. De langere duur heeft het risico dat niet-levensvatbare bedrijven werden ondersteund vergroot. Geen wachttermijn.
Financiering		
Budgetneutraal, via de premie voor het Algemeen Werkloosheidsfonds (hierna: AWf).	Loopt via de WW, dus uitgaven komen ten laste van het AWf. De WTV-periode gaat ten koste van de WW-rechten van de betreffende werknemers.	Algemene middelen.

De leden van de commissie vragen de regering om een nadere toelichting op de ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan met de regeling WTV. Heeft na de evaluatie uit 2012[1] nog kwalitatief of kwantitatief onderzoek plaatsgevonden naar de werking van de regeling werktijdverkorting? Zo ja, kan de regering de belangrijkste bevindingen daaruit delen? Wat zijn de meest voorkomende redenen waarom werkgevers werktijdverkorting aanvragen? In hoeveel gevallen wordt een aanvraag voor werktijdverkorting afgewezen en wat zijn hiervoor veelvoorkomende redenen? Zijn er gegevens beschikbaar over het aantal werkgevers dat na toepassing van de WTV alsnog overgaat tot ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden?

Na de evaluatie uit 2012 heeft geen vergelijkbare integrale evaluatie van de WTV plaatsgevonden. Wel heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: Ministerie van SZW) nadien jaarlijks (over de jaren 2015 t/m 2019) een rapportage gepubliceerd over het beroep dat door ondernemingen is gedaan op de WTV.[2] Na de uitbraak van Covid-19 pandemie en de tijdelijke vervanging van de WTV door NOW is over het gebruik na herinvoering van de regeling niet meer actief gepubliceerd.

[1] Groot, Nynke de, et al (2012) Werkt werktijdverkorting? – Evaluatie bijzondere werktijdverkorting en deeltijd-WW, Ape onderzoek & advies, rapportnr. 16–808, mei 2012.
[2] https://cao.minszw.nl

Het gebruik van de regeling in de afgelopen jaren varieert tussen de 80 en 153 aanvragen van werkgevers per jaar, inclusief verlengingsaanvragen. Uit de rapportages over het gebruik t/m 2019 komt het beeld naar voren dat ongeveer 35% van de aanvragen wordt afgewezen. Het beeld van het gebruik van WTV in de afgelopen jaren is niet significant gewijzigd vergeleken met het gebruik voor de uitbraak van Covid-19 pandemie. De reden dat aanvragen worden afgewezen ligt veelal in omstandigheden die onder het reguliere ondernemersrisico vallen, zoals een dalende omzet of het wegvallen van een belangrijke klant. Bij de toegewezen aanvragen wordt voornamelijk brand als reden voor de aanvraag genoemd. Het aantal werkgevers dat alsnog overgaat tot ontslag vanwege bedrijfseconomische omstandigheden is niet bekend.

Levensvatbare bedrijven

De leden van de commissie lezen dat het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) ingaat op het doel van het wetsvoorstel om «levensvatbare» bedrijven te ondersteunen. De regering geeft aan bewust te hebben gekozen om het begrip levensvatbaarheid niet uitgebreid toe te lichten. Er vindt geen toets op levensvatbaarheid plaats, dit bleek uitvoeringstechnisch te complex en intensief. De regering motiveert dat het door de systematiek van het wetsvoorstel alleen voor levensvatbare bedrijven aantrekkelijk is om gebruik te maken van de geboden instrumenten. Is de regering voornemens te monitoren in hoeverre ook niet-levensvatbare ondernemingen gebruikmaken van de instrumenten uit het wetsvoorstel, en daarmee te toetsen of het klopt dat het alleen voor levensvatbare bedrijven aantrekkelijk is om gebruik te maken van de regeling?

Als het wetsvoorstel tot wet wordt verheven zal vijf jaar na inwerkingtreding, of eerder als er sprake is geweest van crisis in de tweede of derde categorie, een evaluatie plaatsvinden. Onderwerp van evaluatie zal onder andere de doeltreffendheid zijn. Daarvoor zal bekeken worden in welke mate werkgevers die de arbeidsrechtelijke instrumenten en de loonsubsidie hebben ingezet hun werknemers hebben kunnen behouden. Dat kan gemeten worden door de werkgelegenheid bij de betreffende onderneming bij aanvang van de crisis te vergelijken met de werkgelegenheid een half jaar en/of een jaar na afloop van het crisistijdvak. Daarbij zal zowel naar de totale werkgelegenheid van de onderneming worden gekeken als specifiek naar de banen waarvoor de instrumenten zijn ingezet. Uit deze cijfers kunnen ook conclusies getrokken worden over levensvatbaarheid. Ondernemingen die de werkgelegenheid grotendeels hebben kunnen behouden zijn namelijk in elk geval levensvatbaar gebleken. Tegelijkertijd betekent dat nog niet dat ondernemingen die een aanzienlijk deel van de werkgelegenheid hebben verloren of zelfs niet meer bestaan, bij aanvang van de crisis al niet-levensvatbaar waren. Mogelijk was de onderneming voorafgaand aan de crisis wel levensvatbaar, maar heeft de crisis negatieve gevolgen gehad. Aan dit aspect zal daarom in de kwalitatieve component van de evaluatie aandacht worden besteed.

2. Hoofdlijnen en uitwerking van het voorstel

Geschiktheid bij grootschalige crisis

De Afdeling stelt dat de voorgestelde regeling bij grote crises beperkte meerwaarde heeft, omdat het voorstel onvoldoende mogelijkheden biedt om ondersteunende instrumenten af te stemmen op de aard, ernst en duur van een crisis. De regering deelt deze stelling niet. Over dit

onderdeel van het advies van de Raad van State hebben de leden van de commissie nog enkele aanvullende vragen.

De maatregelen in het wetsvoorstel zijn beperkt tot een crisistijdvak van maximaal zes maanden. De regering erkent de mogelijkheid dat een crisis zich voordoet met een langere doorlooptijd dan zes maanden, maar geeft aan dat langdurige steun de noodzaak voor bedrijven om zich aan te passen kan verminderen. De leden van de commissie vragen hoe de regering het risico weegt dat een snelle afbouw van loonsubsidie bij langdurige crises leidt tot minder werkgelegenheidsbehoud. Daarnaast vragen de leden van de commissie of de regering van mening is dat werkgevers beschikken over voldoende instrumenten om noodzakelijke bedrijfsaanpassingen door te voeren tijdens een langdurige crisis.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft als doel om werkgevers bij crises buiten het ondernemersrisico tijdelijk te ondersteunen. Als een crisis blijvende gevolgen heeft, is het vanuit economisch perspectief verstandiger om de bedrijfsvoering langdurig aan te passen naar de nieuwe situatie. Om deze reden is in het onderhavige wetsvoorstel een tijdelijke regeling voorzien, die maximaal voor een periode van zes maanden kan worden aangevraagd. Het is niet wenselijk om de steun te lang te laten duren, omdat dit de op termijn gewenste aanpassing van de economie zou remmen. Bij de NOW bijvoorbeeld volgden nieuwe NOW-regelingen elkaar op, waardoor het risico toenam dat niet-levensvatbare bedrijven werden ondersteund en daardoor kunstmatig overeind werden gehouden[3].

De termijn van maximaal 6 maanden zorgt ervoor dat werkgevers bij crises die langer duren, worden aangezet om de bedrijfsvoering aan te passen en toekomstbestendig te maken zodat de werkzaamheden kunnen worden hervat na deze tijdelijke overbruggingsperiode waarin de instrumenten uit het wetsvoorstel kunnen worden ingezet. Omdat deze maximale tijdsduur ook vooraf al bekend is, kunnen werkgevers zich hierop instellen en in het geval van een crisis zich voorbereiden op de fase na deze zes maanden. Het kabinet ziet het risico dat een snelle afbouw van loonsubsidie bij langdurige crises leidt tot minder werkgelegenheidsbehoud niet direct. Het systeem van het wetsvoorstel is zo ontworpen dat werkgevers worden aangezet een duidelijke keuze te maken tussen het inzetten van de instrumenten uit het wetsvoorstel (als de intentie bestaat om zoveel mogelijk werknemers te behouden) of over te gaan tot bedrijfseconomisch ontslag (als die intentie niet bestaat). Als een werkgever bij aanvang van een crisis al verwacht dat een werknemer na afloop van de crisis niet behouden kan blijven, loont het niet voor werkgevers om een werknemer in dienst te houden.
Werkgevers beschikken over voldoende instrumenten om de bedrijfsaanpassingen door te voeren in de organisatie en werkstructuur (reorganisatie, bedrijfseconomisch ontslag), werktijden en arbeidsvoorwaarden (instructierecht, eenzijdig wijzigingsbeding) en strategische personeelsplanning (omscholing en verplaatsen of herplaatsen van medewerkers). Welke instrumenten een werkgever zal inzetten, is afhankelijk van de aard van de benodigde aanpassingen.

Volgens de Afdeling kunnen aanvullende instrumenten, zoals omscholing en werk-naar-werkbegeleiding, bijdragen aan een meer doelmatige inzet van steunmaatregelen. Het wetsvoorstel voorziet hier niet in. Wel lezen de leden van de commissie in het nader rapport dat dergelijke instrumenten na verloop van tijd in een crisis nodig kunnen blijken. Hoe beoordeelt de

[3] CPB (2022) Van coronasteun naar generiek beleid, en DNB (2022), De invloed van het corona steun- en herstelpakket op het Nederlandse bedrijfsleven.

regering de suggestie van de Afdeling om aanvullende instrumenten in het wetsvoorstel op te nemen voor omscholing en werk-naar-werk-begeleiding bij langdurige crises? Heeft de regering overwogen om afhankelijk van de aard, ernst of duur van een crisis differentiatie aan te brengen in de toepasbare maatregelen, bijvoorbeeld door bij langdurige of grootschalige crises aanvullende instrumenten beschikbaar te stellen?

Het doel van het wetsvoorstel is om werkgevers te ondersteunen om in tijden van crises zoveel mogelijk werknemers te behouden. De regering heeft ervoor gekozen om in het wetsvoorstel alleen instrumenten op te nemen die werkgevers hier zowel in kleine als grote crises bij helpen ongeacht de aard van een crisis. Daarnaast staat werkgevers niets in de weg om de reguliere instrumenten die beschikbaar zijn voor van werk-naar-werkbegeleiding en leven lang ontwikkelen te benutten.

De regering heeft er niet voor gekozen om aanvullende instrumenten in het wetsvoorstel op te nemen voor omscholing en werk-naar-werkbegeleiding bij langdurige crises conform de suggestie van de Afdeling advisering van de Raad van State. Dit sluit niet aan bij het doel van het wetsvoorstel. Het systeem van het wetsvoorstel is zo ontworpen dat werkgevers worden aangezet een duidelijke keuze te maken tussen het inzetten van de instrumenten uit het wetsvoorstel (als de intentie bestaat om zoveel mogelijk werknemers te behouden) of over te gaan tot bedrijfseconomisch ontslag (als die intentie niet bestaat). Als de werkgever niet de intentie heeft om werknemers te behouden, is ook omscholing en van werk-naar-werk begeleiding aan de orde.

De instrumenten geven duidelijkheid en zekerheid aan werkgevers en een basis om op terug te vallen in tijden van crisis. Daarnaast is het wetsvoorstel zo ingericht dat werkgevers ook tijdens de crisis prikkels behouden om zoveel mogelijk omzet te blijven genereren en om bedrijfsaanpassingen door te voeren.

Uiteraard zal de regering, als een crisis als bedoeld in het wetsvoorstel zich voordoet, afwegen of aanpalend beleid, naast de instrumenten uit het wetsvoorstel of na afloop van het gebruik van de instrumenten van het wetsvoorstel, moet worden ontwikkeld voor in de loop van de crisis en/of na de eerste maanden van de crisis. De aard, ernst en verwachte duur en gevolgen van de crisis voor zover bekend op dat moment worden hierbij meegenomen. Zoals de Raad van State terecht opmerkt, kan gedurende de looptijd van een crisis wijzigen welke ondersteuning nodig is en kan na verloop van tijd bijvoorbeeld omscholing nodig blijken. Deze vooraf toevoegen aan het wetsvoorstel is niet wenselijk, omdat zoals de Raad van State ook stelt, een grootschalige crisis niet voorspelbaar is en eventueel aanpalend beleid afstemming vraagt op de aard, ernst en duur van een crisis.

Monitoring bij langdurige crisis

De leden van de commissie lezen in het advies van de Afdeling dat bij grootschalige crises het belang van monitoring toeneemt om een soepele overgang naar een post-crisiseconomie te bevorderen. De regering onderschrijft het belang van monitoring, maar licht niet nader toe op welke wijze dit tijdens een crisis zal plaatsvinden. De leden van de commissie vragen de regering op welke wijze zij gedurende een grootschalige crisis wil monitoren of afbouw, verlenging of aanpassing van de beschikbare instrumenten noodzakelijk is? Welke lessen zijn uit de monitoring van arbeidsrechtelijke maatregelen tijdens de coronacrisis getrokken voor het voorliggende wetsvoorstel?

De opmerking van de regering over monitoring ziet op monitoring van de situatie om af te wegen of aanpalend beleid moet worden ontwikkeld voor in de loop van de crisis en/of na de eerste maanden van de crisis. Het gaat daarmee niet om afbouw, verlenging of aanpassing van de instrumenten uit het wetsvoorstel. De instrumenten uit het wetsvoorstel zijn beschikbaar voor een maximale termijn van zes maanden. Voor deze maximale termijn voor het herplaatsen van werknemers en de verminderde loondoorbetaling in combinatie met loonsubsidie is gekozen vanwege de lessen die zijn getrokken uit de NOW.
De NOW-regeling heeft (te) lang opengestaan, waardoor het risico toenam dat bedrijven die onvoldoende levensvatbaar zijn ondersteund werden. De monitoring zal onder andere bestaan uit het aantal aanvragen, de gemiddelde duur waarvoor aangevraagd wordt, de omvang van de werkgevers die een aanvraag doen en het aantal werknemers waarvoor de loonsubsidie wordt aangevraagd.

Beleidsvoorbereiding aanvullende instrumenten in crisistijd

De regering geeft in het nader rapport aan dat zij, als een crisis op grond van het wetsvoorstel zich voordoet, gedurende de looptijd van de crisis zal afwegen of het instrumentarium voldoende passend is of dat aanvullende instrumenten nodig zijn. De leden van de commissie merken op dat in de evaluatie van de NOW-regeling wordt geconstateerd dat de hoge tijdsdruk en grote onzekerheid tijdens de coronacrisis het risico vergrootten dat keuzes mede werden bepaald door een toevallige beschikbaarheid van oplossingen en belangen van de betrokken partijen.[4] Gelet daarop horen zij graag van de regering welke indicatoren of criteria de regering wil hanteren bij de beoordeling of aanvullende maatregelen in een crisis noodzakelijk zijn. Heeft de regering scenario's of beleidsopties voorbereid die tijdens een crisis kunnen worden ingezet, zodat deze beleidskeuzes niet onder grote tijdsdruk hoeven te worden ontwikkeld? Hoe weegt de regering de risico's die gepaard gaan met de beleidsvoorbereiding van aanvullende instrumenten onder hoge tijdsdruk?

Het klopt dat in de evaluatie van de NOW-regeling is geconstateerd dat de hoge tijdsdruk en grote onzekerheid tijdens de coronacrisis het risico hebben vergroot dat keuzes mede werden bepaald door een toevallige beschikbaarheid van oplossingen en belangen van de betrokken partijen.[5] Het kabinet heeft in de ontwikkeling van het wetsvoorstel de lessen van de NOW-regeling betrokken. De instrumenten in het wetsvoorstel bieden een basis om op terug te vallen in tijden van crisis. Het gaat om een stevige basis om de eerste periode te overbruggen. Door het neerzetten van deze basis beperkt de regering de risico's die gepaard gaan met beleidsvoorbereiding onder hoge tijdsdruk. Het werken met scenario's in de Rijksbrede crisisstructuur draagt hier ook aan bij. Per scenario wordt gekeken welke instrumenten wenselijk zijn als een bepaald scenario zich voordoet.
Het kabinet kiest er niet voor om vooraf al aanvullende instrumenten te ontwikkelen als een crisis op grond van de Wpc zich voordoet, juist omdat daar maatwerk nodig is. Voor het ontwikkelen van op maat gemaakte maatregelen die eventueel nodig zijn na de Wpc is tijd gecreëerd doordat er een stevige basis staat. Als een crisis zich voordoet monitort het kabinet de economische situatie en de gevolgen voor de arbeidsmarkt nauwlettend. Cijfers over de ontwikkeling van het bruto binnenlands product, investeringen en de werkloosheid spelen daarbij in ieder geval een rol. Net als gesprekken met werkgevers en werknemers en hun

[4] Kwalitatieve evaluatie NOW Doelmatigheid inrichting uitvoering samenwerking en misbruik, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/25, 35 420, nr. 536, p. 13.
[5] Kwalitatieve evaluatie NOW Doelmatigheid inrichting uitvoering samenwerking en misbruik, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/25, 35 420, nr. 536, p. 13.

vertegenwoordigers. Als aanvullende instrumenten naast de instrumenten uit het wetsvoorstel of na afloop van het gebruik van (de instrumenten uit) het wetsvoorstel nodig blijken te zijn, geeft de stevige basis en overbruggingsperiode meer tijd om indien nodig aanvullende instrumenten te ontwikkelen. Op die manier kunnen aanvullende instrumenten worden ontwikkeld die zijn toegespitst op de aard, omvang en duur van de crisis. Uiteraard zal het kabinet bij het ontwikkelen van aanvullende instrumenten de inzichten uit de Covid-19 pandemie betrekken op het moment dat een crisis op grond van de Wpc zich voordoet.

Hervorming arbeidsmarkt, vergroting wendbaarheid arbeidsovereenkomst

De in dit wetsvoorstel opgenomen arbeidsrechtelijke instrumenten zijn uitgewerkt voor tijdelijke inzet tijdens crises. De Afdeling adviseert om maatregelen gericht op de vergroting van de wendbaarheid van de vaste arbeidsovereenkomst, te regelen in een afzonderlijk wetsvoorstel dat niet beperkt is tot crises. Ook waarschuwt de Afdeling voor maatschappelijke en politieke druk om een crisis aan te wijzen in het geval van zich onverhoeds wijzigende marktomstandigheden of een economische recessie.

De toelichting noemt gebruikelijke fluctuaties en prijsstijgingen als voorbeelden van marktrisico's die niet als crisis kwalificeren. Ook een economische recessie valt volgens de toelichting onder bedrijfseconomische risico's en is derhalve geen grond voor de toepassing van het wetsvoorstel. De regering motiveert deze koers met het argument dat een ruimere inzet van werktijdverkorting noodzakelijke aanpassingen in bedrijven kan belemmeren. De SER adviseerde in 2021 om de regeling werktijdverkorting open te stellen voor bedrijfseconomische omstandigheden die anders tot ontslag zouden hebben geleid.[6] Kan de regering toelichten hoe zij dit advies heeft gewogen bij de voorbereiding van het wetsvoorstel? De leden van de commissie verzoeken de regering daarnaast om de voor- en nadelen uiteen te zetten van een meer algemene regeling voor werktijdverkorting buiten crisisomstandigheden, en daarbij onderscheid te maken tussen een regeling die beperkt is tot crises zoals bedoeld in onderhavig wetsvoorstel, en een regeling die ook van toepassing is bij een laagconjunctuur, recessie of depressie.

Het in 2021 uitgebrachte SER-advies bevat het voorstel om het werkgevers mogelijk te maken eenzijdig de arbeidsduur (tijdelijk) voor alle werknemers met maximaal 20% te verlagen bij bedrijfseconomische omstandigheden die anders tot ontslag zouden hebben geleid. Werkgevers betalen in dit voorstel het loon over de niet-gewerkte uren volledig door, maar worden voor 75% van overheidswege gecompenseerd. De regering heeft bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel, in nauw overleg met de sociale partners, bewust niet gekozen voor een brede wendbaarheidsregeling maar voor een afgebakende regeling bij crises buiten het reguliere ondernemersrisico. In onderstaande tabel zijn de voor- en nadelen van beide regelingen schematisch weergegeven.

[6] SER-Advies «Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving», 2021, p. 21.

	Voordelen	Nadelen
Brede wendbaarheidsregeling	– geeft werkgevers extra impuls om werknemers aan te nemen aangezien de loonkosten, in geval er (al of niet tijdelijk) minder werk is, lager worden. – uitvoeringstechnisch eenvoudiger omdat er geen beoordeling nodig is of de werkgever is geraakt door een crisis	– geeft werkgevers de mogelijkheid om een regulier ondernemersrisico (een al dan niet tijdelijke vermindering van de hoeveelheid werk) af te wentelen op het collectief – geeft werknemers minder zekerheid – zal duurder uitvallen dan een afgebakende crisisregeling, om dit tegen te gaan worden prikkels als lagere loonkostensubsidie en lagere loondoorbetaling noodzakelijk – neemt prikkels weg voor werkgevers om te innoveren en/of in te spelen op marktomstandigheden – houdt niet goed presterende bedrijven langer overeind waardoor werknemers pas later beschikbaar worden voor beter functionerende bedrijven – minder doelmatig door hogere deadweight loss
Een gerichte/afgebakende crisisregeling	– ondersteunt werkgevers bij onvoorzienbare omstandigheden buiten het ondernemersrisico zonder de prikkels weg te nemen om te innoveren en/of in te spelen op marktomstandigheden – de loonsubsidie kan hoger en de loonvermindering kan lager zijn dan bij een brede wendbaarheidsregeling – lagere kosten voor de overheid	– de afbakening vergt (een niet altijd makkelijke) beoordeling of de werkgever geraakt is door een crisis – doelmatiger door gerichtheid – complexer in de uitvoering

Vaststelling crisis: procedure en rechtsbescherming

De leden van de commissie hebben enkele vragen over de vaststelling van een crisis. Het wetsvoorstel geeft de Minister de bevoegdheid om een omstandigheid als crisis aan te wijzen. Een omstandigheid, bedoeld in artikel 2, derde lid, kan als crisis worden aangewezen indien deze als onvoorzienbaar wordt aangemerkt en het niet onaannemelijk is dat de omstandigheid zal leiden tot een verminderde inzet van arbeidscapaciteit. De leden van de commissie vragen in hoeverre hieruit volgt dat de Minister verplicht is een dergelijke omstandigheid als crisis aan te wijzen. Of beschikt de Minister over beleidsruimte om, ondanks het voldoen aan deze voorwaarden, van een aanwijzing af te zien?

In artikel 2, derde lid, is inderdaad bepaald dat de Minister van SZW onder genoemde voorwaarden een omstandigheid als crisis *kan* aanwijzen. Dit impliceert dat de beslisruimte van de Minister naast beoordelingsruimte ook beleidsruimte bevat. Beoordelingsruimte is de ruimte die de Minister heeft bij de beoordeling of een zich voordoende omstandigheid voldoet aan een van de in artikel 2, derde lid opgenomen omschrijvingen, of de omstandigheid onvoorzienbaar is en, of het niet onaannemelijk is dat deze zal leiden tot een verminderde inzet van arbeidscapaciteit. Daarnaast heeft de Minister, door de kan-bepaling, de ruimte om, ook als de omstandigheid aan de omschrijving en de voorwaarden voldoet, af te zien van de aanwijzing als crisis. Deze beleidsruimte is echter niet onbegrensd. De keuze om al of niet een omstandigheid als crisis aan te wijzen moet de toets aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen doorstaan. Zo dient de Minister bij het besluit om een omstandigheid al dan niet als crisis aan te wijzen onder andere zorgvuldigheid te betrachten (artikel 3:2 Awb), de belangen van betrokken partijen af te wegen (artikel 3:4 Awb) en gelijke gevallen gelijk te behandelen (artikel 1 Grondwet).

In het voorstel wordt aandacht besteed aan de rechtsbescherming bij individuele aanvragen om gebruik te maken van de crisismaatregelen. De leden van de commissie achten het tevens denkbaar dat werkgevers van mening zijn dat een omstandigheid zou moeten kwalificeren als crisis als

bedoeld in het wetsvoorstel, maar de Minister niet voornemens is daartoe een ministeriële regeling vast te stellen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de voorzienbaarheid van de omstandigheid ter discussie staat. Welke rechtsbescherming staat in dat geval open voor werkgevers die menen dat sprake is van een crisis?

Begrijpen de leden van de commissie het goed dat een werkgever uitsluitend via een procedure tegen een individuele afwijzing aan de orde kan stellen of sprake is van een crisis in de zin van het wetsvoorstel? Staat bij het uitblijven van een ministeriële regeling bestuursrechtelijk ter beoordeling of sprake is van een crisis als bedoeld in het wetsvoorstel, of dient een werkgever zich daarvoor te wenden tot de civiele rechter? Acht de regering deze vorm van rechtsbescherming voldoende effectief en voorzienbaar voor werkgevers?

Het klopt dat de werkgever uitsluitend in de bestuursrechtelijke procedure tegen een individuele afwijzing aan de orde kan stellen of sprake is van een crisis in de zin van het wetsvoorstel. De werkgever die meent dat sprake is van een crisis waardoor hij wordt geraakt, kan een aanvraag bij het UWV doen om gebruik te kunnen maken van verminderde loondoorbetaling of herplaatsing (artikel 3 Wpc). Het UWV toetst dan of er in het concrete geval sprake is van een crisis en of de ondernemer in kwestie hierdoor wordt geraakt. De beschikking die hierop volgt is vatbaar voor beroep.

Zoals weergegeven in de toelichting bij het wetsvoorstel, bepaalt de wet wanneer sprake is van een crisis (artikel 2 eerste en tweede lid, Wpc) en kunnen bij ministeriële regeling andere categorieën van crises worden aangewezen (artikel 2, derde en vijfde lid, Wpc). Verder bepaalt de wet wanneer een ondernemer door een crisis wordt geraakt (artikel 5, eerste lid, Wpc) en kunnen bij ministeriële regeling criteria worden bepaald op basis waarvan in ieder geval aannemelijk wordt geacht dat een werkgever door een crisis is geraakt (artikel 5, tweede lid van de wet).

Tegen de inhoud van de genoemde ministeriële regeling(en) als zodanig (algemeen verbindende voorschriften) kan niet bestuursrechtelijk worden geprocedeerd (dat volgt uit artikel 8:3 eerste lid, Awb), noch tegen het gegeven dat (nog) geen gebruik is gemaakt van de bevoegdheid om regels vast te stellen.
Wel kunnen burgers naar de civiele rechter stappen als zij menen dat de overheid onrechtmatig of in strijd met hogere wetten handelt. Deze rechtsbescherming wordt voldoende effectief en voorzienbaar voor werkgevers bevonden.

Verzekerbare risico's

De toelichting vermeldt dat bepaalde situaties niet als crisis kwalificeren omdat daarvoor algemeen toegankelijke verzekeringen bestaan. Tegelijkertijd wordt schade als gevolg van brand en overstroming wel als crisis aangemerkt, onder verwijzing naar bestaand beleid waarbij werkgevers in dergelijke situaties gebruik kunnen maken van WTV. Reacties van Techniek Nederland en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) plaatsen vraagtekens bij deze uitzondering.[7] De regering stelt dat het, gelet op consistent overheidsbeleid, wenselijk is dit beleid voort te zetten. De NOvA wijst er in dit verband op dat uit de jurisprudentie volgt dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel of vertrouwensbeginsel niet zonder meer verplicht tot herhaling van eerder beleid of eerdere besluiten, ook

[7] Zie Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis, reactie Techniek Nederland en Wetsvoorstel personeelsbehoud in crisis | Nederlandse Orde van Advocaten.

niet wanneer dat beleid vaker is toegepast.[8] Hoe beoordeelt de regering het risico dat uitzonderingen voor verzekerbare omstandigheden zoals brand en overstroming leiden tot druk om ook andere verzekerbare situaties, bijvoorbeeld bedrijfsongevallen of (cyber)criminaliteit, onder het crisisbegrip te brengen? Kan beroep op een ruimere uitleg van het crisisbegrip, zoals gesignaleerd door de NOvA, leiden tot een bredere toepassing van de crisisregeling en hogere kosten? De leden van de commissie vragen de regering hoe zij dit risico beoordeelt.

De artikelsgewijze toelichting bij artikel 2, vijfde lid (waarin de derde categorie crises is opgenomen) bevat een overzicht van wat onder het reguliere ondernemersrisico valt en derhalve niet als crisis kan worden aangewezen. Dit overzicht dient als verduidelijking bij het door de Minister van SZW aanwijzen van niet in het wetsvoorstel omschreven omstandigheden als crisis (derde categorie). In dit overzicht worden risico's waarvoor algemeen toegankelijke verzekeringen bestaan zoals schade aan productiemiddelen genoemd als behorende tot het reguliere ondernemersrisico. Daarbij wordt schade aan een productiemiddel door brand, explosie of uitzonderlijke weersomstandigheden uitgezonderd.[9] Het genoemde overzicht van wat als ondernemersrisico moet worden beschouwd is niet direct van toepassing op de eerste en tweede categorie van crises in dit wetsvoorstel. Toch heeft het kabinet in de memorie van toelichting willen verduidelijken waarom enkele omstandigheden, zoals brand, waarvoor wel algemeen toegankelijke verzekeringen bestaan toch zijn opgenomen als omstandigheid die buiten het ondernemersrisico vallen. Het kabinet heeft het beleidsmatig wenselijk geacht brand in dit wetsvoorstel op te nemen. Dit ondanks dat de regering, zoals de Nederlandse Orde van Advocaten terecht stelt, niet verplicht is om eerder beleid te herhalen of voort te zetten. Bij deze keuze heeft een rol gespeeld dat het al jaren beleid is dat werkgevers bij brand gebruik kunnen maken van de regeling Werktijdverkorting en hierop rekenen. Hetzelfde geldt voor een overstroming, die in dit wetsvoorstel valt onder de omstandigheid schade aan een productiemiddel ten gevolge van uitzonderlijke weersomstandigheden. Het kabinet acht de kans klein dat een beroep slaagt om tot een ruimere uitleg van het crisisbegrip te komen op grond van het gelijkheids- of vertrouwensbeginsel.

Crises buiten Nederland

Het crisisbegrip is niet beperkt tot crises met een oorsprong in Nederland. Ook een crisis bij een internationale leverancier kan leiden tot verminderde inzet van de arbeidscapaciteit van een werkgever in Nederland. De leden van de commissie lezen in de toelichting bij «gewapende conflicten» specifiek dat het zowel gaat om gewapende conflicten die in Nederland tot schade leiden, als die in andere landen spelen, waardoor Nederlandse bedrijven problemen krijgen in de aanvoer of afzet van producten. Kunnen ook andere gebeurtenissen in het buitenland, zoals uitval van openbare infrastructuur, natuurrampen of verstoringen bij buitenlandse leveranciers, kwalificeren als crisis in de zin van het wetsvoorstel? Welke informatiebronnen gebruikt de regering in dat geval om te beoordelen of een crisis in het buitenland voldoet aan de criteria in het wetsvoorstel?

---

[8] Onder verwijzing naar ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:320.

[9] Abusievelijk is in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2, vijfde lid uitgezonderd voor «van de het tweede lid, onderdelen c en d en derde lid, onderdeel e, genoemde omstandigheden». Deze passage is van toepassing op het onderdeel «Beleidsontwikkeling door de overheid» (enkele regels hoger) en dient daar in plaats te komen van de passage «het tweede en derde lid».

Het crisisbegrip van dit wetsvoorstel kent geen algemene begrenzing ten aanzien van de locatie waar de crisis zich voordoet. Ook een crisis die zich in het buitenland voordoet kan een crisis zijn in de zin van de Wpc. Wel is voor enkele omstandigheden een link met Nederland of de Nederlandse overheid opgenomen. Zo kunnen sancties alleen als crisis worden aangewezen als deze door een buitenlandse overheid zijn opgelegd aan Nederland of in Nederland gevestigde ondernemingen. Daarnaast kunnen door een overheidsorgaan genomen maatregelen ter bestrijding van een epidemie alleen als crisis gelden als het maatregelen betreft krachtens de artikelen 31, 35, 38, 47, 54, onderdelen b, c en d, 58d, 58f tot en met 58k, en 58o van de Wet publieke gezondheid.
Ook is er geen geografische beperking aan het inzetten van de instrumenten. Wel geldt dat de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling alleen kunnen worden ingezet voor zover het om een arbeidsovereenkomst naar Nederlands recht gaat (als bedoeld in artikel 7:610 BW).
Specifiek voor de loonsubsidie geldt dat deze alleen kan worden ingezet voor werknemers in de zin van de WW, waardoor de territoriale bepalingen uit de WW ook van toepassing zijn op de loonsubsidie. De basisregel in de WW is dat een werknemer die zijn dienstbetrekking buiten Nederland en het Nederlands continentaal plat uitvoert niet onder de WW valt. Deze werknemer heeft geen recht op een WW-uitkering en zijn werkgever betaalt voor hem geen AWf-premie. De werkgever kan voor hem geen loonsubsidie ontvangen.
In zijn algemeenheid geldt dat de regering een brede range van informatiekanalen zal benutten om signalen binnen te krijgen over het zich voordoen van mogelijke crises. Te denken valt aan signalen via UWV (waar de aanvragen worden ingediend), politieke kanalen (Kamervragen), via burgers, werkgevers en maatschappelijke organisaties, via het meldpunt waar werkgevers het voornemen om de Wpc-instrumenten in te zetten dienen te melden en via reguliere nieuwskanalen. Dit geldt zowel voor crises die zich binnen Nederland voordoen als voor crisis die zich buiten Nederland voordoen.

3. Verhouding tot nationale en internationale regelgeving

Caribisch Nederland

Het wetsvoorstel is niet van toepassing voor Caribisch Nederland. De regering benoemt dat het doel van het wetsvoorstel ook voor Caribisch Nederland geldt, maar dat voor de concretisering hiervan een eigen route wordt gekozen. Volgens de toelichting is besloten om dit stelsel «(nog) niet van toepassing te laten zijn op de BES-eilanden». De leden van de commissie vragen de regering toe te lichten welke eigen route zij voorziet voor Caribisch Nederland. Kan de regering toelichten hoe de formulering dat het stelsel «(nog) niet» van toepassing wordt op Caribisch Nederland moet worden begrepen? Welke instrumenten zijn op dit moment beschikbaar voor personeelsbehoud bij crisis in Caribisch Nederland en beoogt de regering dit (op termijn) te wijzigen? Zo ja, wat is daarvan de planning?

In de memorie van toelichting is beoogd een spanningsveld voor het voetlicht te brengen. Er ligt de erkenning aan ten grondslag dat een crisissituatie als bedoeld in het wetsvoorstel, zich ook in Caribisch Nederland kan voordoen. Het wetsvoorstel voorziet in maatregelen die het voor Europees Nederland mogelijk maken in een dergelijke situatie passend te kunnen acteren. Caribisch Nederland is in het wetsvoorstel niet meegenomen, terwijl er voor werkgevers op Bonaire, Sint Eustatius en Saba nu ook geen ander vergelijkbare passende instrumenten zijn. Dat kan ook niet, aangezien er geen toereikende infrastructuur voor een

dergelijke maatregel is en de randvoorwaarden niet ingevuld zijn voor de uitvoering om een maatregel als deze te dragen. Een belangrijke basisconditie die ontbreekt is de aanwezigheid van een polisadministratie of een daarmee overeenkomende voorziening. Zoals uw Kamer eerder is gemeld wordt verbetering van de loonaangifteketen in Caribisch Nederland beoogd, waar een polisadministratie in verkennende zin bij wordt betrokken[10]. Met de uitwerking en realisatie daarvan is vanzelfsprekend tijd gemoeid. Los daarvan brengt de Wet personeelsbehoud bij crisis een mate van complexiteit in de uitvoering teweeg, die in Europees Nederland doenlijk is, maar voor Caribisch Nederland onwerkbaar wordt. Tegen die achtergrond is in de memorie van toelichting gesproken over een eigen route voor Caribisch Nederland. De regering verkent een voor de schaal en omstandigheden van Caribisch Nederland passende oplossing, om op basis daarvan te kunnen beslissen. De ervaringen met de tijdens de coronacrisis specifiek op Caribisch Nederland toegesneden steunmaatregel kan bij deze verkenning meegenomen worden. Uw Kamer is over deze evaluatie geïnformeerd[11]. Besluitvorming over de voor Caribisch Nederland te volgen route vergt overigens een brede afweging en prioriteitsstelling.

Hierbij kijkt de regering ook naar andere beleidsdossiers die op dit moment wellicht meer impact hebben als het gaat om gelijkwaardigheid op sociale zekerheid te creëren.

4. Regeldruk en gevolgen

Financiële effecten

Het wetsvoorstel is budgetneutraal doordat het de regeling WTV vervangt en de regering de AWf-premie met 0,04%-punt verhoogt. Voor kleinschalige crises is het op basis van ervaringen uit het verleden mogelijk een inschatting te maken van de aantallen crises die zich jaarlijks voordoen. Daarmee is deze premie lastendekkend bij de aannames die zijn gemaakt. De leden van de commissie vragen de regering toe te lichten hoe wordt voorzien in de financiering van de regeling als het aantal of de omvang van crises hoger uitvalt dan bij de premiestelling is verondersteld. Is de regering voornemens de AWf-premie in dat geval verder te verhogen? Op welke wijze zal de regering hierover in dat geval communiceren?

De geschatte uitgaven tijdens reguliere jaren zijn gedekt op de SZW-begroting. De verhoging van de AWf-premie dekt naar verwachting de uitgaven (gemiddeld per jaar, bezien over een lange periode) voor grote crises. Deze uitgaven zullen sterk schommelen per jaar. In de raming is geprobeerd vooraf zo goed mogelijk in te schatten welke premieverhoging nodig is om de Wpc budgetneutraal in te voeren. Het kabinet verantwoordt de Wpc-uitgaven aan uw Kamer via de reguliere begrotingscyclus.

Er is geen directe koppeling tussen de premie-inkomsten en uitgaven uit het fonds. Het kabinet besluit afzonderlijk over de inkomsten en uitgaven van het Rijk. Volgens de begrotingsregels van het kabinet leiden hogere uitgaven dan verwacht dus niet tot een verdere stijging van de AWf-premie. Anderzijds zijn lagere uitgaven in verband met dit wetsvoorstel in de begrotingsregels van het kabinet geen aanleiding om de AWf-premie te verlagen.

---

[10] *Kamerstukken II*, 2024/25, 36 600 IV, nr. 30, p. 15–16
[11] *Kamerstukken II*, 2023/24, 36 410 IV, nr. 70

Sectorspecifiek gebruik

Het past volgens de regering niet in de aard van deze collectieve regeling om sectorspecifieke crises toe te voegen aan de lijst met crises. Wel kan het zo zijn dat specifieke sectoren meer gebruik zullen maken van de regeling dan andere sectoren, zo lezen de leden van de commissie. Hoe verhoudt de spreiding van de kosten over alle werkgevers zich tot risico's die sectorgebonden zijn, zoals vee- en plantenziekten? Is de regering voornemens te monitoren in welke sectoren een beroep wordt gedaan op de crisisregeling en dit te betrekken bij de evaluatie van de regeling?

Een crisisregeling vereist enige mate van solidariteit. Daarom wordt het wenselijk geacht dat de kosten van de regeling over alle potentiële ontvangers van loonsubsidie worden uitgesmeerd. Ook sectorgebonden crises kunnen sectoroverstijgende gevolgen hebben. Die grens valt niet zo eenduidig te trekken. Een grote crisis laat zich daarnaast moeilijk voorspellen. Voor de monitoring wordt UWV gevraagd om een uitsplitsing te maken naar sector. Deze resultaten zullen worden betrokken bij de evaluatie.

5. Uitvoering

Risico's bij aanvraag

De leden van de commissie constateren dat het wetsvoorstel volgens de uitvoeringstoets van UWV grote risico's met zich meebrengt op handhaafbaarheid en rechtmatigheid.
De toets op de initiële aanvraag is volgens UWV moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar. UWV is afhankelijk van de gegevens die de werkgever aanlevert. UWV geeft aan dat met de (te) vage wettelijke norm en gebrek aan expertise niet gegarandeerd kan worden dat ze tijdig en zorgvuldig tot beschikkingen kunnen komen (zeker bij grote crises), in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. De leden van de commissie vragen de regering naar de stand van zaken van het overleg tussen het Ministerie van SZW en UWV over de uitvoerbaarheid van de aanvraagprocedure. Hoe kijkt UWV nu naar de uiteindelijke versie van het wetsvoorstel? Is een herijking van de uitvoeringstoets overwogen met daarin een verduidelijking van de risico's die resteren na overleg tussen UWV en de Minister? Ook vragen de leden van de commissie of de regering al heeft onderzocht of nadere uitwerking in lagere regelgeving van de gegevens die een werkgever bij de aanvraag moet verstrekken tegemoetkomt aan de door UWV gesignaleerde knelpunten bij de beoordeling of de werkgever is geraakt door een crisis.

In 2024 is UWV gevraagd om een pre-uitvoeringstoets op het wetsvoorstel. Op basis van de uitkomst van de pre-uitvoeringstoets zijn gesprekken met UWV gevoerd om te komen tot een uitvoerbare regeling. Hiertoe is onder meer een systeem ontwikkeld om het wetsvoorstel bij grote crises uitvoerbaar te houden waarbij UWV een deel van de aanvragen aan de hand van selectiecriteria kan toekennen. Deze criteria kunnen per (grote) crisis aangewezen worden bij een ministeriële regeling. Vervolgens heeft UWV het aangepaste wetsvoorstel getoetst op uitvoerbaarheid en is die versie van het wetsvoorstel grotendeels ongewijzigd ingediend bij uw Kamer. Een herijking van de uitvoeringstoets is dan ook niet overwogen. Het kabinet heeft in samenwerking met UWV gefocust op de aanknopingspunten om in lagere regelgeving waar mogelijk tegemoet te komen aan de geschetste bezwaren van UWV. UWV heeft in de uitvoeringstoets onder meer benoemd dat het voor UWV ingewikkeld is om te beoordelen of een werkgever geraakt is door een

crisis en dat UWV sterk afhankelijk is van de gegevens die een werkgever aanlevert.
Samen met UWV heeft het Ministerie van SZW gezocht naar een manier om meer handvatten aan UWV te geven aan de hand waarvan werkgevers kunnen aantonen dat zij geraakt zijn door de crisis. De ministeriële regeling waarin de uitkomst hiervan is opgenomen, is recent getoetst door UWV op uitvoerbaarheid en is uitvoerbaar. De handvatten die zijn opgenomen in de ministeriële regeling kunnen desondanks niet geheel tegemoetkomen aan de knelpunten die UWV ziet. Het is namelijk geen limitatieve lijst aan de hand waarvan werkgevers kunnen aantonen dat zij geraakt zijn door de crisis. Werkgevers moeten de ruimte krijgen om aan te tonen dat ze geraakt zijn door een crisis. Aangezien de omstandigheden per werkgever kunnen verschillen kan er geen sluitend kader gemaakt worden zonder werkgevers onbedoeld uit te sluiten. Daarbij moet worden aangemerkt dat het geen nieuwe toets betreft. In de WTV die door de directie Collectieve arbeidsovereenkomsten van het Ministerie van SZW wordt uitgevoerd, wordt de beoordeling of werkgevers een vergunning tot werktijdverkorting wordt verleend op eenzelfde manier uitgevoerd.

Het ontbreken van een dichtgetimmerd kader brengt met zich mee dat UWV niet in alle gevallen op voorhand zal kunnen beoordelen of het aangevoerde verhaal van de werkgever om de geraaktheid door de crisis te onderbouwen juist is. Dit risico wordt onderkend door de regering en is waar mogelijk gemitigeerd. Zo moet de werkgever de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering in de gelegenheid stellen om advies te geven en moet dit advies ook onderdeel uitmaken van door de werkgever verstrekte gegevens.

Nadat de instrumenten in dit wetsvoorstel voor het eerst zijn ingezet is de regering voornemens de werking in de praktijk van de toets op geraaktheid te evalueren en te bezien of en zo ja op welke wijze bij toekomstige crises herziening nodig en wenselijk is.

Juridisch risico belanghebbendenbegrip

In het geval de bestuursrechter oordeelt dat de werknemer belanghebbende is van de beschikking op de initiële aanvraag, voorziet UWV een substantieel risico op het vastlopen van het proces van beroepszaken en de rechtsgang. UWV schat de kans dat dit gebeurt op 50%. De regering verwijst in dit kader echter naar staande jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep waaruit volgt dat voor een belanghebbende sprake moet zijn van een eigen, zelfstandig belang bij het besluit, los van een uit een contractuele relatie afgeleid belang.[12] Hoewel de regering niet kan vooruitlopen op toekomstige rechterlijke oordelen, vragen de leden van de commissie of de regering een beoordeling van de omvang en gevolgen van dit juridische risico niet van belang acht voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Heeft de regering overwogen om nader juridisch advies in te winnen over dit vraagstuk? De leden van de commissie lezen dat met UWV is afgesproken gezamenlijk in kaart te brengen welke implicaties deze situatie met zich zou brengen en welke opties er zijn om de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel in dat geval te kunnen blijven garanderen. Heeft de regering al gevolg gegeven aan deze afspraak? Welke scenario's staan klaar voor als dit risico materialiseert?

[12] CRvB 5 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:655, r.o. 5.1.2, CRvB 5 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:660, r.o. 5.2.2, CRvB 13 december 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2824, r.o. 4.4 tot en met 4.6 en CRvB 10 februari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:267, r.o. 4.2 tot en met 4.4.

Het is aan de rechter om te oordelen of een werknemer al dan niet als medebelanghebbende wordt aangemerkt. Om een goede inschatting te kunnen maken rondom het belanghebbende-begrip, heeft een grondige analyse plaatsgevonden. Ook de Raad voor de Rechtspraak en de Raad van State hebben hier geen opmerkingen over gemaakt. Alles overwegende heeft het kabinet voldoende vertrouwen dat het risico, dat de uitvoering van het wetsvoorstel op dit punt onder druk komt te staan, beperkt is. De uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel kan wel onder druk komen te staan als het risico zich desondanks verwezenlijkt. Daar zit dan ook een zorg van UWV. Met UWV is daarom afgesproken dat UWV en het Ministerie van SZW gezamenlijk al tijdens de implementatiefase in kaart brengen welke implicaties dat met zich zou brengen en welke opties er hiervoor zijn om de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel te kunnen blijven garanderen. Hier wordt momenteel aan gewerkt in nauw overleg met UWV. Voorzien wordt in verschillende scenario's. Deze hangen samen met het geven van een zienswijze, de bekendmakingsplicht en aantal beroepszaken. Deze werkzaamheden zullen afgerond zijn voordat het wetsvoorstel in werking treedt.

Uitzondering in het Dagloonbesluit

Toepassing van verminderde loondoorbetaling heeft gevolgen voor de hoogte van het dagloon, en kan daardoor leiden tot een lagere uitkering voor de werknemer. Het kabinet acht dit onwenselijk en stelt voor om een uitzondering op te nemen in het Dagloonbesluit. Volgens de uitvoeringstoets van UWV staat het uitzonderen van de Wpc-loonvermindering op gespannen voet met de centrale insteek van het aanbrengen van vereenvoudiging in het Dagloonbesluit.
UWV ziet grote juridische risico's ten aanzien van dit voornemen en wijst op vergelijkbaarheid met andere situaties waarbij het dagloon niet wordt gecorrigeerd. Voorbeelden zijn een loonoffer voorafgaand aan faillissement, een lager ontvangen loon dan het rechtens geldende loon en nabetalingen. UWV acht de gevolgen niet te overzien als naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak voor al deze situaties een uitzondering moet worden gemaakt. De leden van de commissie vragen de regering om een toelichting over de stand van zaken van de nadere uitwerking van de uitzondering in het Dagloonbesluit en het overleg met UWV daarover. Hoe beoordeelt de regering de vergelijkbaarheid met de door het UWV genoemde situaties waarin het «genoten loon» afwijkt van het loon waar juridisch «recht op bestond»? Is volgens het UWV nog steeds sprake van onaanvaardbaar hoge juridische risico's?

Het kabinet vindt het niet wenselijk dat de tijdelijke (maximaal zes maanden) loonverlaging in de Wpc mogelijk jarenlang doorwerkt in de hoogte van latere loongerelateerde uitkeringen. Daarom is in de memorie van toelichting in het wetsvoorstel het voornemen opgenomen om een uitzondering te realiseren in het Dagloonbesluit waardoor de loonvermindering op grond van de Wpc niet doorwerkt in het dagloon. Dit ondanks dat het maken van een uitzondering voor de Wpc niet aansluit bij het uitgangspunt van het Dagloonbesluit dat het dagloon gebaseerd wordt op het daadwerkelijk genoten loon.

In haar uitvoeringstoets stelt UWV onder meer dat de voorgenomen uitzondering in het Dagloonbesluit een juridisch risico met zich brengt richting andere vormen van loonvermindering die wel doorwerken in de berekening van het dagloon. Naar aanleiding hiervan is door het Ministerie van SZW een analyse gemaakt van de diverse varianten van loonverminderingen. Uit deze analyse is naar voren gekomen dat ook voor tijdelijke onvrijwillige loonverminderingen op basis van goed werknemerschap (artikel 611 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek) en

een eenzijdig wijzigingsbeding (artikel 613 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek) een goede onderbouwing ontbreekt om hier anders mee om te gaan dan met de loonvermindering op grond van de Wpc. Een loonverlaging op grond van goed werknemerschap en een eenzijdig wijzigingsbeding kan worden ingezet bij bedrijfseconomische omstandigheden die buiten het bereik van de Wpc vallen. Bijvoorbeeld bij een acute, ernstige financiële noodzaak, waarbij de continuïteit van de onderneming in gevaar is en de (beperkte) loonsverlaging noodzakelijk is om faillissement of ontslagen te voorkomen. In beide gevallen is, net als bij de Wpc, sprake van een tijdelijke (voor de werknemer) onvrijwillige loonvermindering als gevolg van een wettelijke grondslag die in een lagere uitkering kan resulteren. Het verschil zit in de context, maar de gevolgen voor de werknemer zijn hetzelfde.

Als gevolg van de analyse en gesprekken hierover is het kabinet voornemens om in het Dagloonbesluit een uitzondering op te nemen voor de Wpc-loonvermindering én voor loonverminderingen op basis van goed werknemerschap en een eenzijdig wijzigingsbeding. Wat daarbij een rol speelt, is het risico op uitvoeringsproblemen bij UWV als een rechter het als onevenredig beschouwt als de wetgever alleen een uitzondering maakt voor de Wpc en niet voor de andere vergelijkbare tijdelijke onvrijwillige loonverminderingen. UWV zou in dat geval voortaan alle loonverlagingen in een referteperiode moeten beoordelen, terwijl UWV niet kan bepalen om welke reden het loon lager is. Ook zou UWV mogelijk met terugwerkende kracht herstelacties uit moeten voeren. Het kabinet wil net als UWV dit risico niet lopen. Ook al worden eenzijdig opgelegde loonsverlagingen in de praktijk door de rechter zelden goedgekeurd. Door de uitzondering in het Dagloonbesluit voor de Wpc-loonvermindering te verbreden naar tijdelijke loonverminderingen op basis van goed werknemerschap en een eenzijdig wijzigingsbeding worden de door UWV in de uitvoeringstoets geschetste risico's op dit punt gemitigeerd.

De benodigde wijzigingen in het Dagloonbesluit worden momenteel uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Het streven is om de concept algemene maatregel van bestuur in het vierde kwartaal open te stellen voor internetconsultatie en uitvoeringstoetsen. In de uitwerking is ook oog voor de samenhang met de bredere ontwikkelingen rond het Dagloonbesluit.

Complexiteit voor werkgevers

Volgens de uitvoeringstoets van UWV is het wetsvoorstel voor veel werkgevers (te) complex. UWV signaleert een risico op veel vragen, klachten, onvolledige en onjuiste aanvragen. Dit beeld lijkt af te wijken van het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR), dat positief heeft geadviseerd over het conceptwetsvoorstel. De leden van de commissie hebben hierover nog enkele vragen. In hoeverre geven de uitgevoerde klantreizen volgens de regering een voldoende representatief en eenduidig beeld van de uitvoerbaarheid voor werkgevers, met name voor kleinere werkgevers? Worden werkgevers ook betrokken bij de uitwerking van lagere regelgeving?

Voor het uitvoeren van de doenvermogentoets zijn gesprekken gevoerd met werkgevers. Zowel met kleine, middelgrote en grote werkgevers in verschillende sectoren. Een alomvattend beeld geven deze gesprekken niet, maar het geeft wel een goede indicatie waar werkgevers behoefte aan hebben. Dat is duidelijke informatie wat er precies nodig is en wat er van hen verwacht wordt. Dat geldt voor zowel grote als kleine werkgevers. Bij de uitwerking van de lagere regelgeving worden naast de werkgeversorganisaties geen individuele werkgevers benaderd, omdat dit voorna-

melijk gaat om het uitwerken van voornemens die reeds zijn uitgewerkt in de toelichting van het wetsvoorstel zelf. Bij het opstellen van de ondersteuning en communicatie voor werkgevers daarentegen is een co-creatie met werkgevers voorzien, zodat deze aansluit bij hun behoeften en wensen.

6. Misbruik en oneigenlijk gebruik, toezicht en handhaving

Ontbreken waarschuwing

De leden van de commissie merken op dat in de handhavingsmogelijkheden van het wetsvoorstel is gekozen om geen waarschuwing op te nemen, omdat dit volgens de regering geen doel dient. In het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid is de waarschuwing opgenomen als mogelijkheid voor een sanctie met de bedoeling om de betrokkene ervan bewust te maken dat aan de (niet nagekomen) verplichtingen moet worden voldaan.[13] Kan de regering de keuze om UWV geen waarschuwingsbevoegdheid te geven nader motiveren?

Het handhavingsbeleid is ingevuld langs drie methodieken, waarbij het opleggen van een boete de meest ingrijpende maatregel is, voorzien voor de uitzonderlijke fraudegevallen.

1) Intrekken en herzien van besluiten die onjuist of onvolledig blijken te zijn of op onjuiste of onvolledige gegevens blijken te berusten, waardoor bij bekendheid van deze gegevens een andere beslissing zou zijn genomen.
2) Opleggen van maatregelen wegens het niet nakomen van bepaalde verplichtingen. Dat krijgt vorm door middel van een verlaging van de loonsubsidie.
3) Een boete. Bijvoorbeeld in verband met het (verwijtbaar) niet nakomen van de inlichtingenverplichting.

Het uitgangspunt hierbij is dat een werkgever de juiste en volledige gegevens verstrekt en UWV erop mag vertrouwen dat een werkgever dit ook doet. Werkgevers zullen hierin ondersteund worden. Voordat overgegaan wordt tot de genoemde methodieken uit het handhavingsbeleid krijgen werkgevers indien nodig de mogelijkheid om aangeleverde gegevens te corrigeren of aan te vullen als zij onverhoopt fouten hebben gemaakt. De mogelijkheid om gegevens te corrigeren of aan te vullen, kan gezien worden als een waarschuwing met een specifiek verzoek.
UWV kan ook overgaan tot het intrekken of herzien van een besluit als blijkt dat deze berust op onjuiste gegevens. Dit zal in veel gevallen afdoende zijn. Verdere handhaving is alleen voorzien voor de uitzonderlijke fraudegevallen als de werkgever verwijtbaar niet aan de inlichtingenplicht voldoet. Bijvoorbeeld wanneer een werkgever met vervalste documenten een aanvraag doet.
De aard en ernst van de overtreding van de inlichtingenplicht, de mate waarin de overtreding aan de betrokkene verweten kan worden en de mate waarin de overtreding een gevolg is van het handelen of nalaten van het bestuursorgaan moeten worden meegewogen bij het opleggen van de boete. Er kunnen persoonlijke omstandigheden zijn die dermate zwaar wegen dat het opleggen van een sanctie in een concreet geval onevenredig kan uitpakken. In die gevallen kan van oplegging van een sanctie worden afgezien wegens een dringende reden. Handhaving is een discretionaire bevoegdheid van UWV.

[13] Regels met betrekking tot de handhaving in de sociale zekerheid om meer passend handhaven mogelijk te maken (Wet handhaving sociale zekerheid) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Bij het herinstellen van de regeling werktijdverkorting in 2021 heeft de regering in de toelichting enkele punten verduidelijkt.[14] Eén van deze verduidelijkingen was dat de algemene leiding van een bedrijf niet in aanmerking kwam voor werktijdverkorting. De leden van de commissie vragen de regering te verduidelijken of de algemene leiding van een bedrijf onder de definitie van werknemer valt zoals opgenomen in dit wetsvoorstel, en of dit betekent dat de nieuwe crisisregeling wel op de leiding van een organisatie van toepassing zou kunnen zijn.

De achtergrond van de in de regeling Werktijdverkorting opgenomen beperking ten aanzien van de algemene leiding van een organisatie is nader toegelicht bij de Beleidsregel van 2021[15]: «Ten tweede wordt verduidelijkt dat de algemene leiding van een bedrijf niet in aanmerking komt voor werktijdverkorting. De algemene leiding wordt niet gezien als werknemer, en ook na een calamiteit geacht over voldoende werkzaamheden in het organisatorische- en beleidsvak te beschikken. Juist in tijden na een calamiteit wordt de algemene leiding geacht over voldoende werkzaamheden te beschikken.». Onderhavig wetsvoorstel kent geen uitsluiting van werknemers die belast zijn met de algemene leiding van een organisatie. Als de algemene leiding tijdens een crisis volledig blijft werken, is net als bij de WTV echter geen sprake van inzet van de instrumenten op grond van de Wpc. De instrumenten uit dit wetsvoorstel kunnen net als voor alle werknemers voor de algemene leiding alleen worden toegepast over uren waarop de bedongen arbeid niet verricht kan worden.

Artikel 2, tweede lid, onderdeel a

Het wetsvoorstel bepaalt dat sprake is van een crisis wanneer schade ontstaat aan een productiemiddel als gevolg van een niet «aan opzet of bewuste roekeloosheid van de werkgever of de eigenaar van het productiemiddel te wijten» brand of explosie. De leden van de commissie vragen hoe wordt vastgesteld of bij een brand of explosie sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid, en door wie die beoordeling plaatsvindt. Wordt deze beoordeling gemaakt voorafgaand aan toepassing van de regeling of kan deze ook achteraf plaatsvinden? Indien op een later moment opzet of bewuste roekeloosheid wordt vastgesteld, welke gevolgen heeft dit dan voor de toepassing van de maatregelen uit het wetsvoorstel?

De regering acht het onwenselijk dat een werkgever de instrumenten kan inzetten bij brand of explosie die het gevolg is van opzet of bewuste roekeloosheid. Een dergelijke omstandigheid geldt in het wetsvoorstel daarom niet als crisis. Het is aan UWV om bij de initiële aanvraag te bepalen of de omstandigheid voldoet aan de omschrijving in artikel 2. Onderdeel daarvan is om te bepalen of de schade aan het productiemiddel als gevolg van brand of explosie te wijten is aan opzet of bewuste roekeloosheid.
Indien daarvoor geen enkele aanwijzing bestaat (bijvoorbeeld door alarmerende berichten in de media, van de politie of in het OR-advies) zal UWV hier niet actief op controleren. Het uitgangspunt is dat de werkgever

[14] Staatscourant 2021, 42158.
[15] Beleidsregel van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22 september 2021, 2021-0000067623, tot heropening van de mogelijkheid tot ontheffing van het verbod op werktijdverkorting

zijn aanvraag naar waarheid invult en UWV mag hiervan uitgaan. Zijn die aanwijzingen er wel en komt UWV tot de conclusie dat er sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid, kan er geen positieve beschikking worden afgegeven. Als achteraf blijkt dat er sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid kan UWV de beschikking ten nadele van de werkgever wijzigen/intrekken en een bestuurlijke boete opleggen. De werkgever kan de instrumenten dan niet meer inzetten en waar mogelijk dient de inzet te worden teruggedraaid. Zo zal de verminderde loondoorbetaling moeten worden terugbetaald aan de werknemer en zal door UWV uitbetaalde loonsubsidie worden teruggevorderd bij de werkgever.

Artikel 2, tweede en derde lid

De leden van de commissie vragen aandacht voor de onderlinge afbakening van de verschillende crisiscategorieën in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel onderscheidt omstandigheden die in elk geval een crisis constitueren, en omstandigheden die na een beoordeling door de Minister kunnen worden aangewezen als crisis. Dit wordt besproken in commentaar van Prof. mr. dr. W.A. Zondag in het Tijdschrift Recht en Arbeid.[16] De leden van de commissie verzoeken de regering om de categorisering binnen het crisisbegrip nader toe te lichten ten aanzien van twee vragen die in dit artikel worden gesteld. Waarom kwalificeren «overheidsmaatregelen ter beperking van de verspreiding van plant- of dierziekten» (artikel 2, tweede lid, onder d) wel, maar «maatregelen ter bestrijding van een epidemie van een infectieziekte of een directe dreiging daarvan» (artikel 2, derde lid, onder e) niet altijd als een crisis? Waarom is «brand of explosie» (artikel 2, tweede lid, onder a) altijd een crisis, maar vereist een «ramp» (artikel 2, derde lid, onder d) een nadere beoordeling door de Minister?

In het genoemde artikel stelt de auteur dat de omstandigheden die altijd als crisis kwalificeren (categorie 1) wat hun aard betreft niet zo wezenlijk verschillen van de omstandigheden die de Minister als crisis kan aanmerken (categorie 2). De regering onderschrijft deze zienswijze niet. De omstandigheden in categorie 1 betreffen omstandigheden die naar hun aard onvoorzienbaar zijn, en waarvan uit ervaring met de regeling Werktijdverkorting is gebleken dat het niet onaannemelijk is dat het kan leiden tot ten minstens 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit. Ook kan UWV voor deze omstandigheden vaststellen of en wanneer de omstandigheid zich heeft voorgedaan. De omstandigheden in categorie 2 zijn niet altijd onvoorzienbaar, en zullen niet altijd tot ten minste 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit leiden. Daarom is een aanwijzing door de Minister waarbij dit wordt beoordeeld wenselijk. Bovendien betreft het omstandigheden waarvan voor UWV niet altijd duidelijk zal zijn of de omstandigheid zich voordoet. Bijvoorbeeld bij vragen als wat uitval van openbare vitale openbare infrastructuur is, of een gewapend conflict of een ramp. De aanwijzing door de Minister geeft UWV en werkgevers hierover duidelijkheid.

Artikel 2, derde en vijfde lid

In artikel 2, derde en vijfde lid, staat dat een omstandigheid als crisis kan worden aangemerkt mits «niet onaannemelijk» is dat deze omstandigheid zal leiden tot ten minste 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit. In artikel 5 staat dat een werkgever door een crisis is geraakt wanneer het «aannemelijk» is dat hij 20% van de hem ter beschikking staande arbeidscapaciteit niet kan benutten. Kan de regering aan de leden van de

[16] TRA 2025/58, Tijdschrift Recht en Arbeid, Wetsvoorstel Wet personeelsbehoud bij crisis | InView

commissie toelichten waarom zij in het wetsvoorstel heeft gekozen voor deze verschillende formuleringen? Kan de regering de verhouding tussen het criterium «niet onaannemelijk» en het criterium «aannemelijk» in de zin van dit wetsvoorstel inzichtelijk maken?

De Minister zal bij het aanwijzen van een crisis moeten beoordelen of een omstandigheid kan worden aangemerkt als een crisis die niet onvoorzienbaar was en waarvan «niet onaannemelijk is dat deze omstandigheid gedurende tenminste één maand zal leiden tot ten minste 20% verminderde inzet van de arbeidscapaciteit. Daarbij zal worden beoordeeld of naar de aard van de omstandigheid, de verwachte gevolgen en duur hiervan het inderdaad niet onaannemelijk is dat een onderneming als gevolg van de omstandigheid verminderde inzet van arbeidscapaciteit ervaart. Dit betreft een kwalitatieve globale toetsing waar plausibiliteit voldoende is.

Wanneer de werkgever een aanvraag indient bij het UWV, zal de werkgever aan de hand van gegevens en informatie aannemelijk moeten maken dat hij ten gevolge van die crisis de in het crisistijdvak gelegen perioden van twee aaneengesloten maanden, geteld vanaf aanvang crisistijdvak, gemiddeld ten minste 20% van de hem ter beschikking staande arbeidscapaciteit niet kan benutten op de wijze waarop hij deze zou hebben benut indien zich geen crisis zou hebben voorgedaan. De Minister kan immers niet voor een individuele werkgever aannemelijk maken dat een omstandigheid zal leiden tot ten minste 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit. Vandaar het verschil in bewoordingen tussen «niet onaannemelijk» en «aannemelijk». Daarnaast is er bewust gekozen voor een minder stringente voorwaarde van niet onaannemelijk, omdat de toets door de Minister bepaalt of de concrete situatie aanleiding geeft om een ministeriële regeling te treffen om de specifieke crisis te definiëren als crisis in de zin van dit wetsvoorstel. Het is de verwachting dat als een crisis zich voordoet, sprake zal zijn van enige onzekerheid met betrekking tot de duur, impact en gevolgen voor individuele werkgevers. Een minder stringente beoordeling is passend, omdat anders het risico bestaat dat Onze Minister geen ministeriële regeling treft, terwijl achteraf blijkt dat de situatie daar toch om had gevraagd.

I Algemeen

*De leden van de **D66-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet personeelsbehoud bij crisis. Deze leden onderschrijven het uitgangspunt dat bij onvoorziene crises de wendbaarheid van werkgevers moet worden vergroot. Zij hebben nog enkele vragen.*

*De leden van de **VVD-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de Regels voor de inzet van arbeidsrechtelijke instrumenten en loonsubsidie om werkgevers in staat te stellen zoveel mogelijk werknemers te behouden in tijden van crises (Wet personeelsbehoud bij crisis).*

*De leden van de **PRO-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.*

*De leden van de **CDA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het belang van een structurele regeling waarmee werkgevers in crisistijd personeel kunnen behouden. De coronacrisis heeft laten zien dat het onverstandig is om pas tijdens een grote crisis onder hoge tijdsdruk nieuwe regelingen te ontwerpen. Tegelijk hebben deze leden vragen over onder andere de*

afbakening van crises, de uitvoerbaarheid voor werkgevers en UWV, de positie van werknemers en de effectiviteit bij grootschalige crises.

1. Inleiding

*De leden van de **VVD-fractie** onderschrijven het belang van een goede voorbereiding op toekomstige crises.*
De coronapandemie heeft laten zien dat de Nederlandse economie en arbeidsmarkt veerkrachtig zijn, maar ook dat in tijden van crisis snel handelen noodzakelijk is. Werkgevers hebben er belang bij om vakmensen te behouden, werknemers hebben behoefte aan werkzekerheid en de samenleving heeft er belang bij dat bedrijven na een crisis snel kunnen herstellen. Deze leden begrijpen daarom de wens van de regering om vooraf een juridisch instrumentarium beschikbaar te hebben, zodat niet telkens onder hoge tijdsdruk nieuwe noodmaatregelen hoeven te worden ontwikkeld.

Tegelijkertijd vinden de leden van de VVD-fractie het van belang dat een crisisregeling doelmatig, uitvoerbaar en toekomstgericht is. De regeling moet werkgevers ondersteunen bij tijdelijke schokken, zonder dat regulier ondernemersrisico wordt afgewenteld op de samenleving. Daarnaast moet een crisisregeling niet alleen gericht zijn op het behouden van werk, maar ook op het versterken van de wendbaarheid van werknemers en werkgevers. Tegen die achtergrond hebben deze leden nog enkele vragen.

*De leden van de **PRO-fractie** merken op dat het wetsvoorstel reeds in mei 2024 in internetconsultatie is gebracht. Deze leden vragen waarom het zo lang heeft geduurd voordat het wetsvoorstel bij de Kamer is ingediend en hoe lang het wetsvoorstel voorafgaand aan de internetconsultatie al op het departement in voorbereiding was. Deze leden merken op dat het daarmee lang duurt voordat deze wet in werking treedt.*

In april 2023 presenteerde het kabinet-Rutte IV de uitwerking van het arbeidsmarktpakket, met steun van werkgeversorganisaties en vakbonden. De Kamerbrief voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket van april 2023 beschreef deze uitwerking en kondigde het voornemen aan om het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis verder uit te werken[17]. Het wetsvoorstel is vervolgens in mei 2024 in internetconsultatie gebracht. Op dat moment is UWV parallel gevraagd om een pre-uitvoeringstoets over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Uit deze pre-uitvoeringstoets is naar voren gekomen dat het wetsvoorstel niet uitvoerbaar was voor UWV vanwege ernstige bezwaren. Het oordeel van UWV was dat bij een grote crisis, en daarmee een groot aantal aanvragen, de Wpc niet uitvoerbaar en niet handhaafbaar was en er grote risico's waren voor de juridische houdbaarheid en effectiviteit.

Op basis van de uitkomst van de pre-uitvoeringstoets zijn gesprekken met UWV gevoerd om te komen tot een uitvoerbare regeling. Vanwege de omvang van de benodigde wijzigingen en zorgvuldigheid waarmee deze tot stand zijn gekomen heeft dit proces de nodige tijd gekost. Zo is een systeem ontwikkeld om het wetsvoorstel bij grote crises uitvoerbaar te houden waarbij UWV een deel van de aanvragen aan de hand van selectiecriteria kan toekennen. Deze criteria kunnen per (grote) crisis aangewezen worden bij een ministeriële regeling. De leden van de fractie van PRO merken terecht op dat het lang duurt voordat de wet in werking kan treden. Deze tijd was nodig om tot een uitvoerbare, betaalbare en schaalbare regeling te komen die ook op steun van sociale partners kan rekenen.

[17] *Kamerstukken II,* 2022/23, 29 544, nr. 1176.

*De leden van de **CDA-fractie** constateren dat het wetsvoorstel twee doelen combineert, namelijk personeelsbehoud in crisistijd en meer interne wendbaarheid voor werkgevers. Deze leden vragen hoe de regering voorkomt dat deze combinatie leidt tot een te complexe regeling, en hoe zij straks beoordeelt of het wetsvoorstel in de praktijk vooral een crisisregeling is of ook een arbeidsmarktinstrument voor bredere wendbaarheid.*

Het doel van het wetsvoorstel is om levensvatbare bedrijven in een crisis in de zin van het wetsvoorstel, te ondersteunen bij het behouden van zoveel mogelijk werknemers. De regering beoogt dit doel te bereiken door werkgevers in zowel kleine als grote crises meer interne wendbaarheid te bieden door het mogelijk te maken werknemers tijdelijk ander werk te laten verrichten of tijdelijk een verminderde loondoorbetalingsverplichting in combinatie met loonsubsidie beschikbaar te stellen.

2. Aanleiding en doel van het voorstel

*De leden van de **CDA-fractie** lezen dat de regering verwijst naar de lessen van de NOW, de beperkingen van de WTV, de motie-Palland/Tielen, de Commissie-Borstlap en het SER-MLT-advies. Deze leden vragen welke lessen uit de NOW en de WTV het meest bepalend zijn geweest voor de vormgeving van dit wetsvoorstel, en hoe deze lessen concreet terugkomen in de toegangseisen, maximale duur, uitvoeringssystematiek en verantwoordingssystematiek.*

In antwoord op een vraag van de leden van de commissie is een schematisch overzicht verstrekt van de belangrijkste verschillen tussen de WTV, de NOW en het voorliggende wetsvoorstel met betrekking tot de duur, voorwaarden en mate van gerichtheid van de regeling en welke lessen hieruit zijn getrokken.

Onder andere wat betreft de toegangseisen, maximale duur, uitvoeringssystematiek en verantwoordingssystematiek heeft de regering in het wetsvoorstel een balans gezocht tussen de gerichtheid van de WTV en de schaalbaarheid bij de NOW. De instrumenten kunnen net zoals bij de WTV alleen ingezet worden voor de uren dat er niet gewerkt kan worden vanwege de crisis ten behoeve van de gerichtheid. Deze crisis moet tevens buiten het ondernemersrisico liggen. Voor de maximale duur van de inzet van de instrumenten is aansluiting gezocht bij de maximale duur in de WTV van 24 weken. Dit wetsvoorstel sluit ook aan op de voorwaarde dat het om minimaal 20% verwachte verminderde inzet moet gaan. In de WTV wordt beoordeeld of de werkgever dit aannemelijk kan maken. Deze ervaringen bij het uitvoeren van deze toets worden betrokken bij de implementatie van dit wetsvoorstel.

De Covid-19 pandemie heeft echter laten zien dat de WTV niet schaalbaar is. Daarvoor is er gekeken naar de lessen bij de uitvoering van de NOW. Voor de uitvoering wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van informatie die reeds beschikbaar is. Door aan te sluiten op de polisadministratie kan UWV zoveel als mogelijk geautomatiseerd en snel voor grote aantallen werkgevers berekenen. De loonsubsidie wordt achteraf aangevraagd wat het aantal terugvorderingen en nabetalingen waarschijnlijk significant beperkt ten opzichte van de NOW. Wat betreft de initiële aanvraag bestaat de mogelijkheid om selectiecriteria aan te wijzen waarmee ook deze toets vereenvoudigd kan worden mocht er een grote toestroom aan aanvragen zijn. Daarnaast is er een duidelijke einddatum wat helpt voorkomen dat steun te lang wordt voortgezet en minder doelmatig wordt doordat deze ook terecht komt bij niet-levensvatbare bedrijven.

De regeling is bedoeld voor levensvatbare bedrijven, maar bevat geen expliciete levensvatbaarheidstoets. De leden van de CDA-fractie begrijpen dat zo'n toets uitvoeringstechnisch ingewikkeld kan zijn, maar vragen hoe de regering dan voorkomt dat steun terechtkomt bij bedrijven die al vóór de crisis onvoldoende toekomstperspectief hadden. Welke signalen of correctiemechanismen moeten dit risico beperken?

Het kabinet acht de kans klein dat bedrijven die voorafgaand aan de crisis al onvoldoende toekomstperspectief hebben gebruik zullen maken van dit wetsvoorstel.
Het gaat om een tijdelijke regeling met een maximale termijn van 6 maanden. Het wetsvoorstel is zo vormgegeven dat gebruik van het instrument verminderde loondoorbetaling en de loonsubsidie niet loont voor een werkgever die bij aanvang van de crisis al verwacht zijn werknemer(s) na afloop van de crisis niet te kunnen behouden. De verminderde loondoorbetaling en de loonsubsidie kunnen alleen worden ingezet over uren waarop niet gewerkt kan worden. Over deze uren hoeft de werkgever 75%van de loonkosten niet zelf te betalen (65% loonsubsidie en 10% verminderde loondoorbetaling). De resterende kosten (25% van de loonkosten) komen voor rekening van de werkgever, terwijl daar geen opbrengsten uit arbeid tegenover staan. Bovendien geldt dat als de werkgever tijdens of tot vier maanden na afloop van het crisistijdvak een verzoek indient voor bedrijfseconomisch ontslag, de loonsubsidie over de periode voorafgaand aan die datum met 25% wordt verlaagd (wat in veel gevallen tot terugbetaling door de werkgever zal leiden). Dit alles maakt dat het wetsvoorstel werkgevers ertoe aanzet een duidelijke keuze te maken tussen het inzetten van de instrumenten (als de intentie bestaat om zoveel mogelijk werknemers te behouden) of over te gaan tot bedrijfseconomisch ontslag (als die intentie niet bestaat).

De regering sluit normale bedrijfseconomische tegenwind en conjuncturele neergang uit van de regeling. De leden van de CDA-fractie vragen hoe in de praktijk de grens wordt getrokken tussen een crisis buiten het ondernemersrisico en een bredere economische ontwikkeling die tot het ondernemersrisico behoort. Kan de regering dit toelichten aan de hand van concrete voorbeelden?

Het wetsvoorstel bevat in artikel 2 twee opsommingen van omstandigheden: omstandigheden die altijd als crisis gelden (tweede lid) en omstandigheden die door de Minister als crisis kunnen worden aangewezen (derde lid). Alle in dit wetsvoorstel benoemde omstandigheden vallen buiten het reguliere ondernemersrisico. Daarnaast kan de Minister ook andere niet in het wetsvoorstel benoemde omstandigheden als crisis aanwijzen (vijfde lid). Deze laatste groep omstandigheden kan alleen als crisis worden aangewezen als de omstandigheid in redelijkheid niet tot het reguliere ondernemingsrisico kan worden gerekend. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 vijfde lid is opgenomen wat in elk geval als regulier ondernemersrisico wordt beschouwd. Als ondernemersrisico wordt onder andere laagconjunctuur genoemd.
Alleen omstandigheden die niet tot het reguliere ondernemersrisico behoren kunnen derhalve als crisis gelden in de zin van dit wetsvoorstel. Dit betekent echter niet dat de instrumenten uit het wetsvoorstel ten tijde van een conjuncturele dip of een economische recessie niet kunnen worden aangevraagd of ingezet. Hiervoor is geen expliciete uitsluitingsgrond opgenomen. Als zich een crisis voordoet in de zin van deze wet (bijvoorbeeld een brand of een gewapend conflict) tijdens een conjuncturele dip of een economische recessie kan UWV positieve beschikkingen op een initiële aanvraag afgeven. Dat kan dan alleen op basis van een omstandigheid die buiten het reguliere ondernemersrisico valt. Als enkel

sprake is van een slechte economische situatie, dan valt dat niet onder een crisissituatie.

De maximale duur van de regeling is zes maanden. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering voorkomt dat werknemers na afloop van die periode alsnog hun baan verliezen zonder dat tijdig is ingezet op scholing, herplaatsing binnen de sector of begeleiding van werk naar werk. Welke rol ziet de regering hierbij voor werkgevers, sectoren, O&O-fondsen en regionale werkcentra?

Het systeem van het wetsvoorstel is zo ontworpen dat werkgevers worden aangezet een duidelijke keuze te maken tussen het inzetten van de instrumenten uit het wetsvoorstel (als de intentie bestaat om zoveel mogelijk werknemers te behouden) of over te gaan tot bedrijfseconomisch ontslag (als die intentie niet bestaat).
Als de werkgever niet de intentie heeft om werknemers te behouden of als werkgevers toch moeten overgaan tot het opzeggen van de arbeidsovereenkomst wegens bedrijfseconomische redenen, is ook omscholing en van werk-naar-werk begeleiding aan de orde. In dat geval is een belangrijke rol weggelegd voor werkgevers, sectoren, O&O-fondsen en de regionale werkcentra. Het stelsel van van-werk-naar-werk begeleiding is er ten slotte op gericht om werknemers die hun baan verliezen zo snel mogelijk te begeleiden naar nieuw werk. Het kabinet zal daarbij als vanzelfsprekend bezien of het huidige stelsel volstaat bij een crisis of dat aanvullende inzet gewenst is afhankelijk van de aard, omvang en duur van de crisis.

3. Hoofdlijnen en uitwerking van het voorstel

*De leden van de **D66-fractie** lezen dat de eerste categorie crises zoals schade door brand, explosie, uitzonderlijke weersomstandigheden als crisis wordt aangemerkt, terwijl brand tegelijkertijd wordt uitgezonderd van de algemene regel dat verzekerbare risico's onder het regulier ondernemersrisico vallen. Deze leden vragen de regering toe te lichten waarom alleen voor brand een uitzondering wordt gemaakt op het verzekerbaarheidscriterium, en niet voor andere risico's waarvoor dekking op de verzekeringsmarkt bestaat. Ook zijn zij benieuwd hoe extreme weeromstandigheden in de toekomst worden aangemerkt als crisis wanneer deze in de tijd meer voorzienbaar worden. Kan de regering ook nader ingaan op dit punt, specifiek ten aanzien van bedrijven die ook zelf een belangrijke rol hebben in de klimaatverandering die zorgt voor meer extreme weersomstandigheden?*

Zoals in de artikelsgewijze toelichting opgenomen worden risico's beschouwd als regulier ondernemersrisico als daarvoor algemeen toegankelijke verzekeringen bestaan. Voor de omstandigheden in categorie 1 en categorie 2 bestaan geen algemeen toegankelijke verzekeringen, met uitzondering van brand. Het is al jaren beleid dat werkgevers bij brand gebruik kunnen maken van de regeling Werktijdverkorting voor tijdelijke ondersteuning bij het betalen van de loonkosten. Aangezien dit wetsvoorstel de regeling Werktijdverkorting vervangt, acht het kabinet het wenselijk om vanuit het oogpunt van consistent overheidsbeleid ook brand op te nemen als crisis in dit wetsvoorstel.

Als crisis in de zin van dit wetsvoorstel gelden onder andere schade aan een productiemiddel ten gevolge van uitzonderlijke weersomstandigheden en overheidsmaatregelen ter beperking van de gevolgen van uitzonderlijke weersomstandigheden. Het kabinet onderkent dat weersomstandigheden die op een bepaald moment als uitzonderlijk kunnen worden beschouwd, dat na verloop van tijd mogelijk niet meer zijn.

Daarom is in het wetsvoorstel de mogelijkheid gecreëerd om, indien toekomstige ontwikkelingen daar aanleiding toe geven, bij ministeriële regeling (bepaalde) weersomstandigheden aan te wijzen als zijnde niet (meer) uitzonderlijk. Het wetsvoorstel bevat geen bijzondere bepalingen, zoals een uitsluiting van bedrijven die een belangrijke rol spelen bij klimaatverandering en daarmee mogelijk zorgen voor meer extreme weersomstandigheden.

De leden van de D66-fractie begrijpen daarnaast dat bedoeld is om deze regeling alleen voor te behouden voor externe onvoorziene omstandigheden van bedrijven en daarmee geen conjuncturele schommelingen die impact kunnen hebben op een bedrijf. Kan de regering nader toelichten hoe zij deze scheiding in de praktijk voor zich zien, aangezien veel conjuncturele neergangen in de recente geschiedenis op een bepaalde manier ook gekoppeld (kunnen) worden aan of ingeluid worden door externe gebeurtenissen.

Deze leden wijzen op voorbeelden zoals de eurocrisis, de bankencrisis met hypotheken in de Verenigde Staten of de sluiting van een zeestraat die economische gevolgen hebben in economische neergangen, recessies of depressies die ook een sterk conjunctureel karakter hebben.

Alle in dit wetsvoorstel opgenomen omstandigheden (categorie 1 en 2) vallen buiten het ondernemersrisico. Andere niet in het wetsvoorstel benoemde omstandigheden kunnen alleen als crisis worden aangewezen als de omstandigheid in redelijkheid niet tot het reguliere ondernemingsrisico kan worden gerekend (categorie 3). In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 vijfde lid is opgenomen wat in elk geval als regulier ondernemersrisico wordt beschouwd. Daarbij wordt onder andere laagconjunctuur genoemd.

Alleen omstandigheden die niet tot het reguliere ondernemersrisico behoren kunnen derhalve als crisis gelden in de zin van dit wetsvoorstel. Dit betekent echter niet dat de instrumenten uit het wetsvoorstel ten tijde van een conjuncturele dip of een economische recessie niet kunnen worden aangevraagd of ingezet. Als tijdens een conjuncturele dip of een economische recessie een crisis in de zin van deze wet ontstaat (bijvoorbeeld een brand of een gewapend conflict) kan UWV positieve beschikkingen op een initiële aanvraag afgeven en kunnen de instrumenten worden ingezet. Dat kan dan uitsluitend op basis van omstandigheden die buiten het reguliere ondernemersrisico vallen; alleen een slechte economische situatie valt daar niet onder. Ook als een crisis in de zin van deze wet leidt tot een recessie of depressie of plaatsvindt tijdens een recessie of depressie, kunnen ondernemingen die geraakt zijn door die als crisis geldende omstandigheid gebruik (blijven) maken van de instrumenten.

De leden van de D66-fractie begrijpen dat de 20%-drempel voor verminderde inzet van arbeidscapaciteit, gemeten over een periode van twee aaneengesloten maanden, de basis vormt van de tegemoetkomen van de regering bij crisis. Onder andere zzp'ers en uitzendkrachten tellen niet mee voor de vaststelling van de arbeidscapaciteit en hebben geen loondoorbetaling. Deze leden vragen de regering toe te lichten hoe deze groepen ondersteund worden wanneer een werkgever een beroep doet op deze regeling.

Op grond van het arbeidsrecht hebben werkgevers beperkte mogelijkheden om medewerkers die in dienst zijn wendbaar en flexibel in te zetten in het geval van een crisis. Het wetsvoorstel is erop gericht om werkgevers meer wendbaarheid te geven door de gewenste flexibiliteit

binnen het arbeidsrecht te introduceren. Werknemers hebben uiteraard baat bij het niet verliezen van hun baan, maar het wetsvoorstel introduceert geen nieuwe ondersteuning voor werknemers. De payroll-organisatie en het uitzendbureau kunnen de instrumenten voor zover zij 20% van de werknemers niet kunnen inzetten op de reguliere wijze toepassen vanwege een crisis bij de inlenende werkgever. Ook zelfstandigen met medewerkers kunnen gebruik maken van de instrumenten uit de regeling voor hun medewerkers als ze aan de voorwaarden voldoen. Zij vallen zelf niet onder de regeling. Zelfstandigen ondernemen voor eigen rekening en risico, waarbij de Bijstand voor Zelfstandigen (Bbz) 2004 als vangnet fungeert.

En of de regering risico's ziet dat werkgevers bij een crisis eerder afscheid nemen van flexibele arbeidskrachten om vervolgens met de vaste arbeidscapaciteit de 20%-drempel te bereiken?

De inzet van de instrumenten is gericht op werkgevers die geraakt zijn door een crisis. Het is niet de verwachting dat de werkgever afscheid neemt van werknemers, alleen om aan de 20% te voldoen. Ook niet van werknemers met flexibele arbeidscontracten die meetellen voor de 20%-drempel. Het ligt namelijk niet in de rede vanuit economisch perspectief om afscheid te nemen van werknemers die ondanks de crisis nog kunnen werken en omzet kunnen generen.

Daarnaast is de regeling bedoeld als overbrugging tijdens een crisis zodat de werkgever daarna de reguliere werkzaamheden weer kan hervatten. Dat wordt bemoeilijkt als hij medewerkers die zijn afgestoten weer moet aantrekken.

Wat betreft zelfstandigen, uitzendkrachten of payroll medewerkers is dit niet de verwachting. Zij tellen niet mee bij het bepalen van de arbeidscapaciteit bij de inlenende werkgever, dus met het afscheid nemen van deze werkenden kan de werkgever er niet voor zorgen dat hij aan de 20%-drempel voldoet.

Het kan wel dat de werkgever eerder afscheid neemt van zijn flexibele schil om zich voor te bereiden op de situatie na de overbruggingstermijn van zes maanden. Als hij voor een langere periode minder of ander werk verwacht, zal het in de rede liggen dat dit als eerst ondervangen wordt middels de flexibele schil.

De leden van de D66-fractie constateren dat de loonsubsidie pas wordt uitgekeerd nadat de loonaangifte is gedaan, en dat anders dan bij de NOW geen voorschot wordt verstrekt. Acht de regering dit haalbaar voor kleine bedrijven?

Het klopt dat de loonsubsidie kan worden aangevraagd nadat loonaangifte is gedaan van de verminderde loondoorbetaling. Dit is essentieel, omdat de loonsubsidie berekend wordt met gegevens uit de polisadministratie. Hiervoor is gekozen met het oog op schaalbaarheid van de regeling en het beperken van de administratieve lasten voor (kleine) werkgevers. Aan de hand van gegevens in de polisadministratie wordt de loonsubsidie voorlopig berekend en als voorschot uitbetaald, waarna de ambtshalve vaststelling begint vanaf 27 weken na afloop van het crisistijdvak. Aangezien de gegevens waarmee het voorschot wordt berekend doorgaans gelijk zullen zijn aan de gegevens ten tijde van de vaststelling, is het de verwachting dat het aantal terugvorderingen en nabetalingen beperkt zal zijn. Werkgevers krijgen bovendien de mogelijkheid de gegevens waarmee de loonsubsidie wordt berekend te controleren voordat zij de subsidie aanvragen. Tussen het moment dat de crisis zich

voordoet en dat de werkgever een loonsubsidie krijgt voorgeschoten zitten enkele weken. Een werkgever heeft de doorlooptijd deels zelf in de hand door snel een initiële aanvraag in te dienen en na een positieve beschikking snel de verminderde loondoorbetaling toe te passen en te verantwoorden in de aangifte loonheffingen. Echter, zal ook de meest proactieve werkgever minimaal twee maanden zelf moeten kunnen overbruggen met een verminderde loondoorbetalingsverplichting van 90%. Van de werkgever mag verwacht worden dat hij enkele weken kan overbruggen bij het betalen van de loonkosten. Als een bedrijf dit niet kan overbruggen, is de vraag of het bedrijf wel levensvatbaar is. Dit geldt ook voor kleine werkgevers.

De leden van de D66-fractie merken op dat de werkgever tijdens het inzetten van de instrumenten uit dit wetsvoorstel geen verzoek mag indienen om toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag. Hoewel deze leden deze gedachtegang begrijpen op hoofdlijnen, vragen zij zich af of er ook geen crises te bedenken zijn die een tijdelijk en structureel karakter tegelijk hebben, waarbij een combinatie hiervan toch wenselijk of noodzakelijk zou moeten zijn voor het voortbestaan van werkgelegenheid.

Voorwaarde voor het inzetten van de instrumenten uit dit wetsvoorstel is dat de werkgever geen verzoek mag indienen om toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag bij UWV, een ontslagcommissie of de kantonrechter. Voor werknemers waarvoor het verzoek om toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag wordt ingediend mogen vanaf de datum van dat verzoek de instrumenten niet worden ingezet en moet de loonsubsidie gedeeltelijk worden terugbetaald. Deze voorwaarde heeft alleen betrekking op verzoeken voor bedrijfseconomisch ontslag voor de werknemers waarvoor de instrumenten worden ingezet.

Als de werkgever toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag aanvraagt voor andere werknemers, heeft dat geen gevolgen voor het kunnen inzetten van de instrumenten voor werknemers waarvoor dat verzoek niet is ingediend. Werkgevers die getroffen worden door een crisis die zowel een tijdelijk als structureel karakter heeft, kunnen dus voor een deel van de werknemers overgaan tot bedrijfseconomisch ontslag en daarnaast de instrumenten uit dit wetsvoorstel inzetten ten aanzien van werknemers die als gevolg van de crisis de werkzaamheden slechts tijdelijk (geheel of gedeeltelijk) niet kunnen verrichten.

*De leden van de **VVD-fractie** constateren dat voor de beoordeling van de arbeidscapaciteit uitsluitend werknemers met een arbeidsovereenkomst meetellen. Zelfstandigen zonder personeel, uitzendkrachten en payrollmedewerkers vallen daarmee buiten de reikwijdte van de regeling. Deze leden begrijpen de arbeidsrechtelijke logica achter deze keuze, maar merken tegelijkertijd op dat veel ondernemingen juist in belangrijke mate afhankelijk zijn van flexibele arbeid. Tijdens de coronacrisis bleek bovendien dat zelfstandigen in bepaalde sectoren bijzonder hard werden geraakt.*

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader kan toelichten hoe de positie van zelfstandigen, uitzendkrachten en payrollmedewerkers is meegewogen bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Heeft de regering alternatieven overwogen om ook voor deze groepen meer zekerheid of ondersteuning te organiseren in tijden van grootschalige crises? Hoe beoordeelt de regering het risico dat werkgevers als gevolg van deze wet primair vaste werknemers behouden, terwijl flexibele arbeidskrachten als eerste hun werk verliezen?

Bij het opstellen van de regeling is nauwkeurig gekeken naar het werknemersbegrip. Zoals ook bij vragen van de leden van de D66-fractie is aangegeven heeft het kabinet niet de verwachting dat werkgevers afscheid gaan nemen van werknemers, alleen om aan de 20% te voldoen. Werknemers met een flexibele arbeidsovereenkomst zoals min-max-contract of een tijdelijk contract, tellen mee voor het bepalen van de arbeidscapaciteit. Als zij niet kunnen werken vanwege de crisis en de werkgever voldoet aan de voorwaarden, mag hij de instrumenten ook voor deze werknemers inzetten.

Uitzendkrachten en payroll-medewerkers kunnen eveneens onder de regeling komen te vallen. Het is dan niet de inlener die een aanvraag moet doen, maar het uitzendbureau of de payroll-organisatie. Zij zijn geraakt wanneer ze 20% van hun arbeidscapaciteit niet op de normale wijze kunnen benutten door een crisis bij de inlenende werkgever. Als zij niet aan deze grens komen, gelden de reguliere regels rondom loondoorbetaling en herplaatsing voor uitzendkrachten en payroll-medewerkers net zoals dat bij andere werkgevers het geval is.

Zelfstandigen vallen niet onder de regeling. De arbeidsrechtelijke instrumenten van verminderde loondoorbetaling en herplaatsing zijn in dit geval ook niet relevant. Zelfstandigen hebben immers al meer flexibiliteit. Het betekent ook dat de loonsubsidie niet op zelfstandigen van toepassing is. Deze loonsubsidie wordt grotendeels gefinancierd uit het door WW-premies gefinancierde Awf. Omdat zelfstandigen niet ingebed zijn in het socialezekerheidsstelsel van de WW, ligt het niet in de rede deze regeling voor hen in te zetten. Zelfstandigen ondernemen voor eigen rekening en risico. Ze hebben een eigen verantwoordelijkheid voor hun inkomen tijdens en na de arbeidzame periode. Als sprake is van een crisis en als gevolg daarvan het inkomen omlaag gaat teren ze in op hun vermogen (buffers) en/of zijn ze afhankelijk van een partnerinkomen. Daarnaast bestaat de Bbz 2004 als vangnet. Tijdens de Covid-19 pandemie was de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) ingericht. Deze regeling was geënt op de Bbz 2004 en is in 2023 geëvalueerd.[18] Er is geen vervolg gegeven aan de Tozo. Daarmee is de Bbz 2004 weer het vangnet waar zelfstandigen op kunnen terugvallen.

Tot slot is het goed om te vermelden dat het wetsvoorstel zo is ingericht dat het werkgevers aanzet om goed na te denken of de banen na de crisis behouden blijven of dat aanpassingen in de bedrijfsvoering nodig zijn. De instrumenten in het wetsvoorstel moeten werkgevers ondersteunen in tijden van crisis en helpen om de crisisperiode te overbruggen. Als er na de crisis minder werk is of als de crisis stuctureel impact heeft op de hoeveelheid werk, dan is het wenselijk dat de werkgever zijn bedrijfsvoering aanpast aan de nieuwe omstandigheden en niet ondersteund wordt in het ondoelmatig behouden van werkenden. Als aanpassingen nodig zijn, ligt het in de rede dat werkgevers als eerste kijken naar de flexibele schil. Werkgevers houden voor dergelijke transities juist een flexibele schil aan.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de wet voorziet in situaties waarin werknemers tijdelijk minder werken als gevolg van een crisis. Juist in die periode ontstaat mogelijk ruimte om te investeren in scholing, bijscholing of omscholing. Deze leden zijn van mening dat een crisis niet alleen benut moet worden om personeel te behouden, maar ook om mensen sterker uit een crisis te laten komen. Zij wijzen erop dat de Raad van State expliciet heeft gewezen op het belang van omscholing en werk-naar-werkbegeleiding bij langdurigere crises. Heeft de regering

[18] CPB (december 2023) «Een economische analyse van de Tozo-regeling».

overwogen om het gebruik van niet-gewerkte uren nadrukkelijker te verbinden aan activiteiten op het terrein van Leven Lang Ontwikkelen? Ziet de regering mogelijkheden om werkgevers te stimuleren werknemers gedurende een crisistijdvak gebruik te laten maken van scholing, certificeringstrajecten of andere vormen van ontwikkeling? Zo nee, waarom niet?

Het huidige wetsvoorstel kent geen opleidingsverplichting of -component. In het algemeen geldt dat de instrumenten uit het wetsvoorstel potentieel kunnen worden ingezet voor een veelvoud aan crises, klein en groot. Dat geldt voor zowel het instrument herplaatsen als het instrument verminderde loondoorbetaling. De verwachting is dat het niet mogelijk is om in elke crisissituatie de werkgever én werknemer te verplichten om een scholingsverplichting aan te gaan voor niet-gewerkte uren. Daarnaast is het doel van de het wetsvoorstel om werkgevers te ondersteunen zo veel mogelijk werknemers te behouden in tijden van crisis. Vanuit die aard ligt een verplichte werk-naar-werkcomponent minder voor de hand en heeft de regering hier niet voor gekozen, ook niet bij langdurige crises. Werkgevers mogen wanneer dit past werknemers natuurlijk altijd scholing aanbieden ten tijde van een crisissituatie om hen voor te bereiden op de situatie na de overbruggingsperiode.

Uiteraard zal de regering, als een crisis als bedoeld in het wetsvoorstel zich voordoet, afwegen of aanpalend beleid, naast de instrumenten uit het wetsvoorstel of na afloop van het gebruik van de instrumenten van het wetsvoorstel, moet worden ontwikkeld voor in de loop van de crisis en/of na de eerste maanden van de crisis. De aard, ernst en verwachte duur en gevolgen van de crisis voor zover bekend op dat moment worden hierbij meegenomen. Zoals de Raad van State ook terecht heeft opgemerkt, kan gedurende de looptijd van een crisis wijzigen welke ondersteuning nodig is en kan na verloop van tijd bijvoorbeeld omscholing nodig blijken.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel werkgevers de mogelijkheid biedt werknemers tijdelijk te herplaatsen binnen de eigen onderneming of binnen dezelfde groep van ondernemingen. Deze leden begrijpen deze keuze, maar constateren tegelijkertijd dat crises vaak sectoren verschillend raken. Waar in de ene sector sprake kan zijn van tijdelijke overcapaciteit, kunnen elders juist grote personeelstekorten bestaan. Tijdens de coronaperiode zijn hiervan verschillende voorbeelden zichtbaar geweest. Kan de regering toelichten waarom ervoor is gekozen de herplaatsingsmogelijkheid te beperken tot de eigen onderneming of concernstructuur?

Heeft de regering onderzocht of tijdelijke externe herplaatsing, bijvoorbeeld via regionale werkgeversnetwerken, sectorale mobiliteitsteams of regionale werkcentra, onderdeel zou kunnen zijn van deze regeling? Welke voor- en nadelen ziet de regering daarbij?

Op dit moment is herplaatsing binnen het arbeidsrecht vormgegeven via een wijziging van de arbeidsovereenkomst langs de band van het goed werknemerschap (artikel 7:611 BW) óf via een eenzijdig wijzigingsbeding (artikel 7:613 BW). In geval van goed werknemerschap wordt de werknemer geacht in te stemmen met een redelijk wijzigingsvoorstel. Bij het eenzijdig wijzigingsbeding maakt de werkgever gebruik van een eerder met de werknemer schriftelijk overeengekomen recht om de arbeidsovereenkomst eenzijdig te wijzigen. De werkgever kan zich hier alleen op beroepen als hij een zodanig zwaarwegend belang heeft, dat het belang van de werknemer daarvoor naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid moet wijken.

Het instrument herplaatsing in de zin van dit wetsvoorstel geeft werkgevers die een positieve beschikking op de initiële aanvraag hebben ontvangen de bevoegdheid om passende arbeid aan te bieden die de werknemer vervolgens verplicht is te verrichten. Dit nieuwe instrument is daarmee een zwaarder instrument dan de twee bestaande mogelijkheden tot herplaatsing. Bij goed werknemerschap wordt de werknemer geacht in te stemmen en bij het eenzijdig wijzigingsbeding is het recht tot wijziging eerder overeengekomen. Bij herplaatsing in de zin van dit wetsvoorstel is de werknemer daarentegen bij wet verplicht de passende arbeid te verrichten. Door de werkgever deze bevoegdheid te geven, brengt dit een wenselijke versnelling in de handelingsmogelijkheden van de werkgever in tijden van crisis. Bij de ingrijpende verplichting voor de werknemer om de aangeboden arbeid te verrichten past ook een concrete afbakening zodat voor werknemer én werkgever duidelijk is wat mogelijk is, en wat niet. Zo is wettelijk vastgelegd dat het om lager ingeschaalde werkzaamheden mag gaan, de arbeid bij dezelfde werkgever of bij een werkgever binnen dezelfde groep moet worden verricht, dat extra reistijd wordt aangemerkt als werktijd en extra reiskosten worden vergoed. Er is nadrukkelijk niet voor gekozen om herplaatsing mogelijk te maken bij een andere werkgever die niet bij dezelfde groep hoort, omdat dit zeer ingrijpend zou kunnen zijn voor de werknemer die dan kan worden herplaatst naar een andere werkgever. Het kabinet acht dit niet passend bij het zware karakter van het instrument herplaatsing, waarmee de werknemer verplicht wordt de door de werkgever gevraagde passende arbeid te verrichten.

Als tijdens de crisis de situatie ontstaat dat in een sector overcapaciteit ontstaat en elders tekort aan medewerkers is, staat het werkgevers vrij om met wederzijdse instemming overeen te komen dat werknemers elders aan het werk gaan. Het kabinet geeft hier ook voorkeur aan boven de inzet van de instrumenten in dit wetsvoorstel. De regering kiest niet voor herplaatsing via regionale werkgeversnetwerken, sectorale mobiliteitsteams of regionale werkcentra. Een dergelijke inzet is niet in lijn met het doel van het wetsvoorstel om werkgevers te ondersteunen bij het behouden van medewerkers in tijden van crisis. Daar komt bij dat alle bestaande mogelijkheden tot herplaatsen via goed werknemerschap en eenzijdig wijzigingsbeding ook tijdens een crisis beschikbaar blijven en het werkgevers vrij staat om met wederzijdse instemming overeen te komen dat werknemers elders aan het werk gaan.

De leden van de VVD-fractie vinden het van belang dat helder blijft welke risico's behoren tot het normale ondernemersrisico en welke situaties zodanig uitzonderlijk zijn dat overheidsingrijpen gerechtvaardigd is. Deze leden lezen dat het wetsvoorstel verschillende categorieën crises onderscheidt en daarnaast ruimte laat voor toekomstige, nu nog onbekende crises.

Kan de regering nader toelichten welke waarborgen bestaan om te voorkomen dat economische tegenwind of reguliere marktschommelingen alsnog onder de werking van deze wet worden gebracht? Op welke wijze wordt geborgd dat de regeling daadwerkelijk beperkt blijft tot uitzonderlijke en onvoorzienbare omstandigheden die buiten het reguliere ondernemersrisico vallen?

Het wetsvoorstel bevat in artikel 2 twee opsommingen van omstandigheden: omstandigheden die altijd als crisis gelden (tweede lid) en omstandigheden die door de Minister als crisis kunnen worden aangewezen (derde lid). Alle in dit wetsvoorstel benoemde omstandigheden vallen buiten het reguliere ondernemersrisico. Daarnaast kan de Minister ook andere niet in het wetsvoorstel benoemde omstandigheden als crisis

aanwijzen (vijfde lid). Deze laatste groep omstandigheden kan alleen als crisis worden aangewezen als de omstandigheid onvoorzienbaar is en in redelijkheid niet tot het reguliere ondernemingsrisico kan worden gerekend. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 vijfde lid is opgenomen wat in elk geval als regulier ondernemersrisico wordt beschouwd. Daarbij wordt onder andere genoemd: laagconjunctuur, gebruikelijke fluctuaties in bedrijvigheid en gewijzigde marktsituaties. Aan de hand van de genoemde artikelen inclusief bijbehorende toelichting is gewaarborgd dat alleen omstandigheden die onvoorzienbaar zijn en niet tot het reguliere ondernemersrisico behoren als crisis gelden in de zin van dit wetsvoorstel.

Als tijdens een conjuncturele dip of een economische recessie een crisis in de zin van deze wet ontstaat (bijvoorbeeld een brand of een gewapend conflict) kan UWV positieve beschikkingen op een initiële aanvraag afgeven en kunnen de instrumenten worden ingezet. Dat kan dan uitsluitend op basis van een omstandigheden die buiten het reguliere ondernemersrisico vallen, alleen een slechte economische situatie valt daar niet onder. Ook als een crisis in de zin van deze wet leidt tot een recessie of depressie of plaatsvindt tijdens een recessie of depressie, kunnen ondernemingen die geraakt zijn door die als crisis geldende omstandigheid gebruik (blijven) maken van de instrumenten.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het belang van een robuust crisisinstrumentarium dat werkgevers helpt personeel te behouden en werknemers perspectief biedt in onzekere tijden. Tegelijkertijd vinden deze leden het van belang dat een dergelijke regeling niet alleen gericht is op behoud, maar ook op ontwikkeling, mobiliteit en wendbaarheid. Zij zien de beantwoording van hun vragen met belangstelling tegemoet.

*De leden van de **PRO-fractie** merken ten eerste op dat het loonoffer deze leden zwaar op de maag ligt aangezien dat dit voor werknemers grote gevolgen kan hebben. Deze leden vragen of onderzoek is gedaan naar de effecten van het loonoffer op de mogelijkheid van werknemers om in het levensonderhoud te voorzien en welke inschatting is gemaakt van deze effecten. Ook vragen zij of de regering volledig kan garanderen dat werknemers hierdoor niet onder het minimumloon terechtkomen. In het verlengde daarvan vragen zij hoeveel daadwerkelijke banen naar verwachting met deze maatregel worden behouden.*

De effecten op de mogelijkheid van de werknemer om in het levensonderhoud te voorzien, zijn niet apart onderzocht. Het kabinet erkent dat de impact voor bepaalde werknemers groot kan zijn, zeker als de vermindering in één keer achteraf wordt verrekend. Tegelijkertijd acht het kabinet het redelijk dat ook werknemers een bijdrage leveren. Het is namelijk een crisissituatie waarop niemand zich had kunnen voorbereiden. Daarom is dit wetsvoorstel zo vormgegeven dat de loonkosten in het geval van een crisis door alle betrokken partijen worden gedragen. Het grootste deel wordt gedragen door de overheid (65%) en werkgever (25%) en de resterende 10% door werknemers. Deze verdeling is in overeenstemming met de sociale partners tot stand gekomen.
Ten opzichte van vergelijkbare regelingen in buurlanden van Nederland is de 10% verminderde loondoorbetaling over de niet-gewerkte uren zelfs relatief beperkt te noemen. De gevolgen van werkloosheid op het inkomen zouden groter zijn geweest dan de verminderde loondoorbetaling van maximaal 10% over niet gewerkte uren op grond van het wetsvoorstel. Door stapeling kunnen de gevolgen voor werknemer wel groter zijn in een gegeven maand. Als een werkgever voor de maximale zes maanden de vermindering verwerkt in één maand, dan krijgt een werknemer te maken met een maximale inkomensterugval van 60% van

het loon. Dit betekent dat werknemers met een inkomen tot 250% Wml in ieder geval één maand verminderd kunnen worden tot aan het Wml. Deze grens komt lager te liggen naarmate de werkgever minder loonsverminderingen stapelt.

De verwachting van het kabinet is dat werknemers de vermindering kunnen zien aankomen omdat zij weten dat de werkgever te maken heeft met een crisis. Het gaat om uren die werknemers niet werken vanwege een crisis en nog wel doorbetaald krijgen. Als een werkgever daadwerkelijk een aanvraag gaat doen voor het inzetten van instrumenten uit het wetsvoorstel, is de medezeggenschap op de hoogte en wordt van de werkgever verwacht dat hij de betreffende werknemers tijdig informeert over inzet van de instrumenten. Vanaf het moment dat bekend is dat de werkgever het instrument verminderde loondoorbetaling gaat inzetten, kunnen werknemers hierop anticiperen door in de kosten van levensonderhoud rekening te houden met de verminderde loondoorbetaling die nog volgt.

Uiteraard is de vermindering begrensd tot het wettelijk minimum uurloon. Zo is een minimaal inkomen over deze niet gewerkte uren gegarandeerd en kan de werknemer in het minimale levensonderhoud voorzien. Ook als de vermindering achteraf voor meerdere periodes in één keer wordt verrekend is sprake van de begrenzing tot het wettelijk minimum uurloon. Dit volgt uit de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in combinatie met het Burgerlijk Wetboek Boek 7. Als een werkgever zich hier niet aan houdt en een gesprek met de werkgever levert niets op, dan kan de werknemer een melding maken bij de Nederlandse Arbeidsinspectie.

De leden van de PRO-fractie merken ten tweede op dat de afbakening van de regeling voor deze leden een belangrijk aandachtspunt vormt. Deze leden zien het risico dat arbeidsrechtelijke instrumenten ten behoeve van meer flexibiliteit juist meer onzekerheid creëren bij werknemers. Zij vragen om een reflectie op het risico dat de regeling vaker wordt toegepast dan bedoeld en dat er een risico ontstaat om de deur wijder open te zetten dan bedoeld vanwege druk op de Minister om meer situaties als crisis aan te merken.

De leden van de PRO-fractie vragen meer inzicht te geven in het afwegingskader dat zal worden gebruikt.

Aanwijzingen kunnen in de tweede categorie alleen plaatsvinden als de omstandigheden voldoen aan de beschrijvingen in het wetsvoorstel en aan de voorwaarden die bij een aanwijzing gelden: onvoorzienbaarheid en het niet onaannemelijk zijn dat er gedurende ten minste één maand minstens 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit is. Voor de derde categorie geldt, naast de twee genoemde voorwaarden, ook nog moet worden getoetst aan de voorwaarde dat de omstandigheid buiten het reguliere ondernemersrisico valt.Bovendien moet de werkgever aannemelijk maken dat hij als gevolg van de crisis ten minste twee maanden te maken heeft met 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit, zal de werkgever de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering om advies moeten vragen en zal de werkgever een melding moeten maken bij de vakbonden via de Minister.
Het kabinet acht hiermee voldoende gewaarborgd dat alleen crises zoals bedoeld in dit wetsvoorstel als crisis zullen worden aangewezen en de regeling niet vaker wordt toegepast dan noodzakelijk is

De leden van de PRO-fractie lezen dat het gaat om «een onvoorzienbare omstandigheid, die in redelijkheid niet tot het reguliere ondernemersrisico kan worden gerekend.». Deze leden vragen of hierbij niet ook de kenbaarheid van risico's een rol speelt, namelijk of deze risico's in omvang, kans, bereik en überhaupt in hun bestaan zijn in te schatten, en verzoeken de regering hierop te reflecteren.

De leden van de PRO-fractie vragen tevens te bevestigen dat de regeling niet toegankelijk is bij een neergaande economische conjunctuur.

Het kabinet onderkent dat werkgevers en werknemers ervan op de hoogte kunnen zijn dat de in dit wetsvoorstel benoemde omstandigheden zich in het verleden hebben voorgedaan dan wel zich in de toekomst kunnen voordoen. De wetenschap dat een omstandigheid zich kan voordoen maakt die omstandigheid nog niet voorzienbaar. Onvoorzienbare omstandigheden zijn omstandigheden die men niet van tevoren kan zien aankomen. Ze doen zich plotseling en onaangekondigd voor. Dit kenmerkt alle in categorie 1 opgenomen omstandigheden. Voor de omstandigheden in categorie 2 en 3 geldt dat deze alleen als crisis kunnen worden aangewezen als de omstandigheid onvoorzienbaar is. In combinatie met het feit dat de omstandigheden in dit wetsvoorstel alleen als crisis kunnen gelden als ze buiten het reguliere ondernemersrisico vallen, maakt deze voorwaarde van onvoorzienbaarheid dat van werkgevers in redelijkheid niet kan worden verwacht zij zich hierop voorbereiden en/of de gevolgen ervan volledig zelf dragen.

Het kabinet bevestigt dat een neergaande economische conjunctuur geen toegang geeft tot de regeling. Een laagconjunctuur of een economische recessie is niet opgenomen als een van de omstandigheden die als crisis gelden (categorie 1) of als crisis kunnen worden aangewezen (categorie 2). Ook het als crisis aanwijzen van een niet in het wetsvoorstel opgenomen omstandigheid kan alleen als de omstandigheid in redelijkheid niet tot het reguliere ondernemingsrisico kan worden gerekend. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 vijfde lid is opgenomen wat in elk geval als regulier ondernemersrisico wordt beschouwd. Daarbij wordt expliciet laagconjunctuur genoemd. Bovenstaande betekent echter niet dat de instrumenten uit dit wetsvoorstel ten tijde van een conjuncturele dip of een economische recessie niet kunnen worden aangevraagd of ingezet. Er is geen expliciete uitsluitingsgrond voor opgenomen. Als tijdens een conjuncturele dip of een economische recessie een crisis in de zin van deze wet ontstaat (bijvoorbeeld een brand of een gewapend conflict) kan UWV positieve beschikkingen op een initiële aanvraag afgeven en kunnen de instrumenten worden ingezet. Dat kan dan uitsluitend op basis van een omstandigheden die buiten het reguliere ondernemersrisico vallen, alleen een slechte economische situatie valt daar niet onder.

De leden van de PRO-fractie wijzen in dit kader ook op een kritiekpunt uit de uitvoeringstoets van UWV, namelijk dat «het ontbreken van een dichtgetimmerd kader brengt met zich mee dat UWV niet in alle gevallen op voorhand zal kunnen beoordelen of het aangevoerde verhaal van de werkgever om de geraaktheid door de crisis te onderbouwen juist is». Deze leden vragen de regering hier expliciet op in te gaan.

De toets op geraaktheid door een crisis is bewust ruim vormgegeven. Werkgevers moeten voldoende ruimte krijgen om in verschillende situaties een beroep te kunnen doen op de instrumenten uit dit wetsvoorstel.
De bestaande WTV is ook zo vormgegeven en daar komt de beoordeling op ontheffingsverzoeken van werkgevers ook zorgvuldig tot stand. Op

grond van de inlichtingenplicht moet de werkgever bij de aanvraag juiste en volledige gegevens verstrekken en nadien onverwijld uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mededelen waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op de beschikking op de aanvraag. Het vraagt enig vertrouwen in de werkgever dat hij een aanvraag indient die naar waarheid is ingevuld. UWV mag hier in zekere zin dus van uitgaan. Het kabinet onderkent dat het ontbreken van een dichtgetimmerd kader een risico met zich meebrengt dat werkgevers met een vervalst verhaal een aanvraag doen. Dit is waar mogelijk gemitigeerd, bijvoorbeeld door ook de medezeggenschap in deze fase te betrekken. Het betrekken van de medezeggenschap kan het risico op misbruik of oneigenlijk gebruik verkleinen. Met de voorgestelde vormgeving van de regeling acht het kabinet geborgd dat UWV op initiële aanvragen zorgvuldige besluiten kan nemen. Als besluiten op onjuiste of onvolledige gegevens blijken te berusten, dan kan UWV overgaan tot het intrekken en herzien van besluiten, het opleggen van maatregelen wegens het niet nakomen van bepaalde verplichtingen of een boete bij het verwijtbaar niet nakomen van de inlichtingenverplichting.
Nadat de instrumenten in dit wetsvoorstel voor het eerst zijn ingezet wordt bekeken hoe de toets op de geraaktheid door een crisis in de praktijk heeft uitgepakt om te bezien of en zo ja op welke wijze bij toekomstige crises herziening wenselijk is.

De leden van de PRO-fractie vragen waarom niet is gekozen voor een commissie met adviesrecht aan de Minister over de vraag of sprake is van een crisis.

Het kabinet heeft er niet voor gekozen om een commissie met adviesrecht in te stellen over de vraag of sprake is van een crisis. In een crisissituatie is van belang dat snel duidelijk wordt of sprake is van een crisis op grond van het wetsvoorstel. Het instellen van een commissie past niet bij de door het kabinet gewenste snelheid. Indien nodig, zal het kabinet uiteraard relevante experts en maatschappelijke partners benaderen om hun visie te horen.

De leden van de PRO-fractie vragen wanneer het kantelpunt wordt bereikt waarop crises die zich met grote regelmaat voordoen als voorzienbaar worden beschouwd, wie daarover beslist en hoe dit er in de praktijk uitziet.

Het antwoord op deze vraag vergt het maken van een onderscheid tussen de drie verschillende categorieën van crisis in dit wetsvoorstel. Voor de crises in categorie 1 (brand, explosie, uitzonderlijke weersomstandigheden en plant- of dierziekten) geldt dat zij naar hun aard als onvoorzienbaar worden beschouwd. Wel kan bij ministeriële regeling door de Minister van SZW worden bepaald dat bepaalde weersomstandigheden niet (meer) als uitzonderlijk worden beschouwd. De omstandigheden in de tweede categorie kunnen alleen als crisis worden aangewezen als de omstandigheid, naast andere voorwaarden, als onvoorzienbaar kan worden beschouwd. De beoordeling hiervan is aan de Minister van SZW. Voor deze omstandigheden heeft de Minister van SZW ook de mogelijkheid om deze bij ministeriële regeling expliciet als niet onvoorzien aan te wijzen. Denkbaar is dat bepaalde omstandigheden zich met toenemende regelmaat voordoen waardoor de omstandigheid niet meer als onvoorzienbaar kan worden beschouwd. Het is dan aan de Minister van SZW om een dergelijk kantelpunt te signaleren, de omstandigheid niet meer als onvoorzienbaar te beschouwen en dit middels een ministeriële regeling vast te leggen. Ook voor de derde categorie van omstandigheden die als crisis kunnen worden gewezen is de beoordeling van de onvoorzienbaarheid aan de Minister van SZW.

De leden van de PRO-fractie merken ten derde op dat de manier waarop werknemers bij de regeling worden betrokken voor deze leden een belangrijk aandachtspunt vormt. Deze leden vragen waarom niet is gekozen voor een instemmingsrecht van de ondernemingsraad. Zij wijzen daarbij op het belang hiervan vanwege de zwaarte van het loonoffer, en vanwege de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik die in de uitvoering worden genoemd. Zij merken op dat bij het aannemelijk maken dat een bedrijf is geraakt een instemmingsrecht van belang kan zijn.

De regering heeft gezocht naar een balans tussen duidelijkheid over de mogelijke inzet van de instrumenten en de stem van de werknemer middels de medezeggenschap, onder andere bij de beoordeling van de initiële aanvraag door UWV. Daarom is er bijvoorbeeld geen gehoor gegeven aan de wens vanuit verschillende partijen om het adviesrecht om te zetten naar een informatierecht, omdat de medezeggenschap hierdoor te veel aan invloed zou inboeten. Tegelijkertijd zou instemmingsrecht deze balans de andere kant laten opslaan. Specifiek voor de ondernemingsraad geldt wel dat als de werkgever het advies niet of niet geheel opvolgt, de ondernemingsraad beroep kan instellen bij de Ondernemingskamer. Doordat het advies moet worden meegestuurd bij de aanvraag worden de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik gemitigeerd. Een instemmingsrecht zou dit risico niet verder verkleinen. UWV kan immers het advies van de medezeggenschap al betrekken bij de beoordeling. Een instemmingsrecht zou deze informatiepositie voor UWV niet aanvullen, anders dan dat de ondernemingsraad de inzet van de instrumenten kan blokkeren. Daar komt bij dat het instemmingsrecht op grond van de WOR ziet op personele regelingen. Primaire arbeidsvoorwaarden vallen daar niet onder.

De leden van de PRO-fractie merken op dat werknemers en vertegenwoordigers van werknemers op verschillende manieren worden betrokken. Deze leden vragen de regering een overzicht te geven van de wijze waarop en de momenten waarop werknemers worden betrokken.

Voor de initiële aanvraag moet de werkgever verenigingen van werknemers informeren over zijn voornemen gebruik te maken van de instrumenten in dit wetsvoorstel. Dit kan via het meldpunt dat de Minister van SZW hiervoor zal instellen. In deze voorbereidende fase voor het indienen van de initiële aanvraag zal de werkgever ook de medezeggenschap om advies moeten vragen. Als de werkgever een beschikking heeft ontvangen op zijn aanvraag en de instrumenten mag inzetten, dan volgt uit goed werkgeverschap dat de werkgever de werknemers die het betreft tijdig informeert dat hij de instrumenten op grond van dit wetsvoorstel zal gaan inzetten en op welke manier. Tijdig in deze betekent in ieder geval vóórdat de gevolgen van de instrumenten voor werknemer te merken zijn. Dit geeft de werknemer de mogelijkheid zich nader te informeren over zijn rechten en te beoordelen of de instrumenten correct worden ingezet. Nadat de verminderde loondoorbetaling is toegepast moet de werkgever de medezeggenschap hierover informeren. De werkgever moet hierbij inzichtelijk maken voor hoeveel uren de verminderde loondoorbetaling is toegepast voor alle werknemers binnen de categorie van uitwisselbare functies. Dit gebeurt onverwijld nadat de werkgever loonsubsidie heeft aangevraagd en kan schriftelijk.

De leden van de PRO-fractie vragen hoe het meldpunt waarmee vakbonden op de hoogte worden gebracht van een aanvraag precies zal functioneren.

Een van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de instrumenten uit het wetsvoorstel is dat een werkgever een belanghebbende

vereniging van werknemers informeert over het voornemen de instrumenten uit het wetsvoorstel te gaan inzetten.
Omdat het voor een werkgever lastig en tijdrovend kan zijn om in tijden van crisis te moeten uitzoeken welke verenigingen belanghebbend zijn, is in het wetsvoorstel opgenomen dat hiervoor een meldpunt wordt ingesteld. Na overleg met sociale partners en UWV is afgesproken dat het meldpunt wordt ondergebracht bij de Rijksoverheid.

Het voornemen is dat op Rijksoverheid.nl een formulier komt te staan waar werkgevers kunnen melden dat zij gebruik willen maken van de instrumenten uit dit wetsvoorstel. Werkgevers dienen een afschrift van deze melding mee te sturen bij hun aanvraag bij UWV. Op dezelfde pagina wordt naast het formulier voor werkgevers ook een formulier beschikbaar gesteld voor vakbonden die een signaal willen ontvangen van meldingen van werkgevers. Dit door de rijksoverheid ingestelde en beheerde meldpunt zal zorgdragen voor het informeren van alle verenigingen van werknemers die daarom hebben verzocht. In de aanloop naar implementatie van het wetsvoorstel per 1 januari 2029 wordt het functioneren van het meldpunt verder uitgewerkt in overleg met betrokken partijen.

De leden van de PRO-fractie vragen een overzicht te geven van de situaties waarin de ondernemingsraad op grond van bestaande wetgeving adviesrecht heeft en van de situaties waarin instemmingsrecht geldt. Deze leden vragen de regering welke lijn de regering ziet in bij welke situaties over wordt gegaan op adviesrecht dan wel instemmingsrecht.

Instemmingsrecht is geregeld in artikel 27 van de WOR. De ondernemer behoeft de instemming van de ondernemingsraad bij voorgenomen besluiten omtrent regelingen grond van een pensioenovereenkomst, een winstdelingsregeling of een spaarregeling, een arbeids- en rusttijdenregeling of een vakantieregeling, een belonings- of een functiewaarderingssysteem, een regeling op het gebied van de arbeidsomstandigheden, het ziekteverzuim of het re-integratiebeleid, een regeling op het gebied van het aanstellings-, ontslag- of bevorderingsbeleid, een regeling op het gebied van de personeelsopleiding, een regeling op het gebied van de personeelsbeoordeling, een regeling op het gebied van het bedrijfsmaatschappelijk werk, een regeling op het gebied van het werkoverleg, een regeling op het gebied van de behandeling van klachten, een regeling omtrent het verwerken van alsmede de bescherming van de persoonsgegevens van de in de onderneming werkzame personen, een regeling inzake voorzieningen die gericht zijn op of geschikt zijn voor waarneming van of controle op aanwezigheid, gedrag of prestaties van de in de onderneming werkzame personen, en een procedure voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand, als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet bescherming klokkenluiders. Voor zover de aangelegenheid voor de onderneming niet al is geregeld in een collectieve arbeidsovereenkomst of een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan. Het voornemen de instrumenten uit dit wetsvoorstel in te zetten valt niet onder deze opsomming.

Het adviesrecht van de ondernemingsraad is geregeld in artikel 25 van de WOR. In dat rijtje zou het voornemen de instrumenten in te zetten kunnen vallen onder een besluit tot belangrijke inkrimping, uitbreiding of andere wijziging van de werkzaamheden van de onderneming, belangrijke wijziging in de organisatie van de onderneming, dan wel in de verdeling van bevoegdheden binnen de onderneming, of wijziging van de plaats waar de onderneming haar werkzaamheden uitoefent. Er kunnen echter grensgevallen zijn waarbij niet duidelijk is of het wel of geen adviesplichtig besluit is. Bijvoorbeeld een werkgever die de werkzaamheden niet

aanpast en alleen de verminderde loondoorbetaling inzet. Om deze twijfels weg te nemen is in het wetsvoorstel expliciet opgenomen dat de werkgever altijd advies aan de ondernemingsraad moet vragen als hij gebruik wil maken van de instrumenten. Ongeacht of dit uit de WOR zou volgen of niet.

De leden van de PRO-fractie vragen hoe UWV het advies van de medezeggenschap beoordeelt wanneer geen sprake is van instemmingsrecht. Deze leden lezen enerzijds dat UWV uitsluitend beoordeelt of een advies is uitgebracht, maar anderzijds ook dat UWV het advies gebruikt om uitvoeringsinformatie te verkrijgen. Zij vragen de regering uiteen te zetten hoe dit zich tot elkaar verhoudt.

Om aan de voorwaarden te voldoen moet de werkgever laten zien dat de medezeggenschrap in de gelegenheid is gesteld advies uit te brengen. Als een advies is gegeven en de medezeggenschap heeft kanttekeningen geplaatst bij de beweegredenen van het voornemen van de werkgever moeten ook deze kanttekeningen meegestuurd worden bij de aanvraag. Hierop wordt bij de initiële aanvraag en eventuele aanvragen tot verlenging van het crisistijdvak gecontroleerd door UWV.

Bij de initiële aanvraag moet de werkgever ook aannemelijk maken dat hij ten gevolge van een crisis gedurende ten minste twee aaneengesloten maanden gemiddeld ten minste 20% van de hem ter beschikking staande arbeidscapaciteit niet kan benutten. Hoe een werkgever dit doet zal per crisissituatie verschillen, wat deze toets voor UWV-complex maakt. Het is een onderbouwing die vanuit de werkgever gegeven wordt. De werkgever heeft er belang bij dat hij een positieve beschikking krijgt, wat een risico op misbruik en oneigenlijk gebruik met zich meebrengt. UWV heeft namelijk niet de expertise en kennis om het verhaal vanuit de werkgever volledig te verifiëren. Daarom moet deze werkgever ook het advies vanuit de medezeggenschap meesturen. Het advies kan een visie bevatten op de beweegredenen van het voorgenomen besluit tot herplaatsing of verminderde loondoorbetaling, anders dan die van de belanghebbende werkgever. Daarmee is dit een belangrijke aanvullende informatiebron zijn voor UWV om te beoordelen of het inderdaad aannemelijk is dat de werkgever geraakt is door een crisis. Hiervoor is geen instemmingsrecht nodig.

De leden van de PRO-fractie lezen de volgende passage in de memorie van toelichting: «Op grond van artikel 25, zesde lid, WOR bedraagt de opschortingstermijn een maand. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld deze termijn vanwege de crisissituatie te verkorten tot twee weken.». Deze leden vragen of deze wijziging gevolgen heeft voor situaties die buiten het bereik van dit wetsvoorstel vallen.

Het verkorten van de opschortingstermijn heeft geen gevolgen voor situaties die buiten het bereik van voorliggend wetsvoorstel vallen. In dit wetsvoorstel is expliciet geregeld dat de werkgever voorafgaand aan zijn aanvraag bij het UWV, advies moet vragen over het voorgenomen besluit tot herplaatsing, verminderde loondoorbetaling of de combinatie daarvan aan de ondernemingsraad. Het inkorten van de opschortings- en beroepstermijn van een maand naar twee weken ziet alleen op deze adviesaanvraag wanneer de werkgever het advies van de ondernemingsraad niet of niet geheel opvolgt.

De leden van de PRO-fractie merken ten vierde op dat de verschillende loongerelateerde uitkeringen door het loonoffer lager kunnen uitvallen. Deze leden vragen welke garanties er zijn dat dit wordt opgelost, per

wanneer dit wordt opgelost en verzoeken de regering de Kamer hierover zo spoedig mogelijk te informeren.

Zoals ook aangekondigd in de memorie van toelichting is het kabinet voornemens om de loonvermindering op grond van de Wpc als aanvullende uitzondering op te nemen in het Dagloonbesluit. De benodigde wijzigingen in het Dagloonbesluit worden momenteel uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur.
Het streven is om de concept algemene maatregel van bestuur in het vierde kwartaal open te stellen voor internetconsultatie en uitvoeringstoetsen. Vervolgens informeer ik uw Kamer zo spoedig mogelijk over de uitkomst en vervolgstappen.

De leden van de PRO-fractie vragen ten vijfde waarom er niet voor is gekozen om bij bedrijfseconomisch ontslag na afloop van de crisisperiode meer of zelfs de volledige tegemoetkoming terug te laten betalen. Deze leden merken op dat dit volgens het doel van de regeling immers niet aan de orde zou moeten zijn. Deze leden wijzen erop dat bij de NOW wel een stevige sanctie gold, die vanwege de systematiek bovendien hoger kon uitvallen dan de loonkosten die niet waren doorbetaald. Zij vragen in dit kader naar de woorden van de regering dat de loonsubsidie niet te ver verlaagd moet worden bij een verzoek om toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag.

Het doel van het wetsvoorstel is om levensvatbare bedrijven tijdens een crisis te ondersteunen bij het behouden van zoveel mogelijk werknemers. Het kabinet onderkent dat het om bedrijfseconomische redenen ontslaan van werknemers niet past bij dit doel. Daarom is als voorwaarde voor de inzet van de instrumenten opgenomen dat de werkgever tijdens het crisistijdvak ten aanzien van de werknemers voor wie hij de instrumenten inzet geen verzoek mag indienen om toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag bij UWV, een ontslagcommissie of de kantonrechter. Een werkgever die niet aan deze voorwaarde voldoet mag vanaf de datum van de ontslagaanvraag de arbeidsrechtelijke instrumenten (herplaatsing en verminderde loondoorbetaling) niet meer inzetten voor werknemers waarvoor een ontslagaanvraag wordt ingediend. Tijdens de voorbereiding van de antwoorden, is naar voren gekomen dat ontslagaanvragen bij faillissement nog ontbreekt bij de voorwaarden. Het kabinet is voornemens deze middels een nota van wijziging toe te voegen.
Daarnaast is ervoor gekozen om het indienen van een verzoek om toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag ook gevolgen te laten hebben voor de loonsubsidie. Het indienen van zo'n verzoek tijdens of tot vier maanden na afloop van het crisistijdvak leidt tot een verlaging van de loonsubsidie van 25% over de periode voorafgaande aan de indiening van dat verzoek. Voor zover werkgevers de loonsubsidie al hebben ontvangen dienen zij deze 25% terug te betalen voor werknemers voor wie ontslag is aangevraagd.

Het percentage van 25% is de uitkomst van een afweging. Enerzijds is een verlaging van de loonsubsidie wenselijk omdat het werkgevers ertoe aanzet om voorafgaand aan de aanvraag van de loonsubsidie goed na te denken of de betreffende werknemers wel kunnen worden behouden. Met name omdat banen die alleen voor de duur van de inzet van de loonsubsidie worden behouden, en dus na afloop ervan alsnog niet behouden kunnen worden, niet bijdragen aan het doel van dit wetsvoorstel.
Anderzijds is het wenselijk om de loonsubsidie bij een verzoek om toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag niet te veel te verlagen om te voorkomen dat dat bedrijfsmatige problemen in de hand zou werken. Het moet voor een werkgever mogelijk blijven werknemers om bedrijfseconomische redenen te ontslaan. De maximale termijn van zes maanden

voor de inzet van de instrumenten maakt tevens dat werkgevers zich bij een langdurige crisis moeten kunnen aanpassen aan de nieuwe, mogelijk blijvende, situatie. Daar kunnen ook reorganisatie of bedrijfseconomisch ontslag voor nodig zijn. Bovendien zou een te hoge verlaging van de loonsubsidie werkgevers ervan kunnen weerhouden gebruik te maken van de loonsubsidie. Bovengenoemde afweging heeft de regering doen besluiten de loonsubsidie bij een verzoek tot toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag te verlagen met 25% (over de periode voorafgaand aan het indienen van de toestemming).

Tevens hebben de leden van de PRO-fractie hebben nog enkele aanvullende vragen.
Deze leden vragen of het klopt dat er, anders dan bij de NOW, geen voorschot wordt verstrekt en ook geen vaststelling achteraf plaatsvindt, en dat er dus geen sprake is van terugbetalingen of nabetalingen.

Ook dit wetsvoorstel werkt met voorschotten en definitieve vaststellingen. Bij de NOW werd een forfaitair voorschot verleend op basis van een door de werkgever zelf ingeschat percentage omzetverlies. Pas na verloop van tijd volgde een vaststellingsfase achteraf. Werkgevers die gebruik maakten van de NOW moesten zich achteraf verantwoorden. Dit bracht significante administratieve lasten met zich mee en een groot aantal terugvorderingen en nabetalingen. Hoewel dit met het oog op de noodzakelijke snelle totstandkoming van de NOW een logische en gewenste keuze was, is de huidige regeling anders ingericht om zodoende dergelijke administratieve lasten voor werkgevers en de uitvoering achteraf zoveel mogelijk te voorkomen. In tegenstelling tot de NOW vindt de berekening van de loonsubsidie op grond van het wetsvoorstel plaats, nadat de verminderde loondoorbetaling is toegepast en de werkgever hiervan loonaangifte heeft gedaan. Deze gegevens zijn veel minder veranderlijk dan bijvoorbeeld bij de omzet die voor de NOW relevant was. Als er geen verschil zit tussen de gegevens ten tijde van het voorschot en de vaststelling, is er ook geen terugvordering of nabetaling. Voordat de werkgever de loonsubsidieaanvraag indient krijgt hij bovendien de mogelijkheid om de gegevens te controleren waarmee de subsidie berekend wordt. Daarom is het ook de verwachting dat het aantal terugvorderingen of nabetalingen beperkt zal zijn wanneer UWV overgaat tot ambtshalve vaststelling. De verwachting is daarmee ook dat het aantal terugvorderingen significant lager zal zijn dan bij de NOW.

De leden van de PRO-fractie vragen waarom is gekozen voor een maximale duur van zes maanden en niet voor een andere termijn. Deze leden verzoeken de regering deze keuze empirisch te onderbouwen en vragen welke lessen uit de NOW hierbij zijn betrokken.

In reactie op een eerdere vraag van de leden van de commissie is toegelicht welke lessen uit de NOW zijn getrokken, onder andere met betrekking tot de duur van de regeling. De kwalitatieve evaluatie van de NOW heeft laten zien dat het belangrijk is om de tijdelijkheid van de regeling te waarborgen zodat de steun niet te lang wordt voortgezet en doelmatig blijft. De Covid-19 pandemie heeft laten zien dat onder maatschappelijke en politieke druk midden in de crisis het lastig is om de steun tijdig af te bouwen wanneer dit wenselijk is. Naarmate de steun langer openstaat, neemt het risico namelijk toe dat deze ten goede komt van ondernemingen die zich niet goed aanpassen op de nieuwe situatie en onvoldoende of niet levensvatbaar zijn of worden. De internationale vergelijking van vergelijkbare regelingen laat dit ook zien. Daarom kent dit wetsvoorstel een duidelijk tijdspad. Hiervoor is aansluiting gezocht bij de maximale duur van de WTV van vier keer zes weken. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat werkgevers maximaal zes maanden de instru-

menten kunnen inzetten vanaf het moment van de crisis. Dit biedt volgens het kabinet de werkgever voldoende tijd de eerste periode na de schok van de crisis te overbruggen en tijdens deze onrustige en vaak onzekere tijd medewerkers te behouden. Werkgevers hebben daarnaast een duidelijke horizon. Zij hebben zes maanden de tijd om zich voor te bereiden op de veranderde situatie. Zij kunnen deze zes maanden gebruiken om de bedrijfsvoering aan te passen, wat de innovatiecapaciteit ten goede komt. Ten slotte biedt deze periode de mogelijkheid om af te wegen of aanpalend beleid nodig is naast de instrumenten uit het wetsvoorstel of na afloop van de crisis.

De leden van de PRO-fractie lezen dat herplaatsing mogelijk is bij een werkgever die behoort tot dezelfde groep. Tegelijkertijd lezen deze leden dat voor de aanvraag wordt aangesloten bij de entiteit van de werkgever en niet bij een groep (dan wel het concern). Zij vragen hoe deze uitgangspunten zich tot elkaar verhouden. Ook vragen zij waarom herplaatsing binnen dezelfde groep mogelijk is bij een andere werkgever dan de werkgever zoals gedefinieerd in deze wet. Tevens vragen zij te onderbouwen waarom het reguliere arbeidsrecht hier niet voldoende zou zijn.

Voor het werkgeversbegrip wordt uitgegaan van de entiteit van de formele werkgever. Hier is voor gekozen om redenen van uitvoerbaarheid (uitgaan van groep/concernniveau is in NOW ingewikkeld gebleken in de uitvoering), duidelijkheid (werkgever is de entiteit waarmee de werknemer de arbeidsovereenkomst heeft) en om aansluiting te vinden bij de gekozen wijze van financiering (de formele werkgever betaalt de AWf-premie waarmee de loonsubsidie in dit wetsvoorstel wordt gefinancierd). Er is nadrukkelijk voor gekozen om, in geval de werkgever onderdeel is van een concern, de inzet van het instrument herplaatsing niet te beperken tot de formele werkgever. Zo kunnen organisaties die hun werknemers hebben ondergebracht in aparte bv's per vestiging de werknemers van een door een crisis getroffen vestiging ook herplaatsen naar andere vestigingen binnen de groep, en zijn ze niet gebonden aan slechts één vestiging. Dit vergroot de wendbaarheid van werkgevers. Werknemers krijgen voor deze uren 100% doorbetaald in plaats van de 90% die een werkgever kan toepassen voor de uren dat er niet gewerkt wordt vanwege een crisis.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om met dit wetsvoorstel werkgevers een nieuwe mogelijkheid te geven om, naast de reeds bestaande mogelijkheden in het arbeidsrecht, werknemers andere arbeid dan de bedongen arbeid te laten verrichten. Met dit voorstel krijgt de werkgever die een positieve beschikking op de initiële aanvraag heeft ontvangen de bevoegdheid om passende arbeid aan te bieden die de werknemer vervolgens verplicht is te verrichten. Door de werkgever deze bevoegdheid te geven, brengt dit een wenselijke versnelling in de handelingsmogelijkheden van de werkgever in tijden van crisis. Bij de verplichting voor de werknemer om de aangeboden arbeid te verrichten tijdens een crisis past ook een concrete afbakening zodat voor werknemer én werkgever duidelijk is wat mogelijk is, en wat niet. Zo is wettelijk vastgelegd dat het om gelijke of lager ingeschaalde werkzaamheden moet gaan, dat de arbeid bij dezelfde werkgever of bij een werkgever binnen dezelfde groep moet worden verricht, dat extra reistijd wordt aangemerkt als werktijd en dat extra reiskosten worden vergoed.

*De leden van de **CDA-fractie** lezen dat het wetsvoorstel drie fasen kent: een initiële aanvraag bij UWV, de inzet van herplaatsing en/of verminderde loondoorbetaling, en daarna eventueel een aanvraag voor loonsubsidie. Deze leden vragen of de regering voor kleine werkgevers inzichtelijk kan maken welke stappen zij precies moeten doorlopen, welke*

documenten zij moeten aanleveren, hoeveel tijd dit naar verwachting kost en welke ondersteuning beschikbaar komt.

Hieronder is beknopt weergegeven welke stappen werkgevers – groot en klein – moeten doorlopen als zij gebruik willen maken van alle instrumenten in het kader van dit wetsvoorstel. Een uitgebreider overzicht is terug te vinden in paragrafen 3.3 en 6.2.1 van de memorie van toelichting. Dit betreft een indicatie waarbij is uitgegaan van een gemiddeld aantal uren werkdruk bij een bedrijf van 14 werknemers. Naar verwachting zal de regeldruk voor grotere werkgevers hoger zijn, omdat hun situatie vaak complexer is dan bij kleinere werkgever.

In fase 0 moeten werkgevers kennisnemen van de regeling. Naar verwachting kost een werkgever dit tien minuten.
Vervolgens komt een werkgever terecht in fase 1 als hij geraakt is door een crisis en de instrumenten wil inzetten. Als eerst zal hij naar verwachting extra informatie over het wetsvoorstel moeten inwinnen. Geschat wordt dat dit vier uur in beslag neemt bij de initiële aanvraag en één uur bij eventuele verlengingsaanvragen. Eenzelfde tijdsduur wordt verwacht voor het verzamelen van de bewijsstukken waarmee een werkgever aannemelijk maakt dat hij geraakt is door de crisis. De regeldruk bij de verlengingsaanvraag is naar verwachting lager, omdat de werkgever al bekend is met het wetsvoorstel en de stappen die hij hiervoor moet ondernemen. Het inschatten en verantwoorden van het percentage van de arbeidscapaciteit dat niet benut kan worden kost naar verwachting twee uur. Uitwerken hoe de instrumenten ingezet zullen gaan worden kost naar verwachting respectievelijk vier en twee uur. De adviesaanvraag bij de medezeggenschap respectievelijk drie en twee uur. Het indienen van de aanvraag zelf kost naar verwachting twee uur. Hier is geen verschil tussen de initiële aanvraag en verlengingsaanvraag, omdat het invullen van het formulier waarschijnlijk dezelfde stappen bevat. Dit geldt ook voor het doen van de melding bij het meldpunt bij het Ministerie van SZW, waarvoor één uur is geraamd. Voor de inzet van de instrumenten (fase 2) kan geen regeldruk geschat worden. Een werkgever moet zelf bepalen hoe hij de beschikbare instrumenten inzet en hierover communiceert richting werknemers. Dit kan per werkgever sterk verschillen. Aangezien de werkgever in fase 1 wel al een plan van aanpak heeft gemaakt, kan de extra tijdsinspanning van de inzet beperkt blijven. Als de werkgever de verminderde loondoorbetaling heeft toegepast en loonsubsidie wil aanvragen, komt hij in fase 3 terecht. Het invullen van de aanvraag kost naar verwachting één uur. Het controleren van de gegevens waarmee de subsidie berekend gaat worden neemt naar verwachting 3,5 uur in beslag. Dit is ongeacht of het gaat om een aanvraag van de loonsubsidie of een verlengingsaanvraag. Als sluitstuk van fase 3 moet de werkgever de medezeggenschap informeren over de uren dat de verminderde loondoorbetaling is toegepast. Dit zat nog niet in het overzicht, omdat dit later is toegevoegd. Aangezien het hier enkel gaat om het samenvatten van informatie die de werkgever reeds tot zijn beschikking heeft en dit minder omvat dan de adviesvraag in fase 1, is het niet de verwachting dat de werkgever hier veel tijd mee kwijt is.

De totale regeldrukeffecten zijn – naast de specifieke omstandigheden van de werkgever – ook afhankelijk van welke aanvragen de werkgever doet. Een werkgever die bijvoorbeeld in één keer een crisistijdvak van zes maanden aanvraagt en achteraf één loonsubsidieaanvraag doet zal waarschijnlijk een grotere tijdsinvestering moeten doen aan de voorkant, omdat de voorbereiding meer tijd kost dan bij een aanvraag voor twee maanden. Maar de totale tijdsinvestering zal lager uitkomen, omdat één aanvraag volstaat in plaats van drie aparte aanvragen.

Welke informatie een werkgever moet aanleveren bij de verschillende aanvragen wordt vastgelegd per ministeriële regeling. In de artikelsgewijze toelichting van artikelen 8, 16 en 18 is een uitgebreide toelichting opgenomen wat momenteel voorzien is wat een werkgever moet meesturen. Hieronder is daarvan een beknopt overzicht opgenomen.

Initiële aanvraag en eventuele aanvraag verlenging van het crisistijdvak

- De contactgegevens van de werkgever en de algemene gegevens van het bedrijf.
- Bewijsstukken waaruit het bestaan van een crisis blijkt. Bij een aanvraag tot verlenging kan worden volstaan met verwijzing naar de eerdere toekenningsbeschikking.
- Een onderbouwing op grond waarvan het aannemelijk is dat de werkgever geraakt is door deze crisis.
- De ingangsdatum en einddatum van het gewenste tijdvak.
- Het advies van de medezeggenschap of de mededeling dat van het advies wordt afgezien. Voor zover het een advies van de ondernemingsraad betreft, wordt tevens overlegd de reactie van de werkgever op het advies.
- Een afschrift van de melding van de werkgever over zijn voornemen tot herplaatsing of verminderde loondoorbetaling.

Subsidieaanvraag en eventuele aanvraag verlenging subsidietijdvak

- De contactgegevens van de werkgever.
- Het loonheffingennummer waarvoor loonsubsidie wordt aangevraagd.
- De subsidiabele tijdvakken waarop de aanvraag ziet.
- Het rekeningnummer.
- Indien van toepassing, de vermelding dat voor een werknemer waarvan het loon is meegenomen in de berekening van de loonsubsidie, sprake is van bedrijfseconomisch ontslag in de periode vanaf de aanvang van een crisistijdvak tot en met vier maanden na afloop van het crisistijdvak.
- De werkgever die per halfjaar of jaar loonaangifte doet, moet daarnaast ook de gegevens meesturen waarmee de loonsubsidie berekend kan worden als deze nog niet in de polisadministratie beschikbaar zijn.

Uit de gesprekken met werkgevers is duidelijk naar voren gekomen dat zij behoefte hebben aan duidelijke informatie wat er precies nodig is en wat er van hen verwacht wordt. Hiervoor zal per fase en voorwaarde ondersteuning en communicatie worden ingericht tijdens de implementatiefase. Bijvoorbeeld met voorbeeld-formulieren en rekenvoorbeelden. Dit zal in nauwe samenwerking van UWV, de Belastingdienst en het Ministerie van SZW gezamenlijk opgesteld worden. Hierbij heeft het Ministerie van SZW een co-creatie met werkgevers voor ogen, zodat de ondersteuning en communicatie aansluit bij hun behoeften en wensen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering crises onderscheidt die rechtstreeks uit de wet volgen, crises die bij ministeriële regeling kunnen worden aangewezen en overige omstandigheden die na overleg in de ministerraad kunnen worden aangewezen. Deze leden vragen hoe wordt gewaarborgd dat deze aanwijzingsbevoegdheid snel genoeg kan worden gebruikt bij een acute crisis, maar tegelijk voldoende begrensd blijft om te voorkomen dat normaal ondernemersrisico of politieke druk alsnog tot aanwijzing als crisis leidt.

Voor de omstandigheden van de eerste categorie is geen aanwijzing door de Minister van SZW nodig. De omstandigheden gelden altijd als crisis, UWV kan voor werkgevers die erdoor geraakt zijn en aan alle

voorwaarden voldoen zonder aanwijzing een positieve beschikking afgeven. De omstandigheden in de tweede categorie kunnen bij ministeriële regeling als crisis worden aangewezen. De publicatie hiervan (in de Staatscourant) kan binnen enkele dagen plaatsvinden. Het als crisis aanwijzen van een door een buitenlandse overheid opgelegde sanctie dient in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking te gebeuren en kan daardoor meer tijd vergen. Dat geldt eveneens voor aanwijzing van omstandigheden in de derde categorie aangezien dit plaats dient te vinden in overeenstemming met de ministerraad.

Aanwijzingen kunnen in de tweede categorie alleen plaatsvinden als de omstandigheden voldoen aan de beschrijvingen in het wetsvoorstel en aan de voorwaarden die bij een aanwijzing gelden: onvoorzienbaarheid en het niet onaannemelijk zijn dat er gedurende ten minste één maand minstens 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit is. Voor de derde categorie geldt, naast de twee genoemde voorwaarden, ook nog de voorwaarde dat de omstandigheid buiten het reguliere ondernemersrisico valt.
Het kabinet acht hiermee voldoende gewaarborgd dat alleen crises zoals bedoeld in dit wetsvoorstel als crisis zullen worden aangewezen.

Voor toegang tot de regeling moet aannemelijk zijn dat sprake is van ten minste 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit, lezen de leden van de CDA-fractie. Deze leden vragen hoe dit criterium in de praktijk wordt beoordeeld, welke gegevens werkgevers moeten leveren en hoe wordt voorkomen dat vooral mkb-werkgevers vastlopen in bewijs- en verantwoordingslasten.

De toets op geraaktheid is ruim vormgegeven zodat werkgevers voldoende ruimte krijgen om in verschillende situaties een beroep te kunnen doen op de instrumenten uit dit wetsvoorstel. UWV zal daarbij beoordelen of de werkgever een aannemelijk verhaal heeft dat hij geraakt is. Het uitgangspunt daarbij is dat een werkgever een aanvraag doet omdat de werkgever ondersteuning nodig heeft in tijden van crisis en niet om misbruik te maken. UWV kan het advies van de medezeggenschap hiernaast leggen. Welke bewijsstukken een werkgever moet meesturen wordt per ministeriële regeling vastgelegd. Vooralsnog is voorzien dat een werkgever in ieder geval moet beschrijven hoe de werkzaamheden naar verwachting door de crisis geraakt worden, hoe de crisis deze werkzaamheden beïnvloedt en hoeveel arbeidscapaciteit hiermee gemoeid is. Ook hierin zal ruimte blijven voor werkgevers om de bewijsstukken mee te sturen die passen bij hun specifieke situatie. Een voorbeeld van een bewijsstuk is bijvoorbeeld een overzicht van de gewerkte uren voorafgaand aan de crisis en hoeveel dit zou zijn als de crisis zich niet had voorgedaan. De toets lijkt op de toets bij de WTV, waar ook mkb-werkgevers goed mee overweg kunnen. Het is de verwachting dat dit ook het geval is voor dit wetsvoorstel. De regering is voornemens om nadat de instrumenten in dit wetsvoorstel voor het eerst zijn ingezet te evalueren hoe de toets op de geraaktheid door een crisis in de praktijk heeft uitgepakt om te bezien of en zo ja op welke wijze bij toekomstige crises herziening wenselijk is.

UWV krijgt zes weken om op de initiële aanvraag te beslissen, lezen de leden van de CDA-fractie. Deze leden vragen hoe de regering voorkomt dat werkgevers in een acute crisis alsnog werknemers moeten ontslaan of zware liquiditeitsmaatregelen moeten nemen voordat duidelijk is of zij de instrumenten mogen inzetten.

In tijden van crisis is snelheid nodig. Bij de vormgeving van het wetsvoorstel is geprobeerd de termijnen zo kort mogelijk te houden. De termijn van zes weken voor UWV om een beschikking te geven op de initiële aanvraag van de werkgever is de gebruikelijke termijn die opgenomen is in de Awb. Dit betreft een uiterste termijn. UWV zal in crisistijd er alles aan doen om zo snel als mogelijk na de ontvangst van de aanvraag van de werkgever een beschikking af te geven. Daar voorafgaand zal een werkgever ook enige tijd nodig hebben om de aanvraag voor te bereiden. Alles overziend zal het proces enkele weken in beslag nemen voordat de werkgever de instrumenten kan inzetten. Van de werkgever mag verwacht worden dat hij enkele weken kan overbruggen bij het betalen van de loonkosten. Als een bedrijf dit niet kan overbruggen, is de vraag of het bedrijf wel levensvatbaar is. Bij niet-levensvatbare bedrijven is ondersteuning vanuit het wetsvoorstel ondoelmatig en een meer ingrijpende herstructurering noodzakelijk.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de werkgever de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering in de gelegenheid moet stellen advies uit te brengen. Deze leden vragen hoe deze medezeggenschap in kleine ondernemingen praktisch wordt vormgegeven en hoe werknemers voldoende informatie krijgen.

Bij kleine ondernemingen zal een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging niet verplicht zijn. Als die er wel is, dan moet de werkgever advies vragen op het voorgenomen besluit om gebruik te gaan maken van de instrumenten uit het wetsvoorstel. Anders moeten de medewerkers, bijeengekomen in een vergadering in de gelegenheid worden gesteld advies zoals bedoeld in artikel 35b, vijfde lid, van de Wet op de ondernemingsraden uit te brengen. Voor de ondernemingsraad moet de werkgever het besluit schriftelijk voorleggen. Hierbij verstrekt hij een overzicht van de beweegredenen voor het voorgenomen besluit, alsmede van de gevolgen die het besluit naar verwachting voor de in de onderneming werkzame personen zal hebben. Daarnaast geldt voor de werkgever op grond van de Wet op de ondernemingsraden de verplichting om de ondernemingsraad en de personeelsvertegenwoordiging desgevraagd alle inlichtingen en gegevens te verstrekken die deze voor de vervulling van hun taak redelijkerwijze nodig heeft. Deze verplichting ziet niet op de personeelsvergadering. Als zij vinden dat ze onvoldoende informatie hebben om een goed advies te geven, kunnen ze hierom vragen bij de werkgever. Als ze deze niet krijgen, dan kan dit meegegeven worden in het advies. Dit advies moet de werkgever meesturen bij zijn aanvraag bij UWV. UWV kan dit betrekken bij de eigen beschikking op de aanvraag en de vraag of de werkgever voldoende aannemelijk heeft gemaakt geraakt te zijn door de crisis. Uit gesprekken met leden van de medezeggenschap en ondernemingsraadsexperts is naar voren gekomen dat het behulpzaam zou zijn als er een handleiding komt waarin uiteengezet wordt wat precies van de medezeggenschap gevraagd wordt als de werkgever een adviesaanvraag indient in verband met het voornemen om een aanvraag bij UWV in te dienen. Bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal informatie die specifiek gericht is op het door de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering te geven advies, beschikbaar gemaakt worden. Het Ministerie van SZW neemt hiervoor het initiatief en betrekt hierbij de relevante partijen.

De werkgever kan werknemers tijdelijk herplaatsen, ook in ander werk, op een andere locatie of in een andere functie. De leden van de CDA-fractie vragen welke grenzen gelden aan passende herplaatsing, hoe rekening wordt gehouden met opleiding, veiligheid, reistijd, zorgtaken en

gezondheid van werknemers, en hoe werknemers rechtsbescherming hebben als zij vinden dat de herplaatsing niet redelijk is.

Werkgevers kunnen met dit wetsvoorstel, na een positieve beschikking op de initiële aanvraag te hebben ontvangen, werknemers passende arbeid aanbieden voor de uren waarop de werknemer in verband met de crisis de bedongen niet kan verrichten. Onder passende arbeid wordt verstaan alle arbeid die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend, tenzij aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van hen kan worden gevergd. Hiervoor is aangesloten bij een definitie van passende arbeid die ook in de WW na verloop van zes maanden wordt gebruikt[19]. Dit betekent bijvoorbeeld dat een werknemer met chronische rugklachten niet verplicht is arbeid te verrichten waarbij hij voortdurend dozen moet tillen, of dat een werknemer die in de lunchpauze mantelzorgtaken op zich neemt niet verplicht is op een andere locatie te gaan werken.

De werknemer is alleen verplicht de door de werkgever aangeboden arbeid te verrichten voor zover die arbeid passend is. Daarnaast spelen een aantal aanvullende voorwaarden een rol. Het moet gaan om werkzaamheden waar een gelijkwaardige of lagere beloning bij hoort, de werkzaamheden moeten worden verricht bij dezelfde werkgever of een werkgever bij dezelfde groep van werkgevers.
Ook moet eventuele extra reistijd worden aangemerkt als werktijd en moeten extra reiskosten worden vergoed. Door de werkgever aangeboden arbeid die niet aan deze voorwaarden voldoet, hoeft de werknemer op basis van dit wetsvoorstel niet verplicht uit te voeren. Vanzelfsprekend kan met wederzijdse instemming wel vervangende arbeid worden verricht die niet aan deze voorwaarden voldoet. Indien de werknemer meent dat de herplaatsing niet redelijk is, kan dit worden voorgelegd aan de civiele rechter.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regeling financiële consequenties bevat wanneer de werkgever tijdens of kort na de inzet van de instrumenten alsnog bedrijfseconomisch ontslag aanvraagt. Deze leden vragen hoe wordt voorkomen dat werkgevers noodzakelijke herstructurering te lang uitstellen uit vrees voor die consequenties, terwijl tijdige aanpassing soms juist nodig is voor behoud van de rest van de werkgelegenheid?

De werkgever mag de instrumenten uit dit wetsvoorstel niet inzetten ten aanzien van werknemers waarvoor de werkgever een verzoek om toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag heeft ingediend bij UWV, een ontslagcommissie of de kantonrechter. Daarnaast wordt bij het indienen van zo'n verzoek tijdens of tot vier maanden na afloop van het crisistijdvak de loonsubsidie met 25% verlaagd over de periode voorafgaand aan dat verzoek. Voor zover werkgevers de loonsubsidie al hebben ontvangen dienen zij deze 25% terug te betalen. Het percentage van 25% is de uitkomst van een afweging. Enerzijds is een verlaging van de loonsubsidie wenselijk omdat het werkgevers ertoe aanzet om voorafgaand aan de aanvraag van de loonsubsidie goed na te denken of de betreffende werknemers wel kunnen worden behouden. Met name omdat banen die alleen voor de duur van de inzet van de loonsubsidie worden behouden, en dus na afloop ervan alsnog niet behouden kunnen worden, niet bijdragen aan het doel van dit wetsvoorstel. Anderzijds is het wenselijk om de loonsubsidie bij een verzoek om toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag niet te veel te verlagen om te voorkomen dat dat bedrijfsmatige problemen in de hand zou werken. Het moet voor een

[19] Artikel 24, derde lid van de Werkloosheidswet

werkgever mogelijk blijven werknemers om bedrijfseconomische redenen te ontslaan.
Als de werkgever onverhoopt na afloop van de crisis over moet gaan tot bedrijfseconomisch ontslag zal de totale terugbetaling aan loonsubsidie minder dan één maandsalaris bedragen (25% verlaging over 6 maanden loonsubsidie ter hoogte van 65% van de loonkosten = 97,5% van een maandsalaris). Het kabinet verwacht niet dat deze terugbetaling tot uitstel van noodzakelijke herstructurering zal leiden. De regeling is zo opgezet dat werkgevers vooraf gestimuleerd worden om na te denken over de inzet van instrumenten of het doorvoeren van bedrijfsaanpassingen. Ook geldt dat voor de werknemers waarvoor geen subsidie is aangevraagd zonder consequenties overgegaan kan worden op bedrijfseconomisch ontslag.

De loonsubsidie bedraagt 65% van het loon over subsidiabele uren, terwijl werkgevers en werknemers ook een deel van de kosten dragen. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering heeft vastgesteld dat deze verdeling tussen werkgever, werknemer en collectief evenwichtig is. Kan de regering onderbouwen dat de regeling voldoende aantrekkelijk is om ontslag te voorkomen, maar niet zo aantrekkelijk dat normaal ondernemersrisico wordt afgewenteld?

De regering is na een grondige afweging en overleg met sociale partners gekomen tot de verdeling tussen werkgevers, werknemers en de overheid. Het is redelijk dat in een situatie waar niemand zich op had kunnen voorbereiden de kosten gedragen worden door alle betrokken partijen. Op grond van de huidige WTV mag de werkgever de werktijd van zijn werknemers verkorten en vervolgens samen met de werknemer bij UWV een WW-uitkering aanvragen voor de niet-gewerkte uren. De WW bedraagt 70% van het loon (over de niet-gewerkte uren).
De WW-uitkering wordt uitbetaald aan de werkgever die deze vervolgens doorbetaalt aan de werknemer. Het is afhankelijk van (collectieve) afspraken tussen werkgever en werknemer of dit al dan niet aangevuld wordt tot 100% door de werkgever. De bijdrage vanuit de werkgever bedraagt dus tussen de 0% en 30%. De voorgestelde regeling met een bijdrage van 65% door de overheid, 25% door de werkgever en de resterende 10% door werknemers benadert de verdeling in de WTV, zonder dat deze afhankelijk is van de (collectieve) afspraken of ten koste gaat van de WW-rechten. Samen met de sociale partners ziet de regering dit als evenwichtige verdeling.

In vergelijking met de buurlanden kent dit wetsvoorstel een ruimere bijdrage vanuit de overheid en dus een relatief beperktere bijdrage van werkgevers en werknemers. Dit is mogelijk omdat de situaties waarin de instrumenten ingezet kunnen worden strakker zijn afgebakend en het afwentelen van regulier ondernemersrisico dus ingeperkt is. Ook is de duur van de regeling korter ten opzichte van de regelingen in de buurlanden zodat een werkgever kan bezien of en hoe de bedrijfsvoering structureel moet worden aangepast. Door de combinatie van hogere loonsubsidie en strakkere koppeling aan de impact van de crisis verwacht het kabinet dat de regeling gebruikt zal worden door werkgevers om werknemers te behouden tijdens de crisis zonder dat ze regulier ondernemersrisico afwentelen.

De loonsubsidie wordt grotendeels gefinancierd uit het Algemeen Werkloosheidsfonds. Deze leden vragen wat de gevolgen zijn voor het fondsvermogen en de premieontwikkeling bij een middelgrote crisis en bij een grootschalige crisis, en hoe wordt voorkomen dat lasten onevenredig doorschuiven naar werkgevers en werknemers in latere jaren.

Door het karakter van de regeling zullen de uitgaven per jaar sterk schommelen. Deze hangen namelijk samen met de omvang van de crisis en het is niet de verwachting dat zich jaarlijks een (middel)grote crisis voordoet. In jaren dat er geen grote crisis is, zullen de inkomsten uit de structurele verhoging van de AWf-premie hoger zijn dan de uitgaven in het kader van dit wetsvoorstel. Dit verschil stroomt het fondsvermogen in. Als er zich een (middel)grote crisis voordoet, zal dit omgekeerd zijn en het fondsvermogen aangewend worden voor de loonsubsidies. De jaren dat de uitgaven lager zijn dan de inkomsten vangen zo het moment op dat de uitgaven hoger zijn dan de inkomsten wanneer zich een (middel)grote crisis voordoet. Uiteindelijk is de regeling over een langere periode naar verwachting budgetneutraal en zal het fondsvermogen structureel niet toe of afnemen vanwege het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de memorie van toelichting verschillende aanvraagmomenten, beslistermijnen, terugwerkende kracht en verlengingsmogelijkheden bevat. Deze leden vragen of de regering een eenvoudige beslisboom of praktijkhandreiking beschikbaar stelt voor werkgevers, werknemers en adviseurs, zodat in crisistijd snel duidelijk is welke route gevolgd moet worden.

In het kader van dit wetsvoorstel zullen tijdens de implementatie zeker hulpmiddelen en handreikingen ontwikkeld worden voor betrokken partijen die hen door het gehele proces ondersteunen. Dit zal in nauwe samenwerking met UWV, de Belastingdienst en het Ministerie van SZW gebeuren in co-creatie met de verschillende doelgroepen. Deze ondersteuning zal ruim voor de ingangsdatum beschikbaar zijn.

4. Rechtsbescherming

5. Verhouding tot nationale en internationale regelgeving

*De leden van de **D66-fractie** vragen de regering of, en zo ja hoe, andere Europese landen een vergelijkbaar systeem van arbeidsrechtelijke instrumenten en loonsubsidie bij crises kennen, of bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel naar andere voorbeelden is gekeken en vooral waar de concrete verschillen zitten in werkwijzen van deze stelsels.*

Bij de uitwerking van het wetsvoorstel zijn diverse alternatieven overwogen waarbij ook is gekeken naar vergelijkbare regelingen in Europese landen zoals Duitsland, België en Frankrijk. De grootste verschillen met de genoemde landen zien op drie punten. Ten eerste kunnen werkgevers in Duitsland, België en Frankrijk ook op steun rekenen bij economische neergang, terwijl de regering bij dit wetsvoorstel kiest voor een regeling waarbij regulier ondernemersrisico (waaronder economische conjunctuur) geen toegangsgrond is. De instrumenten in het wetsvoorstel zijn niet bedoeld voor een conjuncturele dip of een economische recessie. Hier is bewust voor gekozen vanuit economische overwegingen. Een regeling met ruimhartige steun én beperkte afbakening zou economisch inefficiënt zijn en naar verwachting erg duur. Ten tweede wordt in Duitsland, België en Frankrijk aan werknemers om een forsere bijdrage gevraagd (33–40% in Duitsland, 13% in België en 40% in Frankrijk). In voorliggend wetsvoorstel is sprake van een ruimere bijdrage vanuit de overheid en dus een relatief beperktere bijdrage van werkgever en werknemer ten opzichte van de genoemde landen vanwege de beperktere afbakening. Ten derde is de duur van de regelingen in Duitsland, België en Frankrijk langer.
De keuze voor de maximale duur van 6 maanden in voorliggend wetsvoorstel is het gevolg van de keuze om toegang tot het wetsvoorstel tijdelijk beschikbaar te maken in het geval van een crisis of calamiteit,

zodat een werkgever kan bezien hoe de bedrijfsvoering waar nodig duurzaam kan worden aangepast na afloop van- of nog lopende een crisis. Een uitgebreidere toelichting is opgenomen in onderdeel 2.8 van de memorie van toelichting.

*De leden van de **PRO-fractie** vragen of het loonoffer in overeenstemming is met de relevante internationale regelgeving en jurisprudentie.*

De regering heeft in kaart gebracht of de instrumenten uit het wetsvoorstel in overeenstemming zijn met de relevante nationale en internationale regelgeving en jurisprudentie. Voor het loonoffer, of te wel de loonvermindering op grond van de Wpc, is de verhouding tot het eigendomsrecht het meest relevant (artikel I van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dit artikel stelt dat natuurlijke en rechtspersonen recht hebben op het ongestoorde genot van hun eigendommen. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) benadrukt in zijn jurisprudentie dat toekomstig inkomen niet kan worden aangemerkt als eigendom, tenzij het al is verdiend of wanneer er een afdwingbare aanspraak/vordering op bestaat.
Het instrument van verminderde loondoorbetaling kan voor zover het loon als eigendom kan worden beschouwd, gezien worden als een beperking van het recht op het ongestoord genot van het eigendom en geen ontneming, onteigening, vernietiging of onbruikbaar maken van het eigendom. Vervolgens moet worden beoordeeld of deze inmenging gerechtvaardigd is door het te onderwerpen aan de toets van artikel 1 van het Eerste Protocol. De loonvermindering op grond van de Wpc, is verenigbaar met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. De loonvermindering op grond van de Wpc is namelijk van een wettelijk voorschrift voorzien en streeft een legitiem doel na in het algemeen belang, namelijk het waarborgen van de economische stabiliteit van de Nederlandse economie door middel van tijdelijke bescherming van werkgelegenheid tijdens een crisis. Bovendien is sprake van een redelijk evenwicht tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu.
Daarbij verdient vermelding dat de inzet van het instrument verminderde loondoorbetaling is begrensd tot het minimumuurloon. Een uitgebreidere toelichting is opgenomen in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting.

De leden van de PRO-fractie vragen met betrekking tot de aanpassing van de regels rondom de inkomstenverrekening of nog steeds wordt voorkomen dat mensen onder het sociaal minimum zakken, bijvoorbeeld door een aanvulling vanuit de Toeslagenwet.

De verminderde loondoorbetaling op grond van de Wpc kent een minimumuurloongarantie. Dit betekent dat het loon dat een werknemer ontvangt bij toepassing van de verminderde loondoorbetaling niet onder het minimumloon per uur mag komen. Dat geldt ook wanneer de loonvermindering met terugwerkende kracht plaatsvindt. De uurloongarantie garandeert dat mensen een inkomen van ten minste het sociaal minimum kunnen verdienen. Voor wie desondanks minder verdient, omdat de betreffende persoon in deeltijd werkt, is de Participatiewet een passende voorziening voor een aanvulling tot het sociaal minimum. Dit geldt voor alle werknemers die in deeltijd werken en voorkomt dat mensen heen en weer moeten tussen gemeente en UWV voor een aanvulling tot het sociaal minimum.

Het kabinet kiest er om bovengenoemde redenen niet voor om werknemers voor wie de verminderde loondoorbetaling wordt toegepast, recht te geven op een toeslag in het kader van de Toeslagenwet. De Toeslagenwet geldt nu alleen voor mensen met een loondervingsuitkering. Werknemers die te maken krijgen met een verminderde loondoorbetaling op grond van de Wpc, ontvangen vaak geen loondervingsuitkering. Om deze werknemers ook onder de Toeslagenwet te laten vallen, zou de doelgroep van de Toeslagenwet verbreed moet worden naar mensen zonder loondervingsuitkering, wat verder gaat dan de Wpc. Dit zou een fundamentele wijziging zijn van de doelgroep van de Toeslagenwet.

De leden van de PRO-fractie hebben vragen over de wijzigingen met betrekking tot het maatmanloon, de inkomensverrekening bij uitkeringen en de transitievergoeding. Deze leden lezen dat hierover gesprekken met UWV plaatsvinden omdat UWV risico's ziet. Zij vragen allereerst om een reflectie hieromtrent. Vervolgens vragen zij of de regering bereid is de Kamer hierover te informeren als dit traject verder gevorderd is.

De gesprekken waar de leden van de fractie van PRO naar verwijzen zien op de risico's die UWV ziet bij een uitzondering in het Dagloonbesluit. In reactie op vragen van de leden van de fractie van PRO is de stand van zaken van deze gesprekken toegelicht. Voor inkomstenverrekening bij UWV, maatmanloon en de transitievergoeding heeft de regering in de memorie van toelichting ook aangekondigd dat een aantal wijzigingen worden voorbereid in lagere regelgeving vanwege de gevolgen van een loonvermindering op grond van de Wpc voor de drie onderdelen. Voor inkomstenverrekeningen bij UWV geldt bijvoorbeeld dat zonder wijziging in lagere regelgeving het lagere loon als gevolg van de Wpc loonvermindering geheel of gedeeltelijk teniet wordt gedaan door een verhoging van de uitkering. Vanwege het uitgangspunt dat werkgevers, werknemers en de overheid bijdragen aan de regeling acht de regering het niet wenselijk dat de bijdrage van werknemers teniet wordt gedaan door een verhoging van de uitkering.

De benodigde wijzigingen in onder meer het Algemeen inkomensbesluit socialezekerheidswetten (AIB) worden momenteel uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur in nauw overleg met UWV.

Het streven is om de concept algemene maatregel van bestuur, waar ook de uitzonderingen in het Dagloonbesluit onderdeel van zijn, in het vierde kwartaal open te stellen voor internetconsultatie en uitvoeringstoetsen. Vervolgens wordt uw Kamer zo spoedig mogelijk geïnformeerd over de uitkomst en vervolgstappen.

Ook vragen de leden van de PRO-fractie een reflectie over de dagloonsystematiek. Deze leden merken op dat de dagloonsystematiek in het verleden eveneens voor problemen heeft gezorgd en vragen hoe deze risico's worden beoordeeld.

Zoals ook is aangegeven in reactie op vragen van de wetgevingsrapporteurs vindt het kabinet het niet wenselijk dat de tijdelijke (maximaal zes maanden) loonverlaging in de Wpc mogelijk jarenlang doorwerkt in de hoogte van latere loongerelateerde uitkeringen. Dit ondanks dat het maken van een uitzondering niet aansluit bij het uitgangspunt van het Dagloonbesluit dat het dagloon gebaseerd wordt op het daadwerkelijk genoten loon en dat het toevoegen van een nieuwe uitzondering niet in lijn is met de gewenste vereenvoudiging van het Dagloonbesluit.

Naar aanleiding van de uitvoeringstoets van UWV is door het Ministerie van SZW een analyse gemaakt van de diverse varianten van loonverminderingen. Uit deze analyse is naar voren gekomen dat ook voor tijdelijke onvrijwillige loonverminderingen op basis van goed werknemerschap (artikel 611 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek) en een eenzijdig wijzigingsbeding (artikel 613 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek) een goede onderbouwing ontbreekt om hier anders mee om te gaan dan met de loonvermindering op grond van de Wpc. Als gevolg van de analyse en gesprekken hierover is het kabinet voornemens om in het Dagloonbesluit een uitzondering op te nemen voor de Wpc-loonvermindering én voor loonverminderingen op basis van goed werknemerschap en een eenzijdig wijzigingsbeding. Wat daarbij een rol speelt, is het risico op uitvoeringsproblemen bij UWV als een rechter het als onevenredig beschouwt als de wetgever alleen een uitzondering maakt voor de Wpc en niet voor de andere vergelijkbare tijdelijke onvrijwillige loonverminderingen. UWV zou in dat geval voortaan alle loonverlagingen in een referteperiode moeten beoordelen, terwijl UWV niet kan bepalen om welke reden het loon lager is. Ook zou UWV mogelijk met terugwerkende kracht herstelacties uit moeten voeren. Het kabinet wil net als UWV dit risico niet lopen. Ook al worden eenzijdig opgelegde loonsverlagingen in de praktijk door de rechter zelden goedgekeurd. Door de uitzondering in het Dagloonbesluit voor de Wpc-loonvermindering te verbreden naar tijdelijke loonverminderingen op basis van goed werknemerschap en een eenzijdig wijzigingsbeding worden de door UWV in de uitvoeringstoets geschetste risico's op dit punt gemitigeerd.

*De leden van de **CDA-fractie** lezen dat verminderde loondoorbetaling volgens de memorie van toelichting een (kleine) impact kan hebben op de hoogte van pensioenen. Hiervoor wordt geen wettelijke uitzondering gemaakt. In plaats daarvan wordt verwezen naar de mogelijkheid voor werkgevers en werknemers om onderling, via cao's of pensioenreglementen, afspraken te maken over het doorbetalen van pensioenpremies over het deel van het loon dat door deze wet wordt verminderd, om terugval in de pensioenopbouw te voorkomen. Kan de regering toelichten of zij ervan uitgaat dat sociale partners deze aanvullende afspraken in de praktijk standaard of in de meeste gevallen zullen maken, of dat dit per sector en werkgever sterk kan verschillen? Acht de regering het, gezien dit mogelijke effect op pensioenopbouw, wenselijk dat de wet op dit punt geen expliciet kader of norm bevat over de wenselijkheid van het voorkomen van pensioenterugval, en zo ja, waarom is ervoor gekozen dit volledig over te laten aan cao-partijen en individuele afspraken?*

De regering heeft er bewust voor gekozen om geen expliciet kader of norm op te nemen voor het doorbetalen van pensioenpremies als de loonvermindering op grond van het wetsvoorstel wordt ingezet. Werkgevers en werknemers kunnen onderling in individuele afspraken, bij cao of in pensioenreglementen afspraken maken over het doorbetalen van pensioenpremies over het deel van het loon dat op grond van onderhavig wetsvoorstel is verminderd, om terugval in de pensioenopbouw te voorkomen. Door geen expliciet kader of norm op te nemen kan op decentraal niveau de uitwerking gekozen worden die het beste past en afspraken worden gemaakt die daarbij aansluiten. In de praktijk worden dit soort afspraken ook veelvuldig gemaakt als een werknemer voor langere tijd met (onbetaald) verlof gaat, en wél pensioen wil blijven opbouwen.[20] De verwachting van het kabinet is daarom dat ook voor deze situatie in de praktijk afspraken gemaakt zullen worden en inmenging van de overheid niet nodig is.

[20] Artikel 10a, tweede lid, UBLB is de wettelijke basis voor deze regeling.

6. Regeldruk en gevolgen

*De leden van de **PRO-fractie** vragen hoe de regering heeft bepaald wat de Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf-)premieverhoging moet zijn. Deze leden vragen een cijfermatige onderbouwing.*

Voor de verhoging van de AWf-premie is een inschatting gemaakt van hoe vaak een grote, landelijke crisis plaatsvindt waarbij de Wpc tot uitkering zal komen. En hoe hoog de uitgaven tijdens die crisis zouden zijn zodat de uitgaven in crisistijd ook gedekt zijn.

Voor de raming is gekeken naar alle periodes van economische recessie sinds de Tweede Wereldoorlog en de gemiddelde krimp van het bruto binnenlands product (bbp) tijdens die recessie. Ondanks dat een economische recessie in het kader van het wetsvoorstel geen crisis is die toegang biedt tot de instrumenten, is een krimp van het bbp gebruikt als voorspeller vanwege het ontbreken van andere geschikte data om de raming op te baseren. Hieruit volgt dat gemiddeld eens in de zeven jaar een periode van recessie is. Het uitgangspunt van de raming zijn de uitgaven aan de eerste NOW-tranche en de bbp-krimp die toen plaatsvond. Per recessie in het verleden is vervolgens gekeken hoe de bbp-krimp zich verhoudt tot de bbp-krimp tijdens NOW-1 en op basis daarvan een inschatting gemaakt wat de uitgaven in het verleden zouden zijn. Uit deze vergelijking volgt dat de Wpc-uitgaven zouden variëren, maar gemiddeld ongeveer € 1,2 miljard per crisis zouden bedragen.

Daarnaast is in de raming rekening gehouden met het behoud van banen door de Wpc waardoor er minder beroep op WW-uitkeringen wordt gedaan. Voor het behoud van banen is een inschatting gemaakt op basis van de publicatie «Lessen voor de NOW» van het Centraal Planbureau (2020). Op basis hiervan houdt de raming rekening met een inverdieneffect van 20% richting de WW. Dat wil zeggen: voor elke 100 werknemers waar de Wpc op van toepassing is, worden 20 WW-uitkeringen bespaard. Per crisis in het verleden zou dat een inverdieneffect op de WW-uitkering van gemiddeld ongeveer € 0,6 miljard zijn.

De netto uitgaven (Wpc en inverdieneffect op de WW) zijn naar verwachting ongeveer € 0,7 miljard per crisis. Dat komt uit op ongeveer € 95 miljoen per jaar wanneer eens in de zeven jaar een grote, nationale crisis plaatsvindt. Het verhogen van de AWf-premie met de kleinst mogelijke stap (0,01 procentpunt) levert ongeveer € 25 miljoen aan inkomsten op. Een verhoging van de AWf-premie met 0,04 procentpunt is daarom nodig om de uitgaven in crisistijd te kunnen dekken.

Ook vragen de leden van de PRO-fractie wanneer wordt gemonitord of de premie afdoende is en op welke wijze wordt bijgestuurd indien dat nodig blijkt. Deze leden vragen wanneer deze monitoring voor het eerst plaatsvindt en geven aan graag te zien dat dit snel gebeurt na een eerste crisis.

De geschatte uitgaven tijdens reguliere jaren zijn gedekt op de SZW-begroting. De verhoging van de AWf-premie dekt naar verwachting de uitgaven (gemiddeld per jaar, bezien over een lange periode) voor grote crises. Deze uitgaven zullen sterk schommelen per jaar. In de raming is geprobeerd vooraf zo goed mogelijk in te schatten welke premieverhoging nodig is om dit wetsvoorstel budgetneutraal in te voeren. Het kabinet verantwoordt de uitgaven in het kader van dit wetsvoorstel aan uw Kamer via de reguliere begrotingscyclus.

Er is geen directe koppeling tussen de premie-inkomsten en uitgaven uit het fonds. Het kabinet besluit afzonderlijk over de inkomsten en uitgaven van het Rijk. Volgens de begrotingsregels van het kabinet leiden hogere uitgaven dan verwacht dus niet tot een verdere stijging van de AWf-premie. Anderzijds zijn lagere uitgaven in het kader van dit wetsvoorstel in de begrotingsregels van het kabinet geen aanleiding om de AWf-premie te verlagen.

De leden van de PRO-fractie vragen de regering nader te onderbouwen waarom de arbeidsmarkt in Caribisch Nederland anders functioneert en andere uitdagingen kent als het specifiek gaat om de noodzaak van een regeling zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. Deze leden vinden de onderbouwing hiervoor niet terug in de tekst en vinden dit wetsvoorstel op dit punt te summier.

Het met uw Kamer gedeelde rapport «Arbeidsrecht Caribisch Nederland»[21] bevestigt dat de arbeidsmarkt op de drie eilanden specifieke kenmerken vertoont. De onderzoekers benoemen in het bijzonder dat er in Caribisch Nederland in vergelijking met Europees Nederland relatief veel vaste arbeidsovereenkomsten en eenmanszaken zijn en juist weinig flexibele arbeidscontracten en deeltijdwerk. Ook is er sprake van een relatief grote publieke sector in Caribisch Nederland.

De op de arbeidsmarkt betrekking hebbende constatering in de memorie van toelichting is echter niet bedoeld als opmaat naar een conclusie dat een regeling zoals in het wetsvoorstel wordt voorgesteld, voor Caribisch Nederland niet nodig zou zijn. De overwegingen om de reikwijdte van het wetsvoorstel tot Europees Nederland te beperken, zijn niet zozeer ingegeven door redenen die samenhangen met de arbeidsmarkt van Caribisch Nederland, maar primair overwegingen met betrekking tot uitvoerbaarheid in de specifieke context van de drie eilanden. Daarmee zet de regering geen punt. Zoals geschetst in de beantwoording op een eerdere vraag over Caribisch Nederland, is nadere verkenning en afweging geraden, met als uiteindelijk doel een passende maatwerkoplossing voor Caribisch Nederland tot stand te brengen. De regering heeft immers duidelijk gesteld dat het met dit wetsvoorstel beoogde doel ook voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba van toepassing is.

De leden van de PRO-fractie hebben nog enkele vragen over de ramingen. Deze leden lezen dat het aantal werkgevers en werknemers is geraamd op respectievelijk 30.000 en 400.000. Deze leden vragen hoe deze aantallen zich verhouden tot de aantallen aanvragen en toekenningen van de NOW. Deze leden lezen voorts dat de uitgaven zijn geraamd op basis van ervaringen met de NOW en een historische analyse van recessies. Deze leden merken op dat een recessie juist niet tot de reikwijdte van deze wet behoort en vragen de regering hierop te reflecteren.

Bij de ramingen voor een grootschalige crisis is gebruik gemaakt van gegevens bij de NOW. De NOW is de enige recente regeling die is ingezet ten tijde van een grootschalige crisis en enigszins vergelijkbaar is met de regeling in dit wetsvoorstel. Voor het schatten van de regeldrukeffecten is vooral gekeken naar het aantal werkgevers en werknemers dat te maken heeft gekregen met de NOW tranches vijf tot en met acht, omdat dat de economische schok door contactbeperkende maatregelen ten tijde van de eerdere tranches historisch gezien uitzonderlijk was. De regeling in dit wetsvoorstel is gerichter dan de NOW, waardoor het gebruik naar verwachting lager ligt.

---

[21] *Kamerstukken II*, 2025/26, 29 544, nr. 1305

	NOW 3.3	NOW 4	NOW 5	NOW 6
Werkgevers				
Aanvragen	43.000	25.000	39.000	29.000
Toekenningen	42.000	25.000	38.000	28.000

Bron: UWV (1-1-2026) bewerking SZW.

Voor de raming van de financiële gevolgen is gebruik gemaakt van de realisatiecijfers van de eerste tranche. Deze cijfers waren namelijk ten tijde van de raming grotendeels vastgesteld. Deze cijfers zijn geschaald naar de intensiteit van die crisis en gecorrigeerd voor de andere vormgeving van onderhavig wetsvoorstel zoals het lagere vergoedingspercentage van 65% en de mogelijkheid om te herplaatsen.

Het klopt dat een economische recessie in het kader van het wetsvoorstel geen crisis is die toegang biedt tot de instrumenten. Het is echter lastig te voorspellen hoe vaak een grote crisis zich zal voordoen. De krimp van het bbp ten tijden van de eerste NOW-tranche kan hierbij een handvat bieden. De NOW ging immers gepaard met een krimp van het bbp en deze data is voor een lange tijdreeks beschikbaar. Kijkend naar alle periodes van recessie sinds de Tweede Wereldoorlog is de huidige verwachting dat een grote crisis die wel toegang geeft tot de instrumenten in het wetsvoorstel zich eens per zeven jaar voordoet.

*De leden van de **CDA-fractie** vragen of de regering de regeldruk kan uitsplitsen naar kleine, middelgrote en grote werkgevers. Kan daarbij specifiek worden ingegaan op werkgevers zonder ondernemingsraad of HR-afdeling, die wel in korte tijd een aanvraag moeten voorbereiden, werknemers moeten informeren, een personeelsvergadering moeten organiseren en gegevens voor UWV moeten aanleveren?*

In de memorie van toelichting is de regeldruk voor een gemiddelde werkgevers als gevolg van de verschillende onderdelen in het wetsvoorstel gedetailleerd uitgesplitst inclusief de bijbehorende tijd die een werkgever hier naar verwachting aan kwijt is. De regering heeft er bewust voor gekozen om gemiddelde regeldrukeffecten op te nemen door de effecten in kaart te brengen voor een werkgever met 14 werknemers. Een nadere uitsplitsing naar kleine, middelgrote en grote werkgevers kan niet worden gemaakt. De exacte regeldrukeffecten hangen namelijk af van diverse factoren, zoals de aard van de crisis, of de werkgever ervoor kiest om in één keer voor zes maanden aan te vragen of kiest voor kortere periodes en mogelijke verlenging(en), en van welke instrument(en) de werkgever gebruik maakt. Ook zou een nadere uitsplitsing de indruk kunnen wekken dat de regeldrukeffecten voor iedere werkgever hetzelfde zullen zijn. Dat is niet zo, omdat de regeldrukeffecten naast de genoemde factoren ook afhangen van de precieze omvang van een organisatie en de organisatiestructuur.

De verwachting van het kabinet is dat de regeldrukeffecten voor kleinere werkgevers lager zullen zijn en voor grotere werkgevers hoger, vanwege het aantal werknemers en waarschijnlijk ook de complexiteit van de organisatiestructuur.
Het kabinet erkent dat een grote werkgever waarschijnlijk gemakkelijker de benodigde expertise en capaciteit kan organiseren voor het aanvraagproces. Door het opstellen van handreikingen en hulpmiddelen – met informatie die bijvoorbeeld ook specifiek zal zien op de situatie van kleinere werkgevers zonder ondernemingsraad – zullen werkgevers zoveel mogelijk geholpen worden. Zodat zij ook tijdens een crisis eenvoudig de stappen kunnen doorlopen die noodzakelijk zijn voor een aanvraag.

*De leden van de **D66-fractie** lezen dat in reactie op de uitvoeringstoets door UWV de regering schrijft dat UWV nader onderzoek kan doen indien de stukken van de werkgever aanleiding tot twijfel geven, bijvoorbeeld als er via andere kanalen signalen binnenkomen over misbruik. Deze leden zijn benieuwd op welke mogelijke signalen de regering doelt.*

Het is belangrijk om hier te benadrukken dat het de verwachting van de regering is dat werkgevers een aanvraag zullen doen wanneer zij hier recht op hebben en de ondersteuning nodig hebben in tijden van crisis en niet om misbruik te maken van de mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt. Het kan echter niet uitgesloten worden dat een werkgever toch onterecht een aanvraag doet door bijvoorbeeld vervalste documenten over de effecten van een crisis op het bedrijf en het gegeven advies van de medezeggenschap aan te leveren. In dat geval kunnen bijvoorbeeld werknemers op wie de instrumenten worden toegepast de ondernemingsraad, of vakbonden die via het meldpunt op de hoogte zijn gebracht door Onze Minister, een signaal afgeven dat de betreffende werkgever niet geraakt is door een crisis.

De leden van de D66-fractie lezen dat de werkgever aannemelijk kan maken dat hij is geraakt door een crisis. Deze leden lezen dat de werkgever bijvoorbeeld in dat kader een overzicht van twee maanden meesturen van de uren die werknemers hebben gewerkt kort voordat de overheidsmaatregelen werden getroffen en een overzicht van de uren in de perioden van twee aaneengesloten maanden die werknemers hebben gewerkt nadat de overheidsmaatregelen worden getroffen. Deze leden zijn benieuwd hoe de regering het risico inschat dat werkgevers deze uren meer dan noodzakelijk bijstellen teneinde het aannemelijker te maken dat de werkgever is geraakt.

Het risico dat een werkgever de uren manipuleert wordt als klein ingeschat. Een werkgever heeft er natuurlijk baat bij dat hij een positieve beschikking krijgt. Maar ook met deze beschikking mag hij de instrumenten alleen inzetten voor de uren dat er niet gewerkt kan worden vanwege de crisis. Over de uren dat er niet gewerkt wordt en de werkgever een loonsubsidie kan krijgen, draagt de werkgever zelf 25% van de loondoorbetaling. Een werknemer die het niet eens is met de inzet van de instrumenten herplaatsing of verminderde loondoorbetaling door zijn werkgever kan zich ook wenden tot de kantonrechter. Aanvragen die precies op of net boven de grens van 20% uitkomen kunnen aanleiding zijn voor UWV om aanvullende vragen te stellen bij de werkgever om dit nader te onderbouwen. UWV kan niet in alle gevallen op voorhand beoordelen of het aangevoerde verhaal van de werkgever juist is. Dit risico wordt onderkend door de regering en is waar mogelijk gemitigeerd. Bijvoorbeeld door de voorwaarde op te nemen dat het advies van de medezeggenschap meegestuurd moet worden bij de aanvraag. Als een werkgever hierin gemanipuleerde cijfers laat zien om zo gebruik te kunnen maken van de instrumenten is het de verwachting dat hier vanuit de medezeggenschap commentaar op zal komen. Met de drempels en prikkels die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, verwacht de regering dat er voldoende mitigerende maatregelen zijn om misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk te voorkomen.

*De leden van de **VVD-fractie** hechten eraan dat een crisisregeling juist in crisistijd snel en eenvoudig toepasbaar is. Deze leden constateren dat zowel de Raad van State als UWV aandacht vragen voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Zo merkt UWV op dat de beoordeling of een werkgever daadwerkelijk door een crisis wordt geraakt en minimaal*

20% van zijn arbeidscapaciteit niet kan benutten, complex kan zijn. Ook de Raad van State wijst op de administratieve lasten die samenhangen met de verschillende procedurele vereisten.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader kan toelichten hoe wordt voorkomen dat werkgevers juist op het moment dat zij snel duidelijkheid nodig hebben, worden geconfronteerd met langdurige procedures en administratieve lasten. Welke doorlooptijden acht de regering acceptabel in een grootschalige crisissituatie? En hoe wordt voorkomen dat uitvoeringsproblemen bij UWV de effectiviteit van de regeling beperken?

In het wetsvoorstel is een balans gezocht tussen gerichtheid van de regeling, de benodigde snelheid in crisistijd en het doenvermogen van de verschillende betrokken partijen. De (maximale) doorlooptijden waarop is uitgekomen acht het kabinet als redelijk en acceptabel zowel bij kleine als grote crises. Het doel is levensvatbare bedrijven te ondersteunen en verondersteld mag worden dat levensvatbare bedrijven het enkele weken op eigen kracht betalen van de loonkosten moeten kunnen overbruggen. Bij een grote crisis bestaat de mogelijkheid bij ministeriële regeling criteria aan te wijzen aan de hand waarvan aannemelijk wordt geacht dat een werkgever door de crisis is geraakt. Mocht blijken dat de volumes bij UWV oplopen waardoor de beslistermijn van zes weken overschreden dreigt te worden, dan zullen het Ministerie van SZW en UWV in onderling overleg bezien op welke wijze de criteria aangepast kunnen worden. UWV hoeft dan in minder gevallen te toetsen dat de werkgever is geraakt door een crisis, wat de snelheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel ten goede komt.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State over de complexiteit en administratieve lasten die het advies van de ondernemingsraad met zich meebrengt, heeft het kabinet het proces voor de initiële aanvraag nog eens bezien. Om ruimte te bieden voor meer maatwerk, heeft het kabinet ervoor gekozen dat werkgevers een keuzemogelijkheid krijgen bij het aanvragen van het crisistijdvak. Zij kunnen – net zoals dat al voorgesteld wordt bij de loonsubsidie – een initiële aanvraag doen voor twee, vier of zes maanden. Als gevolg van deze aanpassing hoeft een werkgever niet drie separate aanvragen te doen als de werkgever voor de volledige zes maanden de inzet van de instrumenten nodig heeft en meteen aanvraagt voor zes maanden. Eén aanvraag en één advies van de ondernemingsraad kan dan volstaan. Bij de aanvraag zal de werkgever wel aannemelijk moeten maken dat hij verwacht voor de drie periodes van twee maanden geraakt te zijn door de crisis.

*De leden van de **PRO-fractie** merken op dat de Raad van State kritisch is op de mate waarin dit wetsvoorstel in staat is grote crises op te vangen. Deze leden wijzen er tevens op dat UWV in de uitvoeringstoets aangeeft dat «er aanzienlijke tijd voorbijgaat voordat UWV een bedrag loonsubsidie kan betalen aan de werkgever» en dat de Belastingdienst aangeeft bij een grote crisis het handhavingsproces nader te willen bezien. Deze leden vragen of kan worden uitgesloten dat bij een grote crisis alsnog in korte tijd een nieuwe NOW-regeling moet worden opgesteld. Voorts vragen deze leden of er een bepaald omslagpunt is in het aantal aanvragen dat de regeling niet meer (tijdig) aan zou kunnen.*

De regering heeft in reactie op het advies van de afdeling Advisering van de Raad van State aangegeven de opvatting dat de regeling voor grootschalige crises onvoldoende meerwaarde biedt niet te delen. Schaalbaarheid van de regeling is één van de ontwerpprincipes geweest. Hierdoor is een regeling vormgegeven die voor zowel kleine als grote

crises ondersteuning kan bieden aan werkgevers. Tegelijkertijd wordt onderschreven dat het vanwege de onvoorspelbaarheid van een crisis er niet één standaardoplossing bestaat voor alle soorten crises en calamiteiten. Daarom is gekozen voor een duidelijke, zekere en stevige basis waarop werkgevers kunnen terugvallen en die tegelijkertijd tijd biedt om eventueel aanpalend beleid te ontwikkelen voor naast de instrumenten uit dit wetsvoorstel of voor na afloop van de crisis. Aan de toepasbaarheid van de regeling tijdens een grote crisis wordt niet getwijfeld.

De opmerking van de Belastingdienst ziet voornamelijk op de situatie dat er een grote hoeveelheid werkgevers tegelijkertijd met vragen zouden komen. In geval zich een grootschalige crisis voordoet in de toekomst, zal bekeken moeten worden wat de impact is voor de handhaving en welk niveau van dienstverlening hierbij mogelijk is. Het kabinet is voornemens vooruitlopend op inwerkingtreding van het wetsvoorstel met de Belastingdienst afspraken te maken over hoe het handhavingsproces en niveau van dienstverlening er op hoofdlijnen uit zou kunnen zien tijdens een grootschalige crisis.

Tot slot heeft UWV inderdaad ook zorgen geuit over de uitvoerbaarheid tijdens een grootschalige crisis. Om het wetsvoorstel bij grootschalige crises uitvoerbaar te houden is de mogelijkheid ontwikkeld om bij ministeriële regeling criteria aan te wijzen aan de hand waarvan aannemelijk wordt geacht dat een werkgever door de crisis is geraakt. Hiermee wordt beoogd dat UWV sneller kan beoordelen of een werkgeven aan de voorwaarden voldoet omdat de reguliere toets op geraaktheid niet van toepassing is. UWV moet beoordelen of aan selectiecriteria en meldingsplicht bij het meldpunt is voldaan. In het geval de criteria niet ruim genoeg zijn en UWV alsnog dreigt vast te lopen in het grote aantal aanvragen dat beoordeeld moet worden op de reguliere wijze, zullen het Ministerie van SZW en UWV in onderling overleg bezien op welke wijze de criteria aangepast kunnen worden zodat aanvragen sneller behandeld kunnen worden. Hierbij is geen sprake van een omslagpunt, maar van een geleidelijke schaal van een situatie waarin geen selectiecriteria worden ingezet (ofwel de gebruikelijke toets op geraaktheid) tot zeer ruime selectiecriteria die voor vrijwel alle werkgevers van toepassing zijn. Door deze opschaling van selectiecriteria is de verwachting dat de uitvoerbaarheid van de Wpc gegarandeerd kan worden.

De leden van de PRO-fractie lezen in de memorie de volgende zinsnede: «De oplossingsrichtingen die UWV zelf voor ogen heeft om de kwetsbaarheden op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik te mitigeren, kunnen de reeds opgenomen mitigerende maatregelen complementeren». Deze leden merken op dat zij aanslaan op het woord «kunnen» en vragen of deze oplossingsrichtingen daadwerkelijk zullen worden toe of dat de mogelijkheid wordt opengehouden om deze al dan niet later toe te passen.

Om de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik te adresseren benoemt UWV drie oplossingsrichtingen in de uitvoeringstoets.
– Versterken van het aanvraagproces cruciaal met een expertsysteem en gerichte vraagstelling zodat een plausibiliteitscheck gedaan kan worden.
– Nadruk op gedragsbeïnvloeding en bewustwording.
– Risico gestuurde controle achteraf.

In de uitvoeringstoets heeft UWV aangegeven voornemens te zijn in de implementatiefase een Integrale Fraude Risicoanalyse (IFRA) te gaan uitvoeren.

Dit is noodzakelijk om gerichte beheersmaatregelen te ontwikkelen en hun haalbaarheid en effectiviteit vast te stellen. De oplossingsrichtingen die UWV heeft genoemd in de uitvoeringstoets worden daarin meegenomen.

*UWV krijgt een centrale rol bij de initiële aanvraag, verlengingsaanvragen en loonsubsidie, zo lezen de leden van de **CDA-fractie**. Deze leden vragen of UWV op het moment van inwerkingtreding voldoende capaciteit heeft om zowel kleinschalige calamiteiten als een grotere crisis tijdig te verwerken.*

De inwerkingtreding is voorzien op 1 januari 2029. Daarmee heeft UWV tijd om de systemen in te richten, draaiboeken op te stellen en de benodigde capaciteit in te richten. Het kabinet gaat ervan uit dat UWV bij inwerkingtreding deze schaalbare regeling kan uitvoeren. Gedurende de implementatietermijn blijft het kabinet uiteraard met UWV in overleg over de stand van zaken van de implementatie. In situaties zoals grootschalige crises waarin het noodzakelijk is om nog verder op te schalen, is extra capaciteit nodig inclusief bijkomende kosten. In de uitvoeringstoets konden er voor deze situatie geen ramingen gegeven worden, omdat de benodigde extra capaciteit en bijkomende kosten afhankelijk van aard en omvang van de crisis zijn. Het Ministerie van SZW en UWV zullen in die situatie met elkaar in gesprek gaan om de effecten te bespreken en nadere afspraken maken over de benodigde aanvullende financiering. Er zijn wel organisatorische grenzen aan de mogelijkheden voor UWV om in een vrij kort tijdbestek capaciteit te gaan opschalen. Indien het niet mogelijk blijkt om de capaciteit op de schalen, kan overwogen worden om de selectiecriteria aan de hand waarvan aannemelijk wordt geacht dat een werkgever door de crisis is geraakt te verruimen. Op die manier is minder capaciteit nodig voor de toets op geraaktheid.

8. Misbruik en oneigenlijk gebruik, toezicht en handhaving

*De leden van de **D66-fractie** lezen dat geautomatiseerde controles moeilijk zijn omdat de opgegeven subsidiabele uren weinig samenhang vertonen met andere gegevens in de loonaangifte. De regering wijst op de wettelijke inlichtingenplicht en dat werknemers en medezeggenschapsorganen toezicht kunnen houden. Deze leden zijn benieuwd of de regering hiermee het wetsvoorstel afdoende fraudebestendig acht.*

De instrumenten in voorliggend wetsvoorstel zijn zo vormgegeven dat zij aantrekkelijk zijn voor werkgevers die daadwerkelijk in een crisissituatie ondersteuning nodig hebben. Het wetsvoorstel bevat duidelijke waarborgen, voorwaarden en financiële drempels en prikkels die misbruik zo veel als mogelijk mitigeert. Omdat subsidiabele uren niet één op één samenhangen met andere loongegevens, ligt volledige geatomiseerde controle niet voor de hand. Dat doet echter geen afbreuk aan de betrouwbaarheid van de systematiek: werkgevers hebben een wettelijke inlichtingenplicht en de combinatie van andere verplichtingen en controlemogelijkheden door UWV vormt een solide basis voor een zorgvuldige uitvoering.

*De leden van de **PRO-fractie** vragen op welke wijze kan worden uitgesloten dat deze regeling als verdienmodel wordt gebruikt.*
De leden van de PRO-fractie maken zich zorgen over strategisch gedrag rondom subsidiabele uren, aangezien de Belastingdienst niet de juistheid en volledigheid kan aantonen hiervan. Deze leden vragen om een nadere toelichting hoe deze wordt vastgesteld en welke vrijheid werkgevers hebben in het rapporteren of beïnvloeden hiervan. Zij vragen vervolgens om een beschouwing hoe misbruik en oneigenlijk gebruik wordt voorkomen.

Er zijn grenzen aan volledige uitsluiting van strategisch gedrag. In geen enkel stelsel zijn deze volledig uitgesloten, maar met de combinatie van mitigerende maatregelen bevat het wetsvoorstel voldoende waarborgen om oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk te ontmoedigen. Hieronder is een overzicht opgenomen van de mitigerende maatregelen die zijn getroffen.

In de fase van de initiële aanvraag is UWV sterk afhankelijk van de juistheid van het verhaal en aangeleverde documenten door de werkgever. Dit wetsvoorstel creëert daarom een vier-ogen principe door de werkgever te verplichten de medezeggenschap om advies te vragen en het informeren van een belanghebbende vereniging van werknemers. Dit verkleint het risico op manipulatie. Ook staat het een belanghebbende vereniging van werknemers, ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of de in de onderneming werkzame personen vrij om meldingen te maken indien er een vermoeden is van misbruik. De werkgever is verplicht juiste en volledige gegevens te verstrekken en in het kader van toezicht, gehouden om inzage te geven in zijn administratie als hierom wordt verzocht. Bij het niet nakomen van deze inlichtingenplicht kan UWV een bestuurlijke boete opleggen.

Bij de inzet van de instrumenten bestaat het risico dat de werkgever de inzet van het instrument verminderde loondoorbetaling niet beperkt tot de uren dat er niet gewerkt kan worden vanwege de crisis. Een werkgever heeft zelf geen voordeel bij het niet laten werken van de werknemer ook al kan dit wel, omdat hij altijd zelf een deel van de loonkosten draagt. Een werknemer die het niet eens is met de inzet van de instrumenten herplaatsing of verminderde loondoorbetaling door zijn werkgever zal zich kunnen wenden tot de kantonrechter.

Wat betreft het risico dat een werkgever fraudeert bij zijn loonsubsidie, het volgende. Ten eerste kan een werkgever alleen een loonsubsidie aanvragen wanneer hij een positieve beschikking heeft op zijn initiële aanvraag. Deze werkgever heeft dus aangetoond dat er een crisis is en aannemelijk gemaakt dat hij hierdoor geraakt is. Vervolgens kan hij alleen subsidiabele uren opgeven wanneer de verminderde loondoorbetaling is toegepast. Samen met softwareontwikkelaars wordt tijdens de implementatie verder onderzocht of het middels de softwarepakketten onmogelijk gemaakt kan worden dat werkgevers subsidiabele uren opgeven zonder dat de verminderde loondoorbetaling is toegepast. Werknemers zullen niet accepteren dat een werkgever het loon vermindert terwijl zij wel gewerkt hebben. Hiervan gaat dus ook een controlerende werking uit bij de loonsubsidie.

Ten tweede moet de medezeggenschap ook geïnformeerd worden over de uren waarover de verminderde loondoorbetaling is toegepast per categorie van uitwisselbare functies. De medezeggenschap heeft er belang bij dat dit een juiste weergave is van de realiteit, omdat anders voor te veel uren de verminderde loondoorbetaling zou zijn toegepast ten koste van de werknemers. Deze controlerende functie vanuit de medezeggenschap is een stimulans voor werkgevers om te zorgen dat de betreffende informatie juist wordt opgegeven bij de aangifte loonheffingen.

Tot slot moet een werkgever op grond van de inlichtingenplicht desgevraagd informatie kunnen verstrekken over het toepassen van de verminderde loondoorbetaling en de subsidiabele uren. Bij het overtreden van de inlichtingenplicht kan het UWV een bestuurlijke boete opleggen. Binnen het reguliere proces bij de Belastingdienst kan risicogerichte controle plaatsvinden of er juiste aangifte loonheffingen is gedaan. De Belastingdienst houdt geen toezicht op de subsidievoorwaarde van

loonvermindering. Controle op de juistheid van het gegeven subsidiabele uren is binnen het reguliere handhavingsproces niet mogelijk.
Als de werkgever fraudeert met de aangifte loonheffingen door gemanipuleerde subsidiabele uren en lonen te verantwoorden, kan de Belastingdienst op basis van concrete signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik achteraf ingrijpen. Het bewaken van de gegevenskwaliteit in de loonaangifteketen is onderdeel van een breder frauderisicomanagementproces. In uitzonderlijke gevallen kan UWV aangifte doen bij het Openbaar Ministerie, dat vervolgens een strafrechtelijk onderzoek kan instellen.

De leden van de PRO-fractie vragen op welke wijze wordt gecontroleerd dat de arbeidsrechtelijke instrumenten op de juiste wijze worden ingezet. Deze leden vragen of het klopt dat UWV hier niet op toetst.

UWV controleert of een werkgever in aanmerking komt voor het inzetten van de instrumenten en niet of de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling juist worden toegepast. De inzet van de arbeidsrechtelijke instrumenten is namelijk civielrechtelijk van aard. Deze instrumenten grijpen in op de individuele arbeidsovereenkomst die werkgever en werknemer hebben afgesloten. Dit valt onder het civiele recht, en is daarom geregeld in Boek 7, Titel 10, van het Burgerlijk Wetboek. Een werknemer die het niet eens is met de inzet van de instrumenten herplaatsing of verminderde loondoorbetaling door zijn werkgever zal zich kunnen wenden tot de kantonrechter. Aangezien de griffiekosten bij de kantonrechter in de laagste categorie vallen en er geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt, is de drempel om naar de civiele rechter te stappen zo laag mogelijk. Ook kunnen werknemers de vakbond inschakelen voor ondersteuning. Via het meldpunt zijn vakbonden op voorhand op de hoogte van het voornemen van de werkgever om de instrumenten in te zetten.

De leden van de PRO-fractie vragen welke processen zijn ingericht om te komen tot het intrekken of herzien van besluiten op aanvragen.

Het inrichten van de processen om te komen tot het intrekken of herzien van besluiten op aanvragen is onderdeel van de implementatie van het wetsvoorstel. Met dit onderdeel van de implementatie moet UWV nog starten. Startpunt hiervoor zijn de algemeen geldende bepalingen in wet- en regelgeving over het intrekken en herzien van besluiten.

De NOW heeft laten zien dat snelheid en controle in crisistijd op gespannen voet kunnen staan, zo constateren de leden van de ***CDA-fractie****. Deze leden vragen welke lessen uit de controle op de NOW zijn verwerkt in dit wetsvoorstel, en hoe de regering voorkomt dat werkgevers lange tijd onzeker blijven door controle achteraf, correcties of terugvorderingen.*

Bij de NOW werd een forfaitair voorschot verleend op basis van een door de werkgever zelf ingeschat percentage omzetverlies. Pas na verloop van tijd volgde een vaststellingsfase achteraf. Zij moesten zich achteraf verantwoorden wat significante administratieve lasten met zich meegebracht en een groot aantal terugvorderingen en nabetalingen. Hoewel dit met het oog op de noodzakelijke snelle totstandkoming van de NOW een logische en gewenste keuze was, is de huidige regeling anders ingericht om zodoende dergelijke administratieve lasten voor werkgevers achteraf zoveel mogelijk te voorkomen. In tegenstelling tot de NOW vindt de berekening van de loonsubsidie achteraf plaats, nadat de verminderde loondoorbetaling is toegepast en de werkgever hiervan loonaangifte heeft gedaan. Deze gegevens zijn veel minder veranderlijk dan bijvoorbeeld bij de omzet die voor de NOW relevant was. Als er geen verschil zit tussen de

gegevens ten tijde van het voorschot en de vaststelling, is er ook geen terugvordering of nabetaling. Voordat de werkgever de loonsubsidieaanvraag indient krijgt hij bovendien de mogelijkheid om de gegevens te controleren waarmee de subsidie berekend wordt.
Daarom is het ook de verwachting dat het aantal terugvorderingen of nabetalingen beperkt zal zijn wanneer UWV overgaat tot ambtshalve vaststelling. De verwachting is daarmee ook dat het aantal terugvorderingen significant lager zal zijn dan bij de NOW.

9. Evaluatie

*De leden van de **CDA-fractie** lezen dat de wet binnen vijf jaar wordt geëvalueerd. Deze leden vragen of de regering bereid is om na de eerste substantiële toepassing van de regeling een tussentijdse evaluatie met de Kamer te delen.*

Het kabinet deelt met de leden van de fractie van het CDA het belang van evaluatie en monitoring van hoe het wetsvoorstel in de praktijk uitpakt bij substantiële toepassing van de regeling. Daarom is in de memorie van toelichting opgenomen dat het wetsvoorstel als sprake is geweest van een crisis van de tweede of derde categorie eerder zal evalueren dan de reguliere termijn van een evaluatie 5 jaar na inwerkingtreding van een wet. De uitkomst van deze tussentijdse evaluatie zal ook gedeeld worden met de Tweede Kamer.

10. Advies en consultatie

*De leden van de **D66-fractie** lezen dat de Afdeling advisering van de Raad van State het begrip levensvatbare bedrijven onvoldoende toegelicht vindt. Ook lezen zij dat de regering bewust heeft afgezien van een levensvatbaarheidstoets vanwege de uitvoeringstechnische complexiteit daarvan maar dat zij daar geen risico zien in welke bedrijven dan gebruik kunnen maken van deze regeling. Deze leden vragen de regering nader uit te leggen waarom het ontbreken van een dergelijke toets geen risico vormt, ook niet als grote aantallen aanvragen tegelijk moeten worden beoordeeld.*

Het kabinet acht het risico klein dat niet-levensvatbare bedrijven gebruik zullen maken van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is zo vormgegeven dat gebruik van het instrument verminderde loondoorbetaling en de loonsubsidie niet loont voor een werkgever die bij aanvang van de crisis al verwacht zijn werknemer(s) na afloop van de crisis niet te kunnen behouden. De verminderde loondoorbetaling en de loonsubsidie kunnen alleen worden ingezet over uren waarop niet gewerkt kan worden. Over deze uren hoeft de werkgever 75% van de loonkosten niet zelf te betalen (65% loonsubsidie en 10% verminderde loondoorbetaling). De resterende kosten (25% van de loonkosten) komen voor rekening van de werkgever, terwijl daar geen opbrengsten uit arbeid tegenover staan. Bovendien geldt dat als de werkgever tijdens of tot vier maanden na afloop van het crisistijdvak een verzoek indient voor bedrijfseconomisch ontslag de loonsubsidie over de periode voorafgaand aan die datum met 25% wordt verlaagd (wat in veel gevallen tot terugbetaling door de werkgever zal leiden). Dit alles maakt dat het wetsvoorstel werkgevers aan de vooravond van een aanvraag ertoe aanzet een duidelijke keuze te maken tussen het inzetten van de instrumenten (als de intentie bestaat om zoveel mogelijk werknemers te behouden) of over te gaan tot bedrijfseconomisch ontslag (als die intentie niet bestaat).

*De leden van de **PRO-fractie** vragen de regering om puntsgewijs en separaat in te gaan op de punten 1 tot en met 7 uit het position paper van*

Evert Verhulp en Paul Zevenbergen.[22] Deze leden vragen bij elk punt toe te lichten hoe de regering dit punt apprecieert en telkens expliciet te zijn of en hoe de regering dit punt gaat meenemen voor de verbetering van de wet.
Deze leden vragen daarbij tevens expliciet stil te staan bij de suggesties voor aanscherping van de wettekst en of deze worden overgenomen doormiddel van een nota van wijziging.

Bij punt 5 over het loonoffer vragen de leden van de PRO-fractie mee te nemen wat volgens de regering rechtvaardig is. Deze leden vragen specifiek of ook is overwogen om het loonoffer niet met terugwerkende kracht in te voeren en wat daarbij de afwegingen zijn geweest.

Hierna komen de punten uit het positon paper van Evert Verhulp en Paul Zevenbergen achtereenvolgens aan de orde.

Wederkerigheid van wendbaarheid

De heren Verhulp en Zevenbergen benoemen dat wederkerigheid in de vorm van bijvoorbeeld scholing en training aan de werknemer in het wetsvoorstel ontbreekt. Zij geven aan dat het voor de hand ligt om niet alleen een inkomensvoorziening te treffen in geval van crisis, maar daaraan ook te verbinden dat de werknemer gedurende de niet-gewerkte uren werkt aan verbetering van inzetbaarheid in het bedrijf van de werkgever of op de arbeidsmarkt. Het doel van het wetsvoorstel is om werkgevers te ondersteunen om in tijden van crisis zo veel mogelijk werknemers te behouden. Daarbij past niet primair het verbeteren van de inzetbaarheid van de werknemer. Het staat werkgevers en werknemers vrij om onderling afspraken te maken over scholing tijdens niet-gewerkte uren waarop de verminderde loondoorbetaling en loonsubsidie kan worden toegepast.

Definitie van het begrip crisis

De heren Verhulp en Zevenbergen benoemen dat het begrip crisis niet voldoende verduidelijkt wordt en zien een risico dat het bepalen wat onder het begrip crisis valt een politiek besluit wordt. Het kabinet onderschrijft deze zienswijze niet. Het wetsvoorstel bevat duidelijke definities van omstandigheden die altijd als crisis gelden (categorie 1) dan wel als crisis kunnen worden aangewezen (categorie 2). Voor deze laatste categorie kan de omstandigheid alleen worden aangewezen als crisis, indien de omstandigheid onvoorzienbaar is en het niet onaannemelijk is dat er minstens 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit is. Voor de derde categorie (niet in het wetsvoorstel opgenomen omstandigheden) geldt, naast de twee genoemde voorwaarden, ook nog dat wordt getoetst of de omstandigheid buiten het reguliere ondernemersrisico valt. Het kabinet is van mening hiermee een passend, duidelijk en uitvoerbaar crisisbegrip te hebben uitgewerkt.

Advies aan de ondernemingsraad

De heren Verhulp en Zevenbergen vragen aandacht voor werkgevers die niet voldoen aan de verplichting om een ondernemingsraad te installeren. De heren Verhulp en Zevenbergen constateren dat werkgevers die niet voldoen aan de verplichting ook geen aanvraag voor de Wpc kunnen indien. Zij kunnen deze redenering volgen en adviseren om hier expliciet aandacht aan te besteden in de memorie van toelichting. Ook adviseren zij

[22] Position paper t.b.v. rondetafelgesprek Wetsvoorstel Wet personeelsbehoud bij crisis (https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2026D27541).

om te expliciet te maken dat ook bij een advies over tussentijds gewijzigde inzet van de instrumenten de verkorte termijnen gelden. Het klopt dat in artikel 3 van de Wpc als voorwaarde is opgenomen dat de werkgever de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of de in de onderneming werkzame personen, bijeengekomen in een vergadering in de gelegenheid moet stellen om advies uit te brengen. Uit de WOR volgt wanneer een werkgever verplicht is tot het instellen van een ondernemingsraad.
De redelijke verkorte termijnen zoals deze zijn opgenomen in artikel 6, tweede en derde lid van de Wpc, gelden voor het adviesrecht van de ondernemingsraad. Daaronder valt ook advies over een tussentijds gewijzigde inzet van instrumenten.

Toepassing verminderde loondoorbetaling met terugwerkende kracht

De heren Verhulp en Zevenbergen vragen aandacht voor de gevolgen van het toepassen van de verminderde loondoorbetaling met terugwerkende kracht voor situaties waarin het al betaalde loon al is uitgegeven aan kosten van levensonderhoud. Ook vragen zij aandacht voor hoe de verminderde loondoorbetaling plaatsvindt als een werknemer iets meer dan het wettelijk minimumloon verdient en hoe de mogelijkheid van verrekening met terugwerkende kracht zich verhoudt tot het eigendomsrecht.

Werkgevers kunnen de verminderde loondoorbetaling inderdaad met terugwerkende kracht toepassen. Hiervoor is gekozen zodat de werkgever de mogelijkheid heeft de verminderde loondoorbetaling en daaraan gerelateerde loonsubsidie vanaf de start van de crisis kan inzetten. Een werkgever kan immers het crisistijdvak met tien weken terugwerkende kracht laten ingaan (niet eerder dan de eerste dag van de crisis), UWV heeft tijd nodig de aanvraag te beoordelen en vervolgens heeft een werkgever ook tijd nodig de vermindering te verwerken in de systemen. De instrumenten zijn nodig om in tijden van crisis werkgevers te ondersteunen om zo veel mogelijk werknemers te behouden. Zonder het mogelijk maken van terugwerkende kracht, wordt het doel van het wetsvoorstel niet volledig bereikt. De regering heeft er daarom niet voor gekozen om af te zien van de toepassing van terugwerkende kracht bij de verminderde loondoorbetaling.

De gevolgen van het toepassen van terugwerkende kracht zijn afhankelijk van de exacte situatie. Als een werknemer bijvoorbeeld 106% van het wettelijk minimumloon verdient, dan is de verminderde loondoorbetaling begrensd tot het wettelijk minimumuurloon. De 6 procentpunt verminderde loondoorbetaling kan de werkgever in volgende maanden toepassen. Door de begrenzing tot het wettelijk minimumuurloon is een minimaal inkomen over niet gewerkte uren gegarandeerd. Ook als de vermindering achteraf voor meerdere periodes in één keer wordt verrekend is sprake van de begrenzing tot het wettelijk minimum uurloon.

De gevolgen van het toepassen van terugwerkende kracht zijn het grootst als een werkgever de verminderde loondoorbetaling voor werknemers die ruim boven het wettelijk minimumuurloon verdienen in één keer toepast met terugwerkende kracht voor een aantal maanden. Als een werknemer bijvoorbeeld 150% van het wettelijk minimumloon verdient, dan is de verminderde loondoorbetaling 15 procentpunt (10% over het inkomen van 150% van het minimumloon, als een werknemer in zijn geheel niet werkt als gevolg van de crisis). Als een crisis 4 maanden duurt en de werkgever pas aan het eind de verminderde loondoorbetaling toepast, dan wordt het loon verminderd met 50 procentpunt tot 100% van het wettelijk minimumloon. Een maand later kan de resterende 10 procentpunt

loonvermindering worden toegepast. Dit is vier keer 10% over het inkomen van 150% (vermindering van 60 procentpunt ten opzichte van 150% van het minimumloon) minus de 50 procentpunt vermindering die al is verwerkt in de voorgaande maand. Het is echter niet de verwachting dat veel werkgevers zo lang zullen wachten met het toepassen van de verminderde loondoorbetaling. Zij hebben er belang bij om de verminderde loondoorbetaling zo snel als mogelijk toe te passen. Zonder toepassing van de verminderde loondoorbetaling kunnen werkgevers namelijk geen loonsubsidie aanvragen.

De regering realiseert zich dat de gevolgen van de toepassing van terugwerkende kracht impactvol kunnen zijn voor werknemers. Daar staat tegenover dat inzet van de instrumenten uit het wetsvoorstel bedoeld zijn om werkloosheid te voorkomen. De gevolgen van werkloosheid op het inkomen zijn groter dan de verminderde loondoorbetaling van maximaal 10% over niet gewerkte uren op grond van het wetsvoorstel. Bovendien kunnen werknemers de vermindering zien aankomen.
Het gaat om uren dat zij niet werken vanwege een crisis maar nog wel 100% – zolang het instrument loonvermindering niet is toegepast – doorbetaald krijgen. Als een werkgever daadwerkelijk een aanvraag gaat doen, is de medezeggenschap hiervan op de hoogte. Ook wordt van de werkgever verwacht dat hij vanwege goed werkgeverschap de betreffende werknemer tijdig informeert dat hij de instrumenten gaat inzetten. Vanaf het moment dat bekend is dat de werkgever het instrument verminderde loondoorbetaling gaat inzetten, kunnen werknemers hierop anticiperen door de 10% loondoorbetaling die zij ontvangen en later verrekend gaat worden opzij te zetten.

De regering heeft in kaart gebracht hoe de loonvermindering op grond van de Wpc en de toepassing met terugwerkende kracht zich verhoudt tot het eigendomsrecht. De loonvermindering op grond van de Wpc, is verenigbaar met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. De loonvermindering op grond van de Wpc is namelijk van een wettelijk voorschrift voorzien en streeft een legitiem doel na in het algemeen belang, namelijk het waarborgen van de economische stabiliteit van de Nederlandse economie door middel van tijdelijke bescherming van werkgelegenheid tijdens een crisis. Bovendien is sprake van een redelijk evenwicht tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu. Daarbij verdient vermelding dat het wetsvoorstel garandeert dat de inzet van het instrument verminderde loondoorbetaling alleen is toegestaan voorzover de werknemer ten minste het minimumloon per uur betaald krijgt. Een uitgebreidere toelichting is opgenomen in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting.

Schrappen van bepalingen in het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945

Het ander punt ziet op het voornemen om de nog geldende bepalingen van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (hierna te noemen BBA) te schrappen en de gevolgen hiervan voor een groep kleine zelfstandigen die wel onder de reikwijdte van het BBA vallen maar niet onder de Wpc. De heren Verhulp en Zevenbergen doelen hiermee twee artikelen. Ten eerste het werknemersbegrip in artikel 1 onder b van het BBA (dat breder is gedefinieerd dan de werknemer met een arbeidsovereenkomst). Ten tweede het in artikel 8 eerste lid opgenomen verbod voor werkgevers om de werktijd eenzijdig te verminderen (en de uitsluitingen daarop in het tweede lid en de door Onze Minister te verlenen ontheffing

in het derde lid[23]). Het verbod op werktijdvermindering voor werkgevers geldt niet alleen ten aanzien van werknemers die arbeid verrichten op basis van een arbeidsovereenkomst in de zin van artikel 7:610 BW, maar ook ten aanzien van degenen die persoonlijk arbeid verrichten zonder genoemde arbeidsovereenkomst en niet vallen onder de uitzondering van artikel 2, onder b en 2° van het BBA. Deze uitzondering omvat werkenden die de arbeid in de regel voor meer dan twee anderen verricht of indien zich door meer dan twee andere personen, niet zijnde zijn echtgenoot of geregistreerde partner of bij hem inwonende bloedverwanten of aanverwanten of pleegkinderen, laat bijstaan of wanneer deze arbeid voor hem slechts een bijkomstige werkzaamheid is. Het verbod op eenzijdige werktijdvermindering is daarmee naast een werknemer met een arbeidsovereenkomst, ook van toepassing op een groep van kleine zelfstandigen waaronder bijvoorbeeld handelsagenten, freelancers, hoofdredacteuren, leerlingen en stagiaires zonder arbeidsovereenkomst kunnen vallen.

Voor werknemers met een arbeidsovereenkomst is met de invoering van de Wet werk en zekerheid in artikel 7:628 BW geregeld dat er recht is op loon als er niet wordt gewerkt. Dit artikel is niet van toepassing op de genoemde groep van kleine zelfstandigen die persoonlijk arbeid verrichten. Met de afschaffing van het BBA en het daarin opgenomen artikel 8, zou ten aanzien van deze groep het verbod op werktijdvermindering niet meer gelden, terwijl voor hen het recht op doorbetaling van loon bij geen werk niet geldt. Voorafgaand aan de afschaffing van het BBA zal daarom nog definitief nagegaan worden hoe dit verbod in de praktijk uitpakt en of dit afdoende kan worden geregeld in de opdrachtovereenkomst die deze kleine zelfstandige heeft met zijn opdrachtgever.
Voor de genoemde groep kleine zelfstandigen kunnen de instrumenten uit de Wpc overigens niet worden ingezet, aangezien zij geen arbeidsovereenkomst hebben in de zin van artikel 7:610 BW. Dat is voor deze groep evenwel geen verslechtering aangezien zij nu ook niet in aanmerking komen voor een uitkering in het kader van de Beleidsregels ontheffing verbod op werktijdverkorting 2004 (zij vallen niet onder het werknemersbegrip van de WW).

Plaatsing van artikel 660b in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek

De heren Verhulp en Zevenbergen zijn van mening dat de plaatsing van het artikel boek 7 «Enkele bijzondere verplichtingen van de werknemer» bijzonder is omdat de instrumenten van de Wpc geformuleerd zijn als rechten van de werkgever. Het kabinet deelt de mening van de heren Verhulp en Zevenbergen en heeft een nota van wijziging in voorbereiding om de plaatsing van het artikel in het Burgerlijk Wetboek aan te passen. Deze nota van wijziging kunt u op korte termijn tegemoetzien.

Opbouw van vakantiedagen bij toepassing van de verminderde loondoorbetaling

Het verdient volgens de heren Verhulp en Zevenbergen aanbeveling om te bepalen dat werknemers voor wie de verminderde loondoorbetaling wordt toegepast wel het gebruikelijke aantal vakantiedagen opbouwen. Het kabinet heeft deze suggestie overwogen en niet overgenomen. De reden hiervoor is dat inzet van het instrument verminderde loondoorbetaling geen gevolgen heeft voor de opbouw van vakantiedagen.
Artikel 7:634, eerste lid, BW luidt: «De werknemer verwerft over ieder jaar

[23] Met de intrekking van het BBA verdwijnt ook deze ontheffing en daarmee verdwijnt ook de basis van de regeling Werktijdverkorting (geregeld in de Beleidsregels ontheffing verbod op werktijdverkorting 2004). Dit is ook zo beoogd, aangezien de Wpc de regeling Werktijdverkorting dient te vervangen. Zie ook: *Kamerstukken II* 2013–2014, 33 818, nr. 3, p. 88.

waarin hij gedurende de volledige overeengekomen arbeidsduur recht op loon heeft gehad, aanspraak op vakantie van ten minste viermaal de overeengekomen arbeidsduur per week, of als de overeengekomen arbeidsduur in uren per jaar is uitgedrukt, van ten minste een overeenkomstige tijd.» Artikel 7:634 BW koppelt het recht op vakantie zodoende aan het recht op loon. Als het instrument verminderde loondoorbetaling uit de Wpc wordt ingezet, is er nog altijd aanspraak op loon. Dat het om minder loon gaat doet voor de opbouw van vakantiedagen niet ter zake. Aangezien in geval van de inzet van de verminderde loondoorbetaling uit de Wpc nog altijd aanspraak op loon bestaat, staat buiten kijf dat vakantiedagen worden opgebouwd.

In de consultatie, mkb-toets en uitvoeringstoetsen lezen de leden van de ***CDA-fractie*** *dat er zorgen zijn geuit over uitvoerbaarheid, regeldruk en duidelijkheid. Deze leden vragen welke concrete wijzigingen naar aanleiding daarvan zijn aangebracht, welke zorgen niet zijn overgenomen en waarom niet.*

Het wetsvoorstel is vormgegeven vanuit de uitgangspunten van budgetneutraliteit, opschaalbaarheid, uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en een betere gerichtheid. Met inachtneming van deze kaders en de lessen van de NOW, is voor alle opmerkingen uit de consultatie, mkb-toets en uitvoeringstoetsen een afweging gemaakt over het aanbrengen van wijzigingen in het wetsvoorstel. De uitkomst van deze weging is opgenomen in de reactie op de ontvangen commentaren en adviezen.

Een van de opmerkingen uit de internetconsultatie was bijvoorbeeld om de maximale termijn van 6 maanden te verlengen. Vanuit het oogpunt van effectiviteit en betaalbaarheid, heeft de regering deze opmerking niet overgenomen. Naar aanleiding van de pre-uitvoeringstoets van UWV zijn diverse aanpassingen gedaan in het wetsvoorstel om tot een uitvoerbaar voorstel te komen. Zo is een systeem ontwikkeld om de Wpc bij grote crises uitvoerbaar te houden waarbij UWV bij grote crises een deel van de aanvragen aan de hand van selectiecriteria, die per (grote) crisis aangewezen zullen worden bij een ministeriële regeling, zal toekennen. Als gevolg van de uitvoeringstoets van UWV is de vormgeving van bestuurlijke boetes aanpast. Naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de Belastingdienst zijn mitigerende maatregelen genomen om de juistheid en betrouwbaarheid van het nieuwe gegeven subsidiabele uren te bevorderen. Ook heeft de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State de mogelijkheid ingebouwd om een initiële aanvraag te doen voor een crisistijdvak van twee, vier of zes maanden. Een uitgebreide reactie op opmerkingen over het wetsvoorstel is opgenomen in hoofdstuk 7 en hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Raad Nederlandse Detailhandel in de internetconsultatie heeft bepleit om herplaatsing van werknemers in crisistijd ook mogelijk te maken bij een externe werkgever, in plaats van uitsluitend binnen dezelfde werkgever of groep. De regering geeft aan dat dit binnen het wetsvoorstel niet mogelijk is, maar dat het wel openstaat om hierover buiten het wetsvoorstel om individuele afspraken met werknemers te maken. Kan de regering toelichten waarom er niet voor is gekozen om deze vorm van externe herplaatsing expliciet in het wetsvoorstel te regelen? Acht de regering het wenselijk dat dergelijke vormen van herplaatsing volledig afhankelijk blijven van individuele afspraken tussen werkgever en werknemer, of is overwogen om hier juist een meer uniform wettelijk kader voor te creëren om rechtszekerheid en gelijke behandeling tussen sectoren te waarborgen?

Met het instrument herplaatsing in de zin van dit wetsvoorstel wordt werkgevers een nieuwe mogelijkheid gegeven om naast de reeds bestaande mogelijkheden in het arbeidsrecht werknemers andere arbeid dan de bedongen arbeid te laten verrichten. Op dit moment is herplaatsing binnen het arbeidsrecht vormgegeven via een wijziging van de arbeidsovereenkomst langs de band van het goed werknemerschap (artikel 7:611 BW) óf via een eenzijdig wijzigingsbeding (artikel 7:613 BW). In geval van goed werknemerschap wordt de werknemer geacht in te stemmen met een redelijk wijzigingsvoorstel. Bij het eenzijdig wijzigingsbeding maakt de werkgever gebruik van een eerder met de werknemer schriftelijk overeengekomen recht om de arbeidsovereenkomst eenzijdig te wijzigen. De werkgever kan zich hier alleen op beroepen als hij een zodanig zwaarwichtig belang heeft, dat het belang van de werknemer daarvoor naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid moet wijken. Het instrument herplaatsing in de zin van dit wetsvoorstel geeft werkgevers die een positieve beschikking op de initiële aanvraag hebben ontvangen de bevoegdheid om passende arbeid aan te bieden die de werknemer vervolgens verplicht is te verrichten. Dit nieuwe instrument is daarmee een zwaarder instrument dan de twee bestaande mogelijkheden tot herplaatsing: waar bij goed werknemerschap de werknemer geacht wordt in te stemmen en bij het eenzijdig wijzigingsbeding de werknemer het recht tot wijziging eerder is overeengekomen, wordt bij herplaatsing in de zin van dit wetsvoorstel de werknemer bij wet verplicht de passende arbeid te verrichten. Door de werkgever deze bevoegdheid te geven, brengt dit een wenselijke versnelling in de handelingsmogelijkheden van de werkgever in tijden van crisis. Bij de ingrijpende verplichting voor de werknemer om de aangeboden arbeid te verrichten past ook een concrete afbakening zodat voor werknemer én werkgever duidelijk is wat mogelijk is, en wat niet.

Zo is wettelijk vastgelegd dat het om lager ingeschaalde werkzaamheden mag gaan, dat de arbeid bij dezelfde werkgever of bij dezelfde groep moet worden verricht, dat extra reistijd wordt aangemerkt als werktijd en dat extra reiskosten worden vergoed. Er is nadrukkelijk niet voor gekozen om herplaatsing mogelijk te maken bij een andere werkgever die niet bij dezelfde groep hoort, omdat dit zeer ingrijpend zou kunnen zijn voor de werknemer die dan kan worden herplaatst naar een andere werkgever. Het kabinet acht dit niet passend bij het zware karakter van het instrument herplaatsing, waarmee de werknemer verplicht wordt de arbeid te verrichten.

Als tijdens de crisis de mogelijkheid ontstaat om werknemer bij een andere werkgever of groep te plaatsen, bijvoorbeeld omdat de situatie ontstaat dat in ene sector overcapaciteit ontstaat en elders tekort aan medewerkers, staat het werkgevers vrij om met wederzijdse instemming overeen te komen dat werknemers bij een andere werkgever of buiten de groep aan het werk gaan. Het kabinet geeft hier ook voorkeur aan boven de inzet van de instrumenten in dit wetsvoorstel. Ook kunnen werkgevers tijdens de crisis de eerdergenoemde reeds bestaande mogelijkheden tot herplaatsing gebruiken.

De Minister van Werk en Participatie,
A.A. Aartsen