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. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inhoudsopgave **blz.**

I. Algemeen deel **2**

1. Inleiding **2**

2. Aanleiding en doel van het voorstel **4**
2.1 Aanleiding *4*
2.2 Voorgeschiedenis en huidige situatie *6*
2.3 Probleemanalyse *8*
2.4 Oorzaken problematiek *10*
2.5 Randvoorwaarden *12*
2.6 Doel van het wetsvoorstel *13*
2.7 Doelgroepen *13*
2.8 Overwogen alternatieven *15*

3. Hoofdlijnen en uitwerking van het voorstel **19**
3.1 Kern van het wetsvoorstel *20*
3.2 Afbakening crises *22*
3.3 Arbeidsrechtelijke instrumenten, loonsubsidie en voorwaarden *28*
3.3.1 Initiële aanvraag bij UWV – fase 1 28
3.3.2 Instrumenten: herplaatsing en/of verminderde loondoorbetaling – fase 2 35
3.3.3 Loonsubsidie – fase 3 46
3.3.4 Overzicht aanvraag- en beslistermijnen 62
3.3.5 Voorbeeld tijdlijnen Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis 64

4. Rechtsbescherming **70**

5. Verhouding tot nationale en internationale regelgeving **72**
5.1 Verhouding tot internationale regelgeving *72*
5.2 Verhouding tot nationaal recht *79*

6. Regeldruk en gevolgen **87**
6.1 Inleiding *88*

kst-36940-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

6.2 Effecten regeldruk *89*
6.2.1 Effecten regeldruk voor werkgevers 89
6.2.2 Effecten regeldruk voor werknemers/ burgers 92
6.3 Arbeidsmarkteffecten *93*
6.4 Financiële effecten *93*
6.4.1 Budgettaire gevolgen voor regering (uitvoeringslasten) 93
6.4.2 Uitvoeringskosten 95
6.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid *96*
6.5.1 Doeltreffendheid 96
6.5.2 Doelmatigheid 96

7. Uitvoering **98**
7.1 Uitvoeringsaspecten initiële aanvraag en aanvraag loonsubsidie *98*
7.2 Uitvoeringstoets UWV *100*
7.3 Uitvoeringstoets Belastingdienst *106*

8. Misbruik en oneigenlijk gebruik, toezicht en handhaving **109**
8.1 Misbruik, oneigenlijk gebruik en beheersmaatregelen *109*
8.2 Intrekken, herzien en handhaving *110*

9. Evaluatie **113**

10. Advies en consultatie **114**
10.1 Doenvermogen en handelingsperspectief *114*
10.2 MKB-toets *118*
10.3 Advies Adviescollege toetsing regeldruk *119*
10.4 Autoriteit Persoonsgegevens *119*
10.5 Internetconsultatie *119*
10.6 Advies Raad voor de Rechtspraak *131*

11. Overgangsrecht en inwerkingtreding **136**

II. Artikelsgewijze toelichting **137**

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Tijdens de coronacrisis bleek dat het Nederland ontbrak aan een opschaalbare regeling voor het behoud van personeel in crisistijd. Op stel en sprong werd de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid (hierna: NOW) opgericht.[1] Om dit in de toekomst te voorkomen, is de motie van de leden Palland en Tielen door de voltallige Tweede Kamer aangenomen waarbij de oproep werd gedaan een start te maken met de voorbereiding van een deeltijd-WW of een variant daarop.[2] Al voor de coronacrisis uitbrak, was er reeds een brede maatschappelijke discussie gaande over een toekomstbestendige arbeidsmarkt. De noodzaak tot hervorming van de arbeidsmarkt werd breed gezien, waarbij er een betere balans tussen zekerheid en wendbaarheid op de arbeidsmarkt zou moeten ontstaan. Hier hebben de Commissie Regulering van

[1] Eerste tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW-1) (*Stcrt.* 2020, 19874).
[2] *Kamerstukken II*, 2020/21, 35 420, nr. 130.

Werk en de Sociaal-Economische Raad (hierna: SER) voorstellen voor gedaan.[3]

Zowel de NOW, de motie en de voorstellen van de Commissie Regulering van Werk en de SER, zijn aanleiding geweest om wet- en regelgeving aan te willen passen, zodat iedereen beter voorbereid is op zowel klein- als grootschalige crises en er dan niet binnen zeer korte termijn nieuwe regelgeving dient te worden opgesteld. Tegelijkertijd draagt dit wetsvoorstel ook bij, samen met andere voorgestelde maatregelen, aan een betere, toekomstbestendige arbeidsmarkt.

Dit wetsvoorstel, aangeboden in overeenstemming met de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, vloeit zoals hierboven gesteld onder meer voort uit een brede maatschappelijke discussie over de wijze waarop we in Nederland werk reguleren.

Een aantal adviezen, waaronder die van de Commissie Regulering van Werk, beter bekend als de Commissie Borstlap, en het SER Middellange termijn-advies (hierna: SER-MLT) heeft aandacht gevraagd voor het belang van het toekomstbestendig maken van de arbeidsmarkt. Eén van de belangrijkste aanbevelingen in dit kader is dat werkgevers meer mogelijkheden moeten krijgen tot interne wendbaarheid binnen duurzame arbeidsrelaties, bijvoorbeeld via een regeling die het mogelijk maakt om de arbeidsomvang en salaris, maar ook de functie, werklocatie of arbeidstijden van werknemers (tijdelijk) te wijzigen als bedrijfseconomische omstandigheden daar aanleiding toe bieden.

Het overkoepelende thema in deze adviezen is de noodzaak van een hervorming van de arbeidsmarkt, om te zorgen voor een betere balans tussen zekerheid voor werkenden enerzijds en wendbaarheid voor werkgevers anderzijds. Het Coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV, «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», bevat dan ook een arbeidsmarktparagraaf die voortbouwt op de inzichten uit de Commissie Regulering van Werk en het SER-MLT, ook wat betreft de inzet rondom interne wendbaarheid van bedrijven.[4]

Het kabinet-Rutte IV presenteerde de Tweede en Eerste Kamer de hoofdlijnen van dit beleid in haar brief van juli 2022.[5] Daarin beschreef het toenmalige kabinet dat het voornemens was een arbeidsmarktpakket verder uit te werken, met een groot aantal verschillende maatregelen die zorgen voor meer zekerheid voor werkenden en wendbaarheid voor werkgevers. In april 2023 presenteerde het kabinet-Rutte IV de uitwerking van dit 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.[6] In de Kamerbrief van 30 juni 2023 is deze beoogde nadere uitwerking beschreven.[7]

---

[3] Commissie Regulering van Werk, In welk land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk (2020); Sociaal-Economische Raad, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving (2021); *Kamerstukken II*, 2019/20, 29 544, nr. 960.

[4] Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», Coalitieakkoord tussen VVD, D66, CDA en ChristenUnie. Het akkoord is op 15 december 2021 gepresenteerd.

[5] *Kamerstukken II*, 2021/22, 29 544, nr. 1112.

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

[7] *Kamerstukken II*, 2022/23, 29 544, nr. 1208.

Het arbeidsmarktpakket bevat meer beleidsvoornemens dan alleen de voornemens die in dit wetsvoorstel worden uitgewerkt. Dit wetsvoorstel beoogt interne wendbaarheid van werkgevers te vergroten in tijden van crisis, waar de andere beleidsvoorstellen elk weer eigen doelen binnen het bredere arbeidsmarktpakket nastreven, zoals bijvoorbeeld het tegengaan van schijnzelfstandigheid of het vergroten van de zekerheid voor werknemers met een flexibele arbeidsovereenkomst. Vanzelfsprekend hangen deze maatregelen met elkaar samen, en werken ze onderling op elkaar in om tot een arbeidsmarkt te komen die beter in balans komt. In paragraaf 6.3 wordt verder ingegaan op de arbeidsmarkteffecten.

Het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis is erop gericht om werkgevers meer wendbaarheid te geven. Dit wetsvoorstel stelt voor de werkgever bij onvoorzienbare crises die buiten het regulier ondernemersrisico vallen de mogelijkheid te bieden om werknemers tijdelijk ander werk te laten doen (herplaatsing), eventueel zelfs op een andere locatie of in een andere functie. Ook biedt dit wetsvoorstel werkgevers de mogelijkheid om werknemers tijdelijk minder te laten werken, waarbij de loondoorbetalingsverplichting verminderd wordt. De werkgever kan na de verminderde loondoorbetaling ook een loonsubsidie aanvragen ter ondersteuning bij het doorbetalen van de lonen als er niet gewerkt kan worden. De werkgever krijgt zo tijdelijk meer mogelijkheden om de crisis op te vangen en heeft zo meer tijd om zijn bedrijfsvoering indien nodig aan te passen aan de nieuwe situatie. De ondersteuning uit dit wetsvoorstel helpt de werkgever om te voorkomen dat ontslag moet worden aangevraagd indien deze door een crisis niet meer in zijn personeelskosten kan voorzien. Voor werkgever en werknemer wordt zo baanbehoud gerealiseerd in tijden van crisis. Dit draagt, samen met de overige maatregelen uit het arbeidsmarktpakket, bij aan een toekomstbestendige arbeidsmarkt in Nederland.

2. Aanleiding en doel van het voorstel

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor en het doel van dit wetsvoorstel.

2.1 Aanleiding

Al langere tijd bestaat er een wens om een regeling op te zetten die voorziet in loonondersteuning bij crises. Vanuit economisch perspectief is het wenselijk om bij kortdurende, plotselinge crises die buiten het ondernemersrisico liggen baanbehoud te stimuleren. Baanverlies kost de werknemer, de werkgever en de maatschappij geld. De werkgever moet na afloop van de crisis nieuw personeel werven en inwerken, de werknemer verliest zijn inkomen en moet op zoek naar een nieuwe baan en de maatschappij draagt de kosten van de werkloosheidsvoorziening waar de werknemer mogelijk aanspraak op kan maken na ontslag. Bij een onvoorzienbare crisis kan het daarom raadzaam zijn om een tijdelijke ondersteuning te bieden bij de loondoorbetalingsverplichting, zodat ontslag voorkomen wordt, en de bedrijfsvoering zo snel mogelijk weer hervat kan worden.

Op 23 januari 2020 kwam de Commissie Regulering van Werk met haar rapport, met bevindingen over de toekomst van de arbeidsmarkt.[8] Zo gaf zij aan dat werkgevers ruimte moeten krijgen voor meer aanpassingsvermogen binnen de organisatie. Werkgevers zouden soortgelijke rechten

[8] Commissie Regulering van Werk, In welk land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk (2020).

moeten krijgen als werknemers op grond van de Wet flexibel werken.[9] Dit betekent concreet dat de interne wendbaarheid binnen het contract voor onbepaalde tijd voor werkgevers zou moeten worden vergroot op het terrein van arbeidsomvang en salaris (tot een bepaald percentage), maar ook op het terrein van functie, werklocatie en arbeidstijden. De werkgever zou de mogelijkheid moeten krijgen deze arbeidsvoorwaarden eenzijdig te wijzigen indien bedrijfseconomische omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Op 2 juni 2021 bracht de SER haar middellange termijn advies uit voor het sociaaleconomische beleid.[10] De SER pleit ervoor om het mogelijk te maken om eenzijdig de arbeidsduur (tijdelijk) voor alle werknemers met maximaal 20% te verlagen bij bedrijfseconomische omstandigheden die anders tot ontslag zouden hebben geleid. Het loon zou wel volledig moeten worden doorbetaald, waarbij het Rijk 75% van het loon compenseert.

Naast de wensen om meer interne wendbaarheid en flexibiliteit te creëren is, naar aanleiding van de coronacrisis, op 24 september 2020 een motie van de leden Palland en Tielen met ruime meerderheid door de Tweede Kamer aangenomen waarin werd opgeroepen een start te maken met de voorbereiding van een deeltijd-WW of een variant daarop.[11] Doel van zo'n regeling zou moeten zijn om in de kern gezonde bedrijven te helpen in tijdelijke periodes waarin zij zich geconfronteerd zien met sterke vraaguitval en grote omzetverliezen, waardoor deze bedrijven geen mensen hoeven te ontslaan en kennis en talent voor de onderneming wordt behouden. Tijdens de coronacrisis is duidelijk geworden dat er periodes kunnen zijn, waarin bedrijven, ook in de kern gezonde bedrijven, geconfronteerd worden met sterke vraaguitval. Ook werd toen duidelijk dat het huidige vangnet vanuit het Rijk – de Beleidsregels ontheffing verbod op werktijdverkorting 2004 (hierna: WTV) – hierop niet is berekend. Zie voor een verdere toelichting paragraaf 2.2 «Voorgeschiedenis en huidige situatie».

Uiteindelijk komen deze adviezen en motie samen in het Coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV[12] en het regeerprogramma van het kabinet-Schoof.[13] In het coalitieakkoord stond dat er, samen met sociale partners, een budgetneutrale deeltijd-WW zou worden ontworpen met oog voor uitvoerbaarheid en betaalbaarheid. Het doel van een dergelijke deeltijd-WW zou zijn om de interne flexibiliteit en wendbaarheid van bedrijven te vergroten. In het regeerprogramma van het kabinet-Schoof is opgenomen dat er wordt gewerkt aan een regeling waarmee werkgevers hun werknemers kunnen behouden tijdens een crisis buiten het reguliere ondernemersrisico. Werkgevers kunnen hiermee werknemers tijdelijk herplaatsen of minder laten werken en bij dat laatste een loonsubsidie aanvragen. In het coalitieakkoord van het kabinet-Jetten[14] is afgesproken dat het arbeidsmarktpakket dat voortkomt uit het SER MLT-advies 2021–2025 wordt afgerond. Voorliggend wetsvoorstel is hier onderdeel van.

---

[9] Wet flexibel werken (*Stb.* 2015, 246).

[10] Sociaal-Economische Raad, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving (2021).

[11] *Kamerstukken II*, 2020/21, 35 420, nr. 130.

[12] Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», Coalitieakkoord tussen VVD, D66, CDA en ChristenUnie. Het akkoord is op 15 december 2021 gepresenteerd.

[13] Regeerprogramma, Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024.

[14] Coalitieakkoord 2026–2030 «Aan de slag», Coalitieakkoord tussen D66, VVD en CDA. Het akkoord, is op 30 januari 2026 gepresenteerd.

2.2 Voorgeschiedenis en huidige situatie

De wens om een deeltijd-WW in te voeren, waarbij de interne flexibiliteit en wendbaarheid van bedrijven worden vergroot, kent een voorgeschiedenis. Er zijn meerdere regelingen en een conceptwetsvoorstel geweest die een variatie op dit doel in zich hadden. Onderstaand volgt een kort overzicht.

Regeling werktijdverkorting (WTV)

Bij de WTV krijgen werkgevers de mogelijkheid 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 kunnen, na een wachttermijn van twee kalenderweken, een aanvraag indienen bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: Ministerie van SZW). Als de aanvraag is goedgekeurd, mag de werkgever de werktijd van zijn werknemers verkorten en vervolgens samen met de werknemer bij UWV een uitkering uit hoofde van de Werkloosheidswet (hierna: WW) aanvragen voor de niet-gewerkte uren.[15] De WW bedraagt 70% van het loon (over de niet-gewerkte uren) en deze wordt uitbetaald aan de werkgever.[16]De werkgever betaalt de uitkering vervolgens door aan de werknemer. De WW wordt toegekend voor zes weken en kan drie keer met zes weken worden verlengd. De maximale duur van de WTV komt daarmee op 24 weken. De WTV-periode gaat ten koste van de WW-rechten van de betreffende werknemers. Per jaar wordt gemiddeld voor circa 350 werknemers een beroep gedaan op de WTV.

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. In de beleidsregels is verder bepaald dat er een directe relatie moet bestaan tussen de aangevoerde oorzaak en de werkvermindering.

Toen in 2020 in reactie op de Covid-19 pandemie door de Rijksoverheid beperkingen werden opgelegd aan de samenleving om verspreiding van het virus zoveel mogelijk tegen te gaan, bleek de WTV niet geschikt voor een crisis van een dergelijke omvang.
De beperkende maatregelen hadden een negatieve impact op een relevant deel van de reguliere economische activiteiten in Nederland. Dit vertaalde zich onder andere in een flink verhoogd beroep op de WTV door werkgevers die als gevolg van de beperkingen te weinig werk hadden voor hun werknemers. Halverwege maart 2020 is besloten dat de WTV door deze grote hoeveelheid aanvragen niet houdbaar was, omdat de (handmatige) uitvoering in de knel zou komen. Een snelle afhandeling van aanvragen kon niet langer worden gegarandeerd. De WTV is daarom op 17 maart 2020 tijdelijk beëindigd.[17] Als uitvoerbaar alternatief is vervolgens de NOW geïntroduceerd.

---

[15] Het arbeidsrecht verbiedt werkgevers de werktijd van werknemers eenzijdig te verkorten, tenzij in de arbeidsovereenkomst schriftelijk een eenzijdig wijzigingsbeding is overeengekomen.

[16] Tot maximaal dagloon.

[17] Beleidsregel van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 17 maart 2020, 2020–0000039117, houdende de beëindiging van de mogelijkheid tot ontheffing van het verbod op werktijdverkorting (*Stcrt.* 2020, nr. 17126).

Regeling calamiteiten WW

Al eerder bestond de wens om een regeling te ontwikkelen waar werkgevers een beroep op konden doen in het geval van een calamiteit, die ook toepasbaar is bij grotere crisissituaties. Een beoogde uitwerking daarvan betrof de Regeling calamiteiten WW. Bij deze regeling zouden de WTV en het recht op WW-uitkering bij langdurige perioden van winters weer en bij (andere) buitengewone natuurlijke omstandigheden, worden samengevoegd. De Regeling calamiteiten WW is in 2013 uiteindelijk niet in werking getreden als gevolg van bezwaren vanuit sociale partners en het ontbreken van voldoende politiek draagvlak voor deze regeling. Grootste struikelblokken destijds waren de toenemende administratieve last voor de werkgever, een standaardwachttijd van drie weken ongeacht de aard van de calamiteit en de zeer beperkte mogelijkheden om maatwerk toe te passen bij uitzonderlijke situaties. Implementatie van deze Regeling calamiteiten WW is inmiddels niet meer mogelijk als gevolg van wijzigingen in de WW-systematiek in de afgelopen jaren.[18]

Bijzondere Werktijdverkorting

De mondiale kredietcrisis die aanving in 2008 leidde in Nederland tot de invoering van de regeling Bijzondere Werktijdverkorting. Deze regeling werd van kracht op 30 november 2008 en beoogde ontslag van vakmensen die na korte tijd weer hard nodig zijn te voorkomen. Als gebruik werd gemaakt van deze Bijzondere Werktijdverkorting, kon voor de betrokken werknemers een beroep op de WW worden gedaan, zodat zij tijdens hun dienstverband voor de niet-gewerkte uren een WW-uitkering kregen. De belangrijkste toelatingsvoorwaarde voor werkgevers om aan de Bijzondere Werktijdverkorting deel te nemen was een omzetcriterium: de omzet moest in twee maanden (in de periode van 1 september 2008 tot de datum van de WTV-aanvraag) met minstens 30% zijn afgenomen ten opzichte van de omzet in de twee direct daaraan voorafgaande maanden. In maart van 2009 werd de Bijzondere Werktijdverkorting ingetrokken. In overleg met sociale partners kwam daarvoor in de plaats het Besluit deeltijd WW tot behoud van vakkrachten.[19]

Deeltijd-WW (Besluit deeltijd WW tot behoud van vakkrachten)

In maart van 2009 werd de Bijzondere Werktijdverkorting vervangen door de Deeltijd-WW die gold tot 2011. Het doel van de deeltijd-WW was het behouden van werknemers ten tijde van een economische crisis, zodat deze werknemers bij een weer oplevende economie nog steeds beschikbaar waren voor de werkgever en direct konden worden ingezet. Ook bij deze regeling gold dat voor de betrokken werknemers een beroep op de WW kon worden gedaan. Bij deze regeling gold geen omzetcriterium. Anders dan bij de Bijzondere Werktijdverkorting golden bij de Deeltijd-WW een aantal inspanningsverplichtingen, op het gebied van scholing en detachering.[20] Op 1 juli 2009 is de Deeltijd-WW na de eerste drie maanden geëvalueerd en zijn de voorwaarden om van de regeling gebruik te kunnen maken aangescherpt, omdat het intensieve gebruik van de regeling tot dat moment en de budgettaire gevolgen daarvan een indicatie waren dat de regeling door werkgevers niet in alle gevallen met de gewenste terughoudendheid was aangevraagd.[21] De regeling is beëindigd op 1 juli 2011 met het oog op de belemmering op de arbeids-

---

[18] *Kamerstukken II,* 2021/22, 35 420, nr. 422.
[19] Besluit deeltijd WW tot behoud van vakkrachten (*Stcrt.* 2009, 64), pagina 3.
[20] Idem.
[21] Besluit wederopenstelling deeltijd WW (*Stcrt.* 2009, 10813), pagina 3.

marktdynamiek die deeltijd-WW vormt bij een aantrekkende economie en arbeidsmarkt, wanneer deze te lang beschikbaar zou zijn.[22]

Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid

Als onderdeel van een breder steunpakket in het kader van de beperkende maatregelen ter bestrijding van het Covid-19 virus, werd in maart 2020 de NOW in het leven geroepen. De NOW stelde werkgevers in staat loonsubsidie aan te vragen waarmee werknemers konden worden doorbetaald, zodat ontslagen als gevolg van de beperkende maatregelen zoveel mogelijk konden worden voorkomen.[23]

Gegeven de urgentie van de crisis is de NOW in slechts enkele weken tijd tot stand gekomen. Daarom is de NOW een grofmazige en ongerichte regeling gericht op het snel kunnen uitkeren van voorschotten aan werkgevers.

Als werkgevers aan de voorwaarden voldeden, werden ze voor 80–90% gecompenseerd in de loonkosten. De precieze hoogte van het voorschot was naast de loonkosten tevens afhankelijk van het omzetverlies. Na de subsidieverlening volgde op een later moment de subsidievaststelling, waarbij werd getoetst of de loonsom daadwerkelijk op peil was gebleven en of de hoogte van het uiteindelijke omzetverlies aanleiding gaf om in navolging van het uitbetaalde voorschot nog een nabetaling te doen aan de werkgever of juist een (gedeeltelijke) terugbetaling te vragen. Met het einde van de Covid-19 pandemie is ook de subsidiëring vanuit de NOW geëindigd. De laatste tranche van de NOW-regeling (NOW 6, 8^{e} tranche) liep af per 1 april 2022.

Per 1 oktober 2021 is de WTV weer opengesteld.[24] Gelet op de eerdergenoemde beperkingen van deze regeling, ontbreekt het op dit moment echter aan een opschaalbare regeling om werkgevers tijdelijk te kunnen ondersteunen in het geval van een crisis buiten het reguliere ondernemersrisico, met als doel het zoveel mogelijk voorkomen van onnodige ontslagen.

2.3 Probleemanalyse

De problematiek die ten grondslag ligt aan onderhavig wetsvoorstel is dat er onvoldoende tijdelijke bescherming van werkgelegenheid in tijden van crisis is. De gevolgen hiervan worden gedragen door zowel werknemers, werkgevers en de maatschappij als geheel.

Een werkgever die tijdens een crisis tijdelijk geen of minder werk heeft voor zijn werknemers en zijn onderneming wil voortzetten, staat binnen het Nederlandse arbeidsrecht voor een binaire keuze: (1) houd ik een werknemer in dienst vanuit de verwachting dat er binnen afzienbare tijd weer werk is (zogenaamde labour hoarding) of (2) ontsla ik een werknemer om bedrijfseconomische redenen in de hoop dat, als er weer genoeg werk is, de ontslagen werknemers of andere geschikte

---

[22] Besluit verlenging deeltijd WW (*Stcrt.* 2010, 4900), pagina 4.

[23] Eerste tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW-1) (*Stcrt.* 2020, 19874).

[24] 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 (*Stcrt.* 2021, 42158).

werknemers beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt?[25] Deze keuze is binair, omdat in het arbeidsrecht een tussenvorm als tijdelijk bedrijfseconomisch ontslag of deeltijd-bedrijfseconomisch ontslag (behoudens enkele uitzonderingen) niet mogelijk is. Kiest de werkgever voor optie 1, dan moet hij de werknemers volledig doorbetalen terwijl er minder of geen werk is. Dit kan leiden tot een toename van faillissementen, aangezien de reserves van de werkgever door het door moeten betalen van de werknemers snel op kunnen raken. Kiest de werkgever voor optie 2, dan moet bij UWV een ontslagvergunning worden aangevraagd. Na toestemming van UWV kan de arbeidsovereenkomst worden beëindigd en heeft de werknemer recht op een transitievergoeding en/of een werkloosheidsuitkering. Het beëindigen van een arbeidsovereenkomst kan niet per direct, hier zit altijd een opzegtermijn bij van minimaal 1 maand. Ook bij deze optie moet een werkgever in die tussenperiode het loon volledig doorbetalen.

Bij keuze voor optie 2 weet de werkgever niet of hij zijn vakkrachten of andere werknemers weer kan aannemen voordat zij elders een baan hebben gevonden. Het ontslag leidt verder tot verlies van bedrijfsspecifieke kennis waar investeringen van beide partijen (bijvoorbeeld in de vorm van trainingen) aan vooraf zijn gegaan. Zonder steun in crisistijd kan het werkgevers in een volgende fase ontbreken aan vakkundig personeel en kan het moeilijk zijn om snel weer op maximale capaciteit te komen. De gevolgen van de crisis duren in dat geval langer dan nodig. Ook maakt de werkgever kosten bij het aannemen van een nieuwe werknemer, zoals de kosten om werknemers te zoeken, te screenen en in te werken in de organisatie.

Voor de werknemer betekent optie 2 ontslag. Ontslag heeft vaak grote gevolgen voor het individu. Ontslag zorgt er in eerste instantie voor dat de inkomensvoorziening van de werknemer wegvalt, met mogelijk veel onzekerheid tot gevolg. Vooral als er niet op korte termijn zicht is op een nieuwe baan. Bovendien is werk een belangrijk onderdeel van het dagelijkse leven en mensen ontlenen er hun identiteit aan. Als werk wegvalt, is dit meestal niet goed voor het zelfvertrouwen, worden mensen inactiever en kunnen mensen aansluiting op de maatschappij verliezen. De werknemer weet niet of hij kan terugkeren naar zijn oude baan, of dat hij een nieuwe baan kan vinden. Daarnaast zijn er kosten verbonden aan het zoeken naar een nieuwe baan (door de werknemer), zoals de tijd om een baan te zoeken of nieuwe vaardigheden te leren of zelfs te verhuizen naar een regio met meer werk. Als de werkloosheid van de werknemer langer aanhoudt, kan dit leiden tot verlies van werkritme, parate kennis en zelfvertrouwen, een proces dat ook wel scarring wordt genoemd.[26] Scarring is nadelig voor de arbeidsproductiviteit en daarmee voor het verdienvermogen van Nederland.

Tenslotte zijn er ook kosten voor de maatschappij in brede zin in de vorm van een werkloosheidsuitkering als de ontslagen werknemer niet meteen een nieuwe dienstbetrekking kan vinden. Ook kan een crisis zorgen voor maatschappelijke onrust, met negatieve economische effecten tot gevolg. Als mensen het gevoel hebben dat hun baan op de tocht staat, zullen zij minder geld uitgeven, waardoor er minder economische vraag is. Om de economie op gang te houden en vanuit het oogpunt van het creëren van

---

[25] Ten aanzien van labour hoarding: Giupponi, G., en Landais, C., Subsidizing Labor Hoarding in Recessions: The Employment & Welfare Effects of Short Time Work, CEP Discussion Paper No 1585, Center for Economic Performance, London School of Economics and Political Science (december 2018).

[26] Nilsen, Ø., en Reiso, K., Scarring Effects of Unemployment, Discussion Paper No. 6198, IZA Discussion Paper No. 6198, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (december 2011).

stabiliserend vermogen vanuit de Rijksoverheid in tijden van crisis, is het belangrijk dat dit zo min mogelijk gebeurt. Ook kan het in het belang van werkgevers én werknemers zijn als werkgevers in staat worden gesteld een korte periode, waarin er minder of geen werk is, te overbruggen zonder dat werknemers worden ontslagen (optie 1). Ook is sprake van een maatschappelijk belang aangezien mogelijk scarring en als gevolg daarvan langdurige werkloosheid wordt voorkomen.

2.4 Oorzaken problematiek

In de voorafgaande paragraaf is de problematiek waar onderhavig wetsvoorstel deels een oplossing voor zal bieden, uiteen gezet. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de achterliggende oorzaken van die problematiek die maken dat dit wetsvoorstel nodig is.

Beperkte wendbaarheidsmogelijkheden

Op grond van het arbeidsrecht hebben werkgevers beperkte mogelijkheden om medewerkers die in dienst zijn in het geval van een crisis intern wendbaar en flexibel in te zetten, ook al voorzien zij dat het om een tijdelijke crisis gaat. Een dergelijk gebrek aan wendbaarheid en flexibiliteit kan vervolgens een dilemma opleveren: enerzijds willen werkgevers hun werknemers (deels) behouden, maar anderzijds bestaat het risico dat zij als gevolg van de crisis niet meer kunnen voldoen aan verschillende financiële verplichtingen (waaronder jegens de werknemer). Dit kan vervolgens leiden tot het moeten overgaan tot ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden. Dit is een suboptimale uitkomst, ten eerste omdat de werkgever de onderneming na afloop van de crisis niet naar wens kan herstarten of hervormen, en ten tweede omdat het ontslag mogelijk vermijdbaar was indien tijdelijke steun vanuit de overheid voorhanden was. Daar komt bij dat gedurende de aanvraag voor een ontslagvergunning en de opzegtermijn de werkgever uiteraard wel moet voldoen aan de financiële verplichtingen jegens zijn werknemers, terwijl dat uit hoofde van de crisis of calamiteit waar de onderneming mee te maken heeft (en omwille waarvan juist bedrijfseconomisch ontslag was aangevraagd) naar verwachting tot problemen in de bedrijfsvoering zal leiden. Dit brengt mogelijk risico's voor de andere werknemers en breder voor het voortbestaan van de onderneming met zich mee.

Onvoldoende vangnet overheid

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 ontbreekt het op dit moment aan een opschaalbare regeling om werkgevers tijdelijk te kunnen ondersteunen in het geval van een crisis.
Terwijl ten tijde van de Covid-19 pandemie is gebleken dat een opschaalbare en uitvoerbare regeling in het geval van grotere crises heel belangrijk is om te voorkomen dat in de kern gezonde bedrijven failliet gaan.

Daarom is in het voorjaar van 2020 de NOW ingevoerd. De NOW was echter een tijdelijke noodmaatregel en kende bovendien een aantal nadelen die een structureel gebruik ervan in de weg staan, blijkt ook uit de evaluatie[27] van de NOW.

Ten eerste was de NOW een relatief ongerichte maatregel: als een werkgever meer dan 20% omzetverlies had in een bepaalde periode, dan kon subsidie worden aangevraagd. Een causaal verband tussen de bedrijfsmatige effecten als gevolg van de beperkende maatregelen en het

[27] *Kamerstukken II*, 2023/25, 35 420, nr. 535 en nr. 536.

geleden omzetverlies was geen voorwaarde om voor steun in aanmerking te komen. In het licht van de snelle totstandkoming van de NOW was dit een noodzakelijke keuze om in korte tijd tot een uitvoerbare steunmaatregel te komen die werkgevers kon ondersteunen bij het uitbetalen van salarissen van werknemers.[28] Bij het introduceren van een structurele regeling voor tijdelijke ondersteuning van werkgevers in geval van een crisis is een dergelijke causaliteit tussen de calamiteit enerzijds en de noodzaak tot het ontvangen van steun anderzijds echter wel een logisch en gewenst aspect.

Het tweede nadeel van de NOW komt voort uit de vergoedingssystematiek: de vergoeding werd niet gebaseerd op de vermindering van de hoeveelheid werk maar op de vermindering van de omzet. Het percentage van de loonkosten waarover de vergoeding werd uitgekeerd, werd vastgesteld door het percentage omzetverlies te meten.

Hier ligt de aanname aan ten grondslag dat er met minder omzet ook naar evenredigheid minder personeel nodig is. In welke mate dit één op één te koppelen is, hangt echter af van de aard en inrichting van het bedrijf en de impact van de crisis. Zo zal een vermindering van de inzet van personeel bij een onderneming met veel (omzet genererende) productiemedewerkers en weinig overhead tot een bijna evenredige vermindering van de omzet leiden. Bij een bedrijf met relatief veel overhead zal het verband tussen inzet van personeel en omzet mede afhankelijk zijn van de vraag welke medewerkers met werktijdvermindering worden geconfronteerd. Werktijdvermindering voor medewerkers in R&D, management, HR, marketing of communicatie hoeft niet direct tot omzetverlies te leiden. Is de werktijdvermindering vooral geconcentreerd binnen de omzetgenererende categorieën van uitwisselbare functies, dan zal het effect op de omzet groter zijn. Om een loonsteunregeling beter te kunnen richten, ligt het in de rede om niet het omzetverlies maar de daadwerkelijke verminderde inzet van arbeidscapaciteit als uitgangspunt te nemen. Het onderhavige wetsvoorstel neemt daarom het percentage verminderde inzet van arbeidscapaciteit en de daadwerkelijk minder gewerkte uren als uitgangspunt voor het berekenen van de hoogte van de loonsubsidie.

Ten derde geldt dat de NOW-regeling lang heeft opengestaan, waardoor het risico toenam dat bedrijven die onvoldoende levensvatbaar zijn, ondersteund werden. De NOW-regeling is uiteindelijk actief geweest vanaf maart 2020 t/m maart 2022, met een kleine onderbreking in het 4e kwartaal van 2021. In totaal dus bijna twee jaar, terwijl de oorspronkelijke opzet was om de regeling korter van kracht te laten zijn, zodat werkgevers zich onder andere met behulp van de NOW-steun konden voorbereiden op de periode na afloop daarvan, eventueel met een aanpassing van de bedrijfsvoering die leidt tot innovatie, economische groei en toenemende welvaart. Naarmate dergelijke steun langer duurt, wordt dit proces verstoord en neemt het risico toe dat bedrijven worden ondersteund die zich niet goed aanpassen en daardoor onvoldoende levensvatbaar zijn of worden. In het reguliere economische verkeer kan dit leiden tot een bedrijfsbeëindiging of faillissement, waarbij de werknemers na eventueel een transitieperiode op een andere plek juist meer productiviteit kunnen toevoegen. Als gevolg van de langlopende NOW ondervonden bedrijven minder prikkels om omzet te genereren dan in de reguliere situatie het geval is.[29] Om deze reden is in het onderhavige wetsvoorstel een tijdelijke regeling voorzien, die maximaal voor een periode van zes maanden kan worden aangevraagd. Omdat deze maximale tijdsduur ook vooraf al

[28] Eerste tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (*Stcrt.* 2020, 19874), pagina 8.
[29] CPB, Coronapublicatie «Lessen voor de NOW» (2020).

bekend is, kunnen werkgevers zich hierop instellen en in het geval van een crisis zich voorbereiden op de fase na deze zes maanden.

Ten vierde kenmerkte de NOW zich door een voorschotfase vooraf waarin een forfaitair voorschot werd verleend op basis van een door de werkgever zelf ingeschat percentage omzetverlies. Pas na verloop van tijd volgde een vaststellingsfase achteraf. Dit laatste heeft geborgd dat werkgevers de door hen ontvangen subsidie achteraf moesten verantwoorden en hierop controle kon plaatsvinden, maar heeft ook significante administratieve lasten met zich meegebracht. Hoewel dit met het oog op de noodzakelijke snelle totstandkoming van de NOW een logische en gewenste keuze was, zal het uitbetalings- en controleproces van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis anders worden ingericht om zodoende dergelijke administratieve lasten voor werkgevers achteraf zoveel mogelijk te voorkomen.

Ten slotte is de middels de NOW verstrekte loonsubsidie gefinancierd vanuit algemene middelen, waardoor de overheidsschuld toenam. Gezien de spoedeisendheid van de situatie was dit een logische keuze. Tegelijkertijd is het vanuit het oogpunt van verantwoord begrotingsbeleid wenselijk om verwachte uitgaven van dekking te voorzien, om te voorkomen dat lasten worden doorgeschoven naar volgende generaties. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een dergelijke dekking.

Het is wenselijk gebleken een nieuwe, structurele regeling uit te werken zonder de bovengenoemde nadelen van de NOW.

2.5 Randvoorwaarden

In het Coalitieakkoord van kabinet-Rutte IV stond benoemd dat een budgettair neutrale deeltijd-WW wordt uitgewerkt, met oog voor uitvoerbaarheid en betaalbaarheid.

Deze uitvoerbaarheid is ook relevant voor de gekozen insteek van de maatregel. In het genoemde Coalitieakkoord werd de maatregel als «deeltijd-WW» omschreven. Dit impliceert een regeling waarin een koppeling gemaakt wordt met de WW. Omwille van de uitvoerbaarheid zullen individuele WW-rechten van werknemers echter niet worden aangesproken bij gebruik van de instrumenten uit dit wetsvoorstel door werkgevers, omdat dit de gewenste opschaalbaarheid van de regeling in het geval van een grotere crisis onmogelijk maakt. Daarom is afgezien van een dergelijke koppeling, en is daarmee besloten de regeling ook geen «deeltijd-WW» meer te noemen, maar Wet personeelsbehoud bij crisis. Op andere plekken in deze memorie van toelichting zal nog uitgebreid op de uitvoerbaarheid worden ingegaan.

Ook de randvoorwaarde van budgetneutraliteit speelt bij de gekozen insteek van het wetsvoorstel een belangrijke rol. Dit heeft geleid tot de verderop in deze memorie van toelichting beschreven verdeling van kosten tussen werkgever, werknemer en overheid.

In de Kamerbrief «Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket» staat benoemd dat de regering van mening is dat een dergelijke regeling niet is bedoeld voor het overnemen van ondernemersrisico's: bedrijven die in de problemen raken vanwege bepaalde bedrijfseconomische of managementkeuzes moeten daar zelf de gevolgen van dragen.[30] Hetzelfde gebeurt immers ook als een bedrijf keuzes maakt die juist economisch rendement opleveren. Het (ten dele) overnemen door de overheid van

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

dergelijke risico's leidt tot een verstoring van de reguliere werking van de economie en kan leiden tot «moral hazard»: het nemen van meer risico in de wetenschap dat de overheid de potentieel negatieve gevolgen hiervan ten dele zal dragen (zie ook paragraaf 2.8). Dit betreft dus een randvoorwaarde voor de maatregel.

Het is echter wel wenselijk dat er een vangnet komt voor omstandigheden die *buiten* het reguliere ondernemersrisico liggen, waarbij werkgevers een tijdelijke crisis kunnen overbruggen en werknemers hun baan kunnen behouden. De redenen hiervoor zijn in voorgaande alinea's reeds beschreven.

2.6 Doel van het wetsvoorstel

In overeenstemming met bovenstaande economische analyse, de beschreven oorzaken van de problematiek en de genoemde randvoorwaarden, beoogt dit wetsvoorstel levensvatbare bedrijven in een crisis in de zin van het wetsvoorstel, te ondersteunen bij het behouden van zoveel mogelijk werknemers.

De arbeidsrechtelijke instrumenten en de loonsubsidie in dit wetsvoorstel bieden werkgevers meer interne wendbaarheid en flexibiliteit. Zonder deze steun zouden levensvatbare bedrijven als gevolg van een crisis mogelijk kennis en expertise van (meer) werknemers verloren zien gaan. Het is niet uitgesloten dat werkgevers toch moeten overgaan tot het indienen van een verzoek om toestemming (bij UWV, een ontslagcommissie of de kantonrechter) om een arbeidsovereenkomst op te zeggen wegens bedrijfseconomische redenen. Belangrijk is echter dat een werkgever telkens afweegt of dat noodzakelijk is. Als een werknemer ook met inzet van de instrumenten uit dit wetsvoorstel niet behouden kan worden, dan zou de werkgever voor die werknemer geen gebruik moeten maken van de instrumenten. Het wetsvoorstel is niet bedoeld om baanverlies uit te stellen. In dat kader zijn twee consequenties gekoppeld aan het indienen van een verzoek een arbeidsovereenkomst op te zeggen wegens bedrijfseconomische redenen: vanaf de datum van die indiening mogen de arbeidsrechtelijke instrumenten en loonsubsidie op de betreffende werknemer niet meer worden ingezet (zie hiervoor paragraaf 3.3.2.1), en over de periode voorafgaand aan die datum wordt de hoogte van de loonsubsidie ten aanzien van die werknemer met 25% verlaagd (zie hiervoor paragraaf 3.3.3). Met dit wetsvoorstel heeft de werkgever zekerheid dat er een regeling is waarop in tijden van crisis een beroep kan worden gedaan, mits uiteraard wordt voldaan aan de voorwaarden (zie hoofdstuk 3). Deze zekerheid draagt bij aan een gunstig ondernemingsklimaat in Nederland.

Voor werknemers geldt dat het wetsvoorstel de kans vergroot dat zij ondanks een crisis hun baan kunnen behouden en dat hun inkomsten grotendeels behouden blijven. Dit kan tevens bijdragen aan het welzijn van de werknemers en het verminderen van potentiële maatschappelijke onrust als gevolg van een grote crisis.

2.7 Doelgroepen

De doelgroep van dit wetsvoorstel omvat zowel de werkgever als de werknemer. Het is de werkgever die een aanvraag indient en vervolgens de arbeidsrechtelijke instrumenten (verminderde loondoorbetaling en herplaatsing) en de loonsubsidie kan inzetten ten aanzien van zijn werknemers. Daarbij heeft de regering ervoor gekozen om voor zowel werkgever als werknemer aan te sluiten bij de definities in de WW. De WW heeft weliswaar niet hetzelfde doel als het Wetsvoorstel personeels-

behoud bij crisis (werknemers verzekeren tegen de financiële gevolgen van werkloosheid versus werkgevers ondersteunen in personeelsbehoud tijdens een crisis) maar de doelen liggen wel in elkaars verlengde. Daarnaast zal dit wetsvoorstel grotendeels, evenals de WW, worden gefinancierd uit het door WW-premies gefinancierde Algemeen Werkloosheidsfonds (hierna: AWf). Vanuit deze gedachten is de keuze gemaakt om voor het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis dezelfde doelgroepen aan te houden als in de WW.

De werkgever

Dit wetsvoorstel gaat uit van hetzelfde brede werkgeversbegrip als de WW: elke werkgever die een arbeidsovereenkomst heeft met een natuurlijk persoon (de werknemer), ook wel de formele werkgever genoemd.[31] Er is één uitzondering gemaakt: de overheidswerkgever. Overheidswerkgevers zijn alle publiekrechtelijke organisaties (ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen, maar ook bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, Politie, Defensie, Belastingdienst of de Sociale Verzekeringsbank) en de onderwijssectoren.[32] Deze organisaties worden gefinancierd vanuit publieke middelen. Ook tijdens een crisis zal deze bekostiging continueren. Het is daarom onnodig en beleidsmatig ongewenst overheidswerkgevers additionele ondersteuning te geven in het kader van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis.

De werknemer

Zoals in paragraaf 1 kort benoemd, krijgen werkgevers bij crises die buiten het regulier ondernemersrisico vallen de mogelijkheid om werknemers tijdelijk ander werk te laten doen (herplaatsing) of minder te laten werken waarbij de loondoorbetalingsverplichting verminderd wordt. Een combinatie van herplaatsing en minder laten werken is ook mogelijk. Wel geldt dat indien een werknemer wordt herplaatst, over die specifieke uren geen verminderde loondoorbetaling kan worden toegepast. Na het toepassen van het instrument verminderde loondoorbetaling kan er loonsubsidie worden aangevraagd. Voor de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling geldt dat de werkgever ze voor elke werknemer met een arbeidsovereenkomst kan inzetten.[33] In paragrafen 3.3.2.2 en 3.3.2.3 wordt nader uiteengezet voor welke werknemers deze instrumenten kunnen worden ingezet. De loonsubsidie kan niet voor iedere werknemer met een arbeidsovereenkomst worden ingezet, daarvoor is het werknemersbegrip uit de WW van toepassing.[34] Daardoor gelden de territoriale bepalingen uit de WW tevens voor de loonsubsidie in dit wetsvoorstel. In lijn met de uitsluiting van overheidswerkgevers zijn voor de loonsubsidie overheidswerknemers ook uitgesloten. Voor een nadere toelichting op het werknemersbegrip wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op de definitie van werknemer.

---

[31] Een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 7:610 Burgerlijk Wetboek (BW).

[32] Ook zijn een aantal privaatrechtelijke lichamen die een directe link met de overheid hebben of hebben gehad aangemerkt als overheidswerkgever, zogenoemde B3-instellingen, bijvoorbeeld sommige nutsbedrijven, vervoersbedrijven of cultuurinstellingen.

[33] Een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 7:610 Burgerlijk Wetboek (BW).

[34] In artikel 1 van dit wetsvoorstel is de werknemer gedefinieerd als «de werknemer in de zin van hoofdstuk I, paragraaf 2, en hoofdstuk III van de Werkloosheidswet, niet zijnde een overheidswerknemer». Deze afbakening voorkomt dat een persoon die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt en op basis van artikel 67 onder c van de WW ook als werknemer wordt verstaan (voor een uitkering wegens betalingsonmacht) onbedoeld ook voor de loonsubsidie in aanmerking zou kunnen komen.

2.8 Overwogen alternatieven

Bij de uitwerking van dit wetsvoorstel zijn uiteraard diverse alternatieven overwogen. Zo zijn de vergelijkbare Short-Time Work Schemes (hierna: STW's) uit enkele Europese buurlanden van Nederland geanalyseerd en beoordeeld op mogelijke toepasbaarheid voor Nederland. De Tweede Kamer is hier bijvoorbeeld over geïnformeerd middels de brief «Structurele crisisregeling voor ondersteuning werkgever bij betaling loonkosten».[35] Hierbij vallen enkele verschillen op met de in dit wetsvoorstel beschreven inhoudelijke vormgeving. Onderstaand volgt een uitleg over STW's, gevolgd door een korte vergelijking van vergelijkbare regelingen in Duitsland, België en Frankrijk. Daarna volgt de weging waarom in dit wetsvoorstel voor een andere aanpak is gekozen. Ook het SER-MLT uit juni 2021 beschrijft een vorm van deeltijdontslag waar in deze paragraaf op wordt ingegaan.[36]Deze paragraaf sluit af met een weergave van de overige beleidsinstrumenten die zijn overwogen.

Short-Time Work Schemes

In veel landen bestaan regelingen in de sfeer van deeltijd-WW, in de economische literatuur ook wel STW's genoemd. Deze regelingen verstrekken tijdelijke loonkostensubsidies aan bedrijven die met een tijdelijk (geheel of gedeeltelijk) verlies van arbeidsuren te maken krijgen zodat lonen kunnen worden doorbetaald en ontslag van werknemers kan worden voorkomen. Waar werkloosheidsuitkeringen als doel hebben om het inkomensverlies na ontslag van de werknemer gedeeltelijk te compenseren (curatief), hebben STW's als doel om ontslag en daarmee mogelijk werkloosheid te voorkomen (preventief).

STW's zijn bedoeld om ontslag en alle daarmee samenhangende nadelen te ondervangen. Er is echter ook een keerzijde aan de inzet van STW's. Fluctuaties in de hoeveelheid werk horen bij het normale ondernemersrisico en werkgevers dienen hun bedrijfsvoering hierop voor te bereiden. Als werkgevers vrij makkelijk via een STW dit risico kunnen afwentelen op het collectief zullen zij geneigd zijn meer werknemers aan te nemen dan nodig is. Ook zullen ze minder geneigd zijn om hun bedrijfsvoering aan te passen op fluctuaties in de hoeveelheid werk dan wel alternatieve werkzaamheden te zoeken. Dit effect, dat moral hazard wordt genoemd, is een belangrijk nadeel van STW's en kan het beroep op zo'n regeling onnodig verhogen en een efficiënte bedrijfsvoering ontmoedigen. Het effect kan worden tegengegaan door ten eerste niet alle loonkosten te vergoeden in de regeling. Hoe lager het percentage dat van de loonkosten wordt vergoed, hoe groter de prikkel voor de werkgever om te anticiperen en oplossingen te vinden voor perioden dat er minder werk is. Ten tweede kan moral hazard worden tegengegaan door de STW te beperken tot calamiteiten die buiten het ondernemersrisico vallen: alleen omstandigheden waarop de werkgever geen invloed heeft en waarop deze zich niet kan voorbereiden zouden toegang tot de regeling moeten geven. Binnen dit wetsvoorstel worden beide strategieën toegepast: door (1) duidelijk af te bakenen welke omstandigheden als crisis worden aangemerkt, en door (2) de loonkosten niet volledig te vergoeden, maar zowel werkgevers als werknemers een deel te laten meebetalen.

Een andere keerzijde van STW's is dat zulke regelingen de economische dynamiek in de weg kunnen zitten. Dat komt doordat ook economische onrendabele bedrijven subsidie kunnen aanvragen. Voor een efficiënte

[35] *Kamerstukken II*, 2021/22, 35 420, nr. 422.
[36] Sociaal-Economische Raad, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving (2021).

allocatie van arbeid en kapitaal is echter wenselijk dat ondernemingen die niet meer rendabel zijn, failliet kunnen gaan. Daardoor komt arbeid en kapitaal beschikbaar voor productieve doeleinden (ook wel creatieve destructie genoemd). Dat proces is pijnlijk voor de betrokken werkgevers en werknemers en heeft maatschappelijke gevolgen, maar is tegelijkertijd essentieel voor de productiviteitsgroei en daarmee onze welvaart. Voor zover een recessie te bestrijden is door vraaguitval tegen te gaan, is een STW ook niet het juiste instrument om de conjunctuur aan te jagen. Daarvoor is meer generiek (bijvoorbeeld anticyclisch) begrotingsbeleid en/of monetair beleid passender.[37]

Duitsland

De «Kurzarbeit» in Duitsland biedt ondersteuning in meerdere situaties. Het recht hierop ontstaat bij tijdelijke vraaguitval vanwege economische redenen, maar kan ook van toepassing zijn bij sectoren die onderhevig zijn aan seizoenvariaties door weercondities (Saison-Kurzarbeitergeld). Bij gebruik van de regeling moeten eerst andere alternatieven zijn aangewend, bijvoorbeeld het opmaken van vakantiedagen of overuren door werknemers. Daarnaast moet bij minstens 1/3 van de werknemers sprake zijn van ten minste 10% reductie in brutosalaris vanwege (tijdelijk) minder werk. Als aan alle voorwaarden is voldaan, wordt bij 100% urenverlies 60% van het nettosalaris direct aan de werknemer uitgekeerd (met een maximum). Bij gedeeltelijk urenverlies verloopt betaling via de werkgever. De totale duur van de Kurzarbeit bedraagt maximaal 12 maanden en kan in uitzonderlijke situaties verlengd worden tot maximaal 24 maanden.[38]

Om risico's op misbruik of oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk te beperken, wordt elke maand gecontroleerd of de werkgever nog recht heeft op compensatie. Hiervoor dient de werkgever elke maand verschillende documenten aan te leveren. De helft van de kosten van de regeling worden door de werkgevers betaald, de andere helft door de werknemers (beiden zijn verplicht verzekerd). Op het moment dat daadwerkelijk aanspraak wordt gemaakt op de regeling betalen werkgevers 80% van de sociale premies over de niet-gewerkte uren. Werknemers dragen bij middels een vermindering van hun loon van 40% of 33% over de niet-gewerkte uren. Daarnaast gelden er, tijdens de gehele looptijd van de Kurzarbeit, beperkingen bij het aannemen van nieuw personeel. Ontslagen mogen tijdens Kurzarbeit, maar alleen als de werknemer elders voltijds werk vindt tijdens de opzegtermijn. Daarnaast moet de werkgever tijdens de opzegtermijn zelf het volledige loon van de werknemer doorbetalen.[39]

België

In België is er geen sprake van één regeling die inzet op baanbehoud op momenten dat werkgevers in zwaar weer terecht komen, maar zijn er afhankelijk van de specifieke calamiteit meerdere regelingen beschikbaar met hetzelfde doel. Wanbeheer of slecht management zijn hierbij geen gronden voor een aanvraag. Op het moment dat de werkgever gebruikmaakt van een regeling, kan de arbeidsovereenkomst (gedeeltelijk) tijdelijk worden geschorst, waardoor de werknemer tijdelijk gebruik kan

---

[37] Voor deze paragraaf is geput uit Giupponi, Giulia, Camille Landais, and Alice Lapeyre, 2022, «Should We Insure Workers or Jobs during Recessions?» *Journal of Economic Perspectives*, 36 (2): 29–54 en uit Hijzen, Alexander and Venn, Danielle, The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008–09 Recession, 2013, IZA Discussion Paper No. 7291.

[38] Merkblatt 8a – Kurzarbeitergeld; Kurzarbeitergeld (arbeitsagentur.de)

[39] Idem.

maken van de reguliere werkloosheidsregeling als hij aan de voorwaarden hiervan voldoet. Dit betekent dat 65% van het loon wordt vergoed, tot een bepaald maximum. Werknemers leveren hiermee een aanzienlijk deel van hun loon in.[40]

Er is, in tegenstelling tot bij de Kurzarbeit in Duitsland, geen toegangsdrempel voor de werkgever. Instemming van de werknemer is niet noodzakelijk, maar zij moeten wel geïnformeerd worden. Werkgevers hoeven geen financiële bijdrage te leveren en voor werknemers geldt dat gebruik van de rechten vanuit de reguliere werkloosheidsregeling niet verplicht is. Ontslagen zijn toegestaan tijdens de periode van tijdelijke werkloosheid, maar de opzegtermijn begint pas na de periode van tijdelijke werkloosheid. De totale duur van de tijdelijke werkloosheid is groter als er nog gedeeltelijk kan worden gewerkt en is kleiner als dit in mindere mate of niet het geval is.

De maximale duur van de regeling bedraagt twaalf maanden als er minstens drie dagen per week wordt gewerkt, in andere gevallen is de maximale duur drie maanden. Als er helemaal niet kan worden gewerkt, bedraagt de maximale duur vier weken.

De kosten voor de tijdelijke werkloosheid worden gefinancierd vanuit de reguliere werkloosheidsregeling. Zowel werknemers en werkgevers betalen hiervoor sociale premies. Werkgevers betalen 25% over het loon, werknemers dragen ruim 13% af.[41]

Frankrijk

De «Activité partielle» in Frankrijk is een regeling waar aanspraak op kan worden gemaakt ten tijde van economische neergang. Het systeem stelt werkgevers in staat om werknemers in tijdelijke werkloosheid te plaatsen als er sprake is van een reden die verband houdt met de economische situatie, als de vermindering van bedrijfsactiviteiten cyclisch is, en extern aan de onderneming. Voorafgaand aan de aanvraag moet het bedrijf de arbeidsinspectie vragen om autorisatie en is er toestemming van werknemers nodig. Werknemers krijgen 60% van hun brutoloon doorbetaald, tenzij het loon lager wordt dan het minimumloon, dan krijgen zij het minimumloon betaald. Werkgevers kunnen, als zij dat willen, het loon aanvullen tot 70%.

De steun kan voor zes maanden worden aangevraagd en kan maximaal één keer worden vernieuwd. Indien binnen drie jaar weer activité partielle wordt aangevraagd, gelden extra voorwaarden, zoals een langere beperking op het ontslaan van werknemers. Tijdens het gebruik van de regeling moet de werkgever alle werknemers in dienst houden. Aan het begin van de Covid-19 pandemie is de regeling versimpeld zodat grotere aantallen werkgevers en werknemers er gebruik van konden maken. Vervolgens is ook een nieuwe regeling ingevoerd: «Activité Partielle de Longue Durée». Deze ondersteunt werkgevers die geconfronteerd worden met een blijvende vermindering van bedrijfsactiviteit, om de arbeidsduur van haar werknemers te verminderen en om een vergoeding te ontvangen voor de niet-gewerkte uren. Hier staat een scholingsverplichting tegenover.[42]

---

[40] Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting, «Overzicht van COVID-19-maartegelen, ter ondersteuning in situaties van armoede en bestaansonzekerheid», (2021), pagina 33.

[41] Idem.

[42] Remuneration of an employee on short-time work (partial activity) | Service-Public.fr.

Vergelijking

In de regelingen van deze drie buurlanden valt een aantal dingen op. Zo kan in alle buurlanden in gevallen bij economische neergang hulp van de overheid worden verwacht, terwijl de regering bij dit wetsvoorstel kiest voor een regeling waarbij ondernemersrisico (waaronder economische conjunctuur) als toegangsgrond wordt uitgesloten. De regering is voornemens om het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis niet open te stellen voor een conjuncturele dip of een economische recessie. Ook de keuze om bedrijven voor maximaal zes maanden toegang te geven tot het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis beperkt onbedoelde subsidiering van onrendabele bedrijven. Daarnaast ziet de regering belangrijke praktische belemmeringen bij het inzetten van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis voor een economische recessie. Zo is het begrip recessie (twee kwartalen negatieve economische groei) niet bruikbaar als criterium voor toegang van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis, omdat pas achteraf is vast te stellen of er sprake was van een recessie. Door deze keuze in de vormgeving van het wetsvoorstel ten opzichte van de buurlanden betreft het onderhavige wetsvoorstel een minder breed toegankelijke regeling. Hier is bewust voor gekozen vanuit economische overwegingen (zie ook paragraaf «Short-Term Workschemes»).

In de buurlanden is hier een andere afweging gemaakt. Om de toestroom daar te beperken, worden werknemers om een forse bijdrage gevraagd, waardoor het wetsvoorstel alleen in die situaties gebruikt wordt waarin zicht is op verbetering op korte termijn, anders zouden werknemers de inkomensterugval niet accepteren en een andere baan zoeken. Omdat dit wetsvoorstel een strakkere afbakening kent, is een ruimere bijdrage vanuit de overheid mogelijk en dus een relatief beperktere bijdrage van werkgevers en werknemer ten opzichte van de buurlanden. Ook is de duur van de regeling korter ten opzichte van de regelingen in de buurlanden. Bovenstaand 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 zo nodig kan worden aangepast na afloop van- of nog lopende een crisis. Tot slot is gebleken dat de verschillende regelingen in de buurlanden tijdens de Covid-19 pandemie vanwege de grote toestroom in aanvragen moesten worden aangepast om deze grote vraag aan te kunnen. Dat is een scenario dat de regering met dit wetsvoorstel, dat zowel bij kleine- als grote crises kan worden ingezet, wil voorkomen.

SER-MLT

In het SER-MLT uit juni 2021 is een vorm van deeltijdontslag opgenomen waar conjuncturele schommelingen wél toegang zouden geven tot een regeling. Dit sluit dus op hoofdlijnen aan bij hoe een dergelijke regeling in onze buurlanden is geregeld. De regering kiest met dit wetsvoorstel zoals gesteld niet voor een regeling waarin dergelijke conjuncturele schommelingen toegang geven tot het wetsvoorstel. Opgemerkt dient te worden dat zo'n breder toegankelijke regeling een ander doel kan dienen, namelijk het beschikbaar houden van vakkrachten specifiek gericht op (tekort)sectoren. Bijvoorbeeld in sectoren waar menselijk kapitaal centraal staat en waarin veel wordt geïnvesteerd op het gebied van kennis en kunde. De wens tot het behoud van vakkrachten in tijden van economische crisis is begrijpelijk. Een generieke regeling is echter geen passende oplossing voor een probleem dat speelt bij specifieke sectoren. In dergelijke gevallen ligt er in de eerste plaats een rol voor sectoren zelf, omdat conjuncturele schommelingen zich altijd zullen voordoen en daarmee kunnen worden gezien als een regulier ondernemersrisico. Als sectoren voorzien dat het behoud van vakkrachten in tijden van economisch

laagconjunctuur ingewikkeld is, kunnen en moeten ze daar zelf op inspelen. Tenslotte kan het ook voor de werknemer gunstig zijn om tijdig te zoeken naar een andere baan. Bij de inzet van een deeltijdontslag in deze situaties kan deze prikkel verminderen of later ontstaan, wat nadelig kan zijn voor de werknemer zelf en de arbeidsallocatie binnen de Nederlandse economie in het geheel.

Overige alternatieve beleidsinstrumenten

Er zijn ook andere beleidsinstrumenten onderzocht. Bijvoorbeeld voorlichting om bedrijven te stimuleren om weerbaarder te zijn in crisissituaties, of een collectieve crisisverzekering voor de loonkosten. De eerste optie laat echter veel verantwoordelijkheid bij de werkgever, waardoor vooral in grote crisissituaties de kans bestaat dat alsnog een beroep wordt gedaan op de overheid, als blijkt dat werkgevers zich ondanks de voorlichting toch niet (voldoende) hebben voorbereid.

De tweede optie, een collectieve verzekering, kent ook vele moeilijkheden en wordt derhalve ongeschikt geacht als oplossing voor het probleem. De kans is namelijk reëel dat potentiële verzekerden het risico onderschatten dat ze geraakt worden en hiermee de adoptie van de verzekering beperken. Daarnaast is niet voor ieder risico een verzekeringsmarkt aanwezig, en ook kan de toekomst crises met zich meebrengen die op dit moment nog niet konden worden voorzien. Dit brengt complexiteit met zich mee ten aanzien van bijvoorbeeld de premiestelling. Ten slotte is relevant dat bedrijven zich in het geval van een collectieve crisisverzekering mogelijk niet verzekeren, omdat zij verwachten dat de overheid alsnog te hulp zal schieten, ook als ze niet verzekerd zijn. Dit zou leiden tot een suboptimale uitkomst met betrekking tot de dekkingsgraad versus de gewenste dekking om maatschappelijke ongewenste effecten te voorkomen.

Ten slotte blijkt het continueren van de WTV door de randvoorwaarde dat de regeling ook inzetbaar moet zijn bij grote crises geen reëel alternatief.

Tot slot

Tot slot volgt uit de eerdere paragrafen waarin de problematiek staat beschreven waarvoor dit wetsvoorstel een oplossing wil bieden, reeds dat niets doen geen optie is. In het licht hiervan en na beschrijving van de alternatieven, kiest de regering ervoor om maatregelen te treffen zoals uitgewerkt in dit Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis. De WTV zal gelijktijdig met de invoering van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis komen te vervallen. Dit zorgt ervoor dat na invoering van onderhavig wetsvoorstel één uniforme regeling geldt met duidelijke voorwaarden en verschillende instrumenten die door de werkgever tijdelijk kunnen worden ingezet in reactie op een crisis.

3. Hoofdlijnen en uitwerking van het voorstel

In dit hoofdstuk wordt de vormgeving van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis nader uiteengezet en toegelicht. Paragraaf 3.1 bevat een kernachtige samenvatting van de ondersteuning die dit wetsvoorstel de werkgever biedt, met een toelichting op de juridische vormgeving van het wetsvoorstel. In paragraaf 3.2 wordt vervolgens beschreven welke omstandigheden als crisis in de zin van dit wetsvoorstel worden aangemerkt. Paragraaf 3.3 bevat een nadere uitwerking van de twee arbeidsrechtelijke instrumenten en de loonsubsidie, en van de voorwaarden (zoals die in paragraaf 3.1 uiteen zijn gezet).

3.1 Kern van het wetsvoorstel

In paragraaf 2.6 is het doel van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis beschreven, namelijk het ondersteunen van levensvatbare werkgevers en hun werknemers bij het behouden van zoveel mogelijk werknemers in een crisis die buiten het ondernemersrisico ligt. Dit wetsvoorstel biedt ondersteuning in de vorm van twee arbeidsrechtelijke instrumenten en een loonsubsidie die de werkgever onder voorwaarden kan inzetten. De toepassing ervan kan worden beschreven aan de hand van drie fasen die tezamen de kern van het wetsvoorstel beschrijven.

Dit betreft:

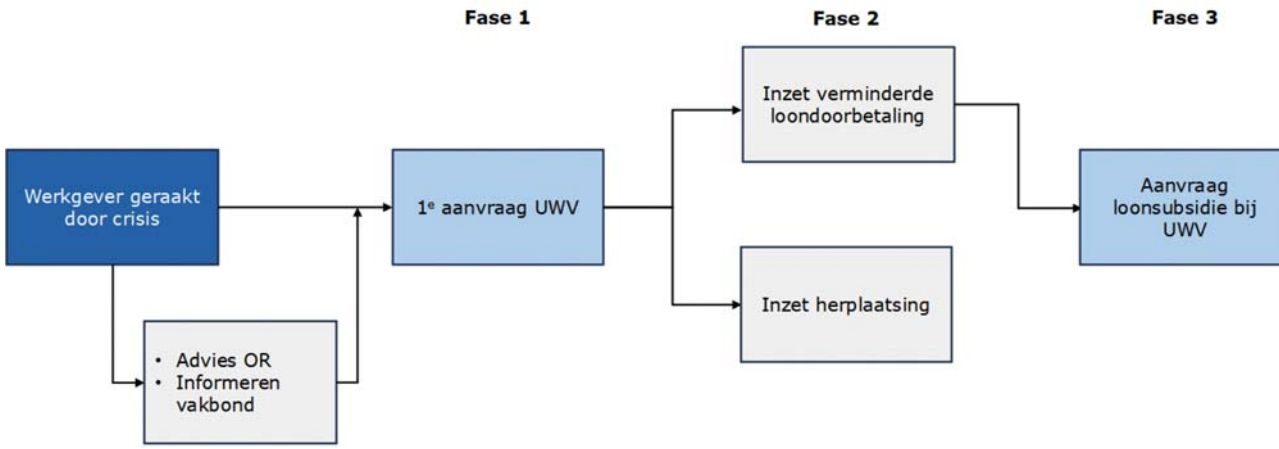
1) De werkgever dient een initiële aanvraag in bij UWV als hij het voornemen heeft om gebruik te maken van de mogelijkheid tot herplaatsing, verminderde loondoorbetaling of een combinatie daarvan. UWV stelt op grond van deze aanvraag uiterlijk binnen zes weken vast of de werkgever voldoet aan de volgende voorwaarden:
   a. Is de werkgever geraakt door een crisis in de zin van het wetsvoorstel;
   b. Heeft de werkgever de vereniging van werknemers geïnformeerd door een melding te doen bij Onze Minister over zijn voornemen tot het inzetten van de arbeidsrechtelijke instrumenten herplaatsing of verminderde loondoorbetaling;
   c. Is de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging, of de in de onderneming werkzame personen, bijeengekomen in een vergadering (hierna: personeelsvergadering), door de werkgever in de gelegenheid gesteld advies (als bedoeld in de Wet op de ondernemingsraden) uit te brengen over het door de werkgever voorgenomen besluit tot herplaatsing, verminderde loondoorbetaling of een combinatie daarvan.

   De werkgever duidt bij zijn initiële aanvraag ook de periode aan van twee, vier of zes maanden waarin hij is geraakt door een crisis en waarin hij voornemens is de instrumenten in te zetten: het zogenaamde crisistijdvak. Een werkgever moet hierin zelf een afweging maken. Het crisistijdvak behelst maximaal zes maanden (nader uitgewerkt in paragraaf 3.3.1);
2) Vervolgens kan de werkgever binnen de arbeidsverhouding met zijn werknemer gedurende het crisistijdvak twee arbeidsrechtelijke instrumenten inzetten, te weten herplaatsing of verminderde loondoorbetaling of een combinatie van deze instrumenten. Deze instrumenten kunnen worden ingezet voor de uren waarvoor de werknemer de bedongen arbeid als gevolg van de crisis niet meer kan verrichten. De instrumenten kunnen gecombineerd worden, dat wil zeggen dat een werkgever beide instrumenten kan inzetten voor een werknemer of groep van werknemers met uitwisselbare functies. Het is echter niet mogelijk om beide instrumenten gelijktijdig voor dezelfde uren in te zetten. Indien een werknemer wordt herplaatst, kan over die specifieke uren geen verminderde loondoorbetaling worden toegepast. Over de uren dat er door de crisis niet kan worden gewerkt (en derhalve ook niet kan worden herplaatst) kan wel verminderde loondoorbetaling worden toegepast. Om de instrumenten te kunnen inzetten, dient de werkgever binnen de arbeidsverhouding met zijn werknemers aan een aantal voorwaarden te voldoen:
   a. UWV heeft vastgesteld dat de werkgever heeft voldaan aan de voorwaarden genoemd onder 1;
   b. De werkgever zet de instrumenten per categorie uitwisselbare functies voor alle werknemers binnen die categorie voor een gelijk percentage van de voor hen geldende arbeidsomvang in;
   c. De werkgever mag gedurende het crisistijdvak geen verzoek hebben ingediend om toestemming van UWV, een ontslagcommis-

sie of de kantonrechter voor het opzeggen van de arbeidsovereenkomst wegens bedrijfseconomische redenen of over die toestemming beschikken (nader uitgewerkt in paragraaf 3.3.2).

3) De werkgever kan een aanvraag voor loonsubsidie indienen bij UWV, alleen in het geval hij gebruik heeft gemaakt van het instrument verminderde loondoorbetaling. De loonsubsidie bedraagt in dat geval 65% van het sociale verzekeringsloon (hierna: SV-loon) over de niet-gewerkte uren (nader uitgewerkt in paragraaf 3.3.3).

Schematisch weergegeven ziet het proces als volgt uit:



Uit bovenstaande volgt dat in het proces dat een werkgever moet doorlopen om gebruik te kunnen maken van de instrumenten die het wetsvoorstel biedt, er afhankelijk van het gekozen instrument (herplaatsing werknemers, inzet van een verminderde loondoorbetaling of een combinatie hiervan) sprake kan zijn van één of twee verschillende aanvraagmomenten. Ten eerste de initiële aanvraag wanneer een werkgever wordt geconfronteerd met een crisis in de zin van de Wet personeelsbehoud bij crisis en hij als gevolg hiervan het voornemen heeft om de instrumenten in te zetten. Als de werkgever gebruikmaakt van het instrument verminderde loondoorbetaling, kan hij na afloop van de periode waarin dit instrument is ingezet een aanvraag voor loonsubsidie indienen. Omdat een verminderde loondoorbetaling voorwaardelijk is voor de aanvraag voor deze loonsubsidie, kan de werkgever dit pas na afloop van de periode waarop het instrument van toepassing is geweest aanvragen.

De vormgeving van dit wetsvoorstel is deels bestuursrechtelijk en deels civielrechtelijk. De initiële aanvraag vindt plaats bij UWV (fase 1) en is bestuursrechtelijk van aard. Dit houdt in dat de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing is op deze aanvraag. Als UWV op aanvraag van de werkgever vaststelt dat de werkgever voldoet aan de voorwaarden, krijgt de werkgever die vervolgens ook voldoet aan nadere civielrechtelijke vereisten (nader uitgelegd in paragraaf 3.3.2), de mogelijkheid om de arbeidsrechtelijke instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling in te zetten (fase 2). Deze instrumenten grijpen in op de individuele arbeidsovereenkomst die werkgever en werknemer hebben afgesloten. Dit valt onder het civiele recht, en zal daarom worden geregeld in Boek 7, Titel 10, van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). De aanvraag voor de loonsubsidie bij UWV (fase 3) is vervolgens weer bestuursrechtelijk van aard.

De hierboven beschreven vormgeving van het wetsvoorstel vloeit voort uit het feit dat de civiele arbeidsrechtelijke vereisten ingrijpen op de individuele civielrechtelijke afspraken tussen werkgever en werknemer. De met het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde uitzonderingen op de civielrechtelijk geldende uitgangspunten met betrekking tot de arbeidsovereenkomst dienen daarom ook in titel 10 van Boek 7 BW te worden opgenomen. Een andere reden waarom gekozen is voor deze splitsing is dat UWV niet kan controleren of is voldaan aan de vereisten die gelden als de arbeidsrechtelijke instrumenten herplaatsing of verminderde loondoorbetaling zijn ingezet. Twee van die vereisten zijn bijvoorbeeld het voor een gelijk percentage van de arbeidsomvang inzetten van de instrumenten per categorie van uitwisselbare functies en de randvoorwaarden voor passende arbeid bij herplaatsing. UWV heeft hier namelijk geen zicht op, omdat deze voorwaarden invulling krijgen in de relatie tussen werkgever en werknemer. Derhalve is het logisch deze vereisten in het arbeidsrecht op te nemen zodat deze door de werknemer kunnen worden afgedwongen.

3.2 Afbakening crises

Er gelden in ieder geval twee vereisten waaraan voldaan dient te worden om te kunnen spreken van een crisis in de zin van dit wetsvoorstel: een onvoorzienbare omstandigheid, die in redelijkheid niet tot het reguliere ondernemersrisico kan worden gerekend.

De crises op grond waarvan gebruik gemaakt kan worden van de instrumenten uit dit wetsvoorstel zijn onderverdeeld in drie categorieën: (1) een opsomming van omstandigheden die altijd als crisis worden beschouwd, (2) en opsomming van omstandigheden die door Onze Minister als crisis kunnen worden aangewezen en (3) andere omstandigheden die niet in deze wet zijn opgenomen maar toch gezien het doel van deze wet door Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, als crisis in de zin van deze wet kunnen worden aangewezen.

Er is voor gekozen om de omstandigheden die als crisis voor dit wetsvoorstel gelden duidelijk af te bakenen, maar daarnaast ook de mogelijkheid open te laten om de instrumenten voor andere (nog niet in het wetsvoorstel opgenomen) omstandigheden in te kunnen zetten, gezien de onvoorzienbare aard van crises. Veel van de omstandigheden die in dit wetsvoorstel als crisis worden beschouwd, vloeien voort uit de bestaande praktijk van de WTV, zoals bijvoorbeeld brand, uitzonderlijke weersomstandigheden en dierziekten. In de WTV is het uitgangspunt eveneens om werkgevers te ondersteunen bij omstandigheden die onvoorzienbaar zijn en waarvan redelijkerwijs niet van de werkgever verwacht kan worden dat hij zich hierop had voorbereid of de gevolgen ervan zelf draagt.

Zoals in paragraaf 2.5 uiteengezet, is het niet wenselijk om werkgevers te ondersteunen bij risico's die tot het reguliere ondernemersrisico behoren. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 van dit wetsvoorstel is een lijst opgenomen met voorbeelden van ondernemersrisico's. Deze lijst geeft inzicht welk soort ondernemersrisico geen grond is om een initiële aanvraag voor het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis te doen. Dit betreft geen limitatieve opsomming, het is immers voorstelbaar dat andere risico's zich voordoen waarvan op dat moment wordt geoordeeld dat deze ook binnen het ondernemersrisico vallen, maar die niet zijn opgenomen in de huidige lijst met reguliere ondernemersrisico's.

Om in voorkomende gevallen van langer voortdurende crises onduidelijkheid te voorkomen, kan Onze Minister besluiten om een specifieke (weers)omstandigheid expliciet aan te wijzen in een ministeriële regeling als zijnde niet uitzonderlijk dan wel voorzienbaar. Hier zal slechts sprake van zijn als een crisis in de zin van categorie 1 of 2 zich al langer of meermaals terugkerend heeft voorgedaan.

Categorie 1: Omstandigheden die altijd als crisis worden beschouwd

Het wetsvoorstel bevat allereerst een categorie van crises die naar hun aard niet tot het regulier ondernemersrisico behoren en onvoorzienbaar zijn. Het gaat dan om schade aan productiemiddelen ten gevolge van brand, explosie of uitzonderlijke weersomstandigheden, en om overheidsmaatregelen ter beperking van de verspreiding van planten- of dierziekten. Deze crises komen overeen met de drie meest voorkomende omstandigheden op grond waarvan op dit moment een beroep kan worden gedaan op de WTV.[43] Binnen de WTV is in de afgelopen jaren ervaring opgedaan met dergelijke omstandigheden en de (tijdelijke) gevolgen die ze kunnen hebben voor de werkgever en de hieruit volgende wens tot werktijdvermindering.

Het ligt in de rede om werkgevers die met deze specifieke omstandigheden worden geconfronteerd de mogelijkheid te geven om de instrumenten herplaatsing of verminderde loondoorbetaling in te kunnen zetten, omdat het bij deze crises duidelijk is dat het een onvoorzienbare omstandigheid betreft die buiten het ondernemersrisico valt. Het betreft omstandigheden die zich plotseling en onaangekondigd voordoen waardoor de ondernemer/werkgever ze niet van tevoren kan zien aankomen. Tot slot is met de introductie van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis geen versobering beoogd ten opzichte van de huidige WTV. Het ligt hiermee in lijn om de in dit wetsvoorstel opgenomen instrumenten structureel in te bedden, zodat deze toegankelijk zijn voor werkgevers die met deze crises te maken krijgen.

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 is een lijst opgenomen van situaties die als regulier ondernemersrisico worden beschouwd. Hiertoe behoren ook risico's waarvoor algemeen toegankelijke verzekeringen bestaan. Het is niet de bedoeling dat de instrumenten uit het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis voor dergelijke risico's ingezet kan worden. Een uitzondering hierop is brand, waarvoor wel algemeen toegankelijke verzekeringen bestaan, maar die ook is opgenomen in dit wetsvoorstel. Het is al jaren beleid dat werkgevers bij brand gebruik kunnen maken van de WTV voor tijdelijke ondersteuning bij de betaling van de loonkosten. Daarom is ervoor gekozen dit ook als crisis in dit wetsvoorstel op te nemen. Vanuit het oogpunt van consistent overheidsbeleid is het niet wenselijk om ondersteuning bij brand met de invoering van dit wetsvoorstel aan te passen. Ook biedt het opnemen van brand in onderhavig wetsvoorstel werkgevers het voordeel van de inzet van het instrument herplaatsing.

Er is geen sprake van een crisis wanneer de brand of explosie tot schade leidt aan een productiemiddel en dit het gevolg is van opzet of bewuste roekeloosheid van de werkgever of de eigenaar van het productiemiddel. Voor de begrippen «opzet en bewuste roekeloosheid» is aangesloten bij het arbeidsrecht, meer specifiek de artikelen 7:658, tweede lid, BW, 7:661 BW en 6:170, derde lid, BW. Weliswaar gaat het in de artikelen 7:658,

[43] Met uitzondering van de omstandigheid «overheidsmaatregelen ter beperking van de verspreiding van plantenziekten», deze wordt met het onderhavig wetsvoorstel toegevoegd.

tweede lid, BW, 7:661 BW en 6:170, derde lid, BW om opzet of bewuste roekeloosheid van de zijde van de werknemer, terwijl artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel ziet op opzet of bewuste roekeloosheid van de zijde van de werkgever respectievelijk eigenaar van een productiemiddel. In dit wetsvoorstel wordt voor de onderhavige situaties die betrekking hebben op de werkgever respectievelijk eigenaar van een productiemiddel dezelfde uitleg beoogd. Wat onder opzet en bewuste roekeloosheid wordt verstaan, volgt uit jurisprudentie. Zo blijkt uit Pollemans/Hoondert[44] dat van bewuste roekeloosheid sprake is, als de werknemer zich direct voorafgaand aan de gebeurtenis waardoor de schade is ontstaan, zich daadwerkelijk bewust is geweest van het roekeloze karakter van zijn gedraging. Uit het arrest Maasman/Akzo Nobel volgt dat sprake moet zijn van een zodanig gevaarlijke gedraging dat de betrokkene onmiddellijk voorafgaand aan de gebeurtenis daadwerkelijk beseft dat hij zich daarvan in verband met de aanmerkelijke kans op verwezenlijking van het daardoor in het leven geroepen gevaar had behoren te onthouden.[45]

Het voorgaande brengt met zich dat geen sprake is van een crisis wanneer schade ontstaat aan een productiemiddel door brand of explosie als dit het gevolg is van opzet of bewuste roekeloosheid van de werkgever. Aangezien bij dezelfde uitleg als in het arbeidsrecht wordt aangesloten, betekent dit dat er geen sprake is van een crisis wanneer de werkgever zich direct voorafgaand aan de brand of explosie daadwerkelijk bewust is geweest van het roekeloze karakter van zijn gedraging, er sprake is van een aanmerkelijke kans op schade en de werkgever zich van deze gedraging had moeten onthouden maar dat niet heeft gedaan. Bij de vraag of er sprake is van bewuste roekeloosheid van de werkgever als daaraan schade ontstaat door brand of explosie, wordt enige onvoorzichtigheid van de werkgever acceptabel geacht.

Voor zover bekend zijn er geen uitspraken bekend wanneer er op grond van de artikelen 7:658, tweede lid, BW, 7:661, eerste lid, BW en 6:170, derde lid, BW sprake is van opzettelijk handelen van de zijde van de werknemer. Voor de term «opzet» als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel, wordt aangesloten bij een eerdere uitleg van de regering bij een artikel in het BW.[46] Het begrip opzet is verwant met de begrippen opzet en voorwaardelijke opzet in strafrechtelijke zin, al is de specifieke invulling van deze begrippen telkens afhankelijk van het rechtsgebied waar zij worden gehanteerd. Men onderscheidt drie vormen van opzet, te weten opzet als oogmerk, opzet als zekerheidsbewustzijn en voorwaardelijk opzet. Dit onderscheid en deze begrippen zijn afkomstig uit het strafrecht en ook het begrip opzet in artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel omvat deze drie vormen. Wanneer de werkgever of eigenaar van het productiemiddel opzettelijk en willens en wetens brand of explosie heeft veroorzaakt en daardoor schade is ontstaan aan het productiemiddel, is er geen sprake van crisis als bedoeld in dit wetsvoorstel.

Een toevoeging die met dit wetsvoorstel gedaan wordt in aanvulling op de crises waarbij gebruik kan worden gemaakt van de WTV, betreft overheidsmaatregelen ter beperking van de verspreiding van plantenziekten. Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is ten aanzien van dit onderwerp een nieuwe afweging gemaakt. In dat licht worden in dit wetsvoorstel overheidsmaatregelen ter beperking van de verspreiding van plantenziekten gelijkgesteld aan soortgelijke maatregelen in relatie tot

---

[44] HR 20 september 1996, NJ 1997, 198 m.nt. Stein – Pollemans/Hoondert.
[45] HR 1 februari 2008, JAR 2008/56.
[46] *Kamerstukken I*, 2004/05, 19 529, B, p. 19.

dierziekten. Het overheidsingrijpen bij dier- en plantenziekten is in de kern hetzelfde. Bij beide ziekten kan de overheid ingrijpen door vergelijkbare beperkende maatregelen op te leggen ter bestrijding van een ziekte. Omdat het wenselijk is om beide vormen van ingrijpen gelijk te behandelen, is deze omstandigheid toegevoegd aan de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

Wat betreft de crises die samenhangen met weersomstandigheden kan het zijn dat de weersomstandigheid een buitengewone natuurlijke omstandigheid betreft die onder de Regeling onwerkbaar weer valt. Als een werknemer de overeengekomen arbeid niet verricht vanwege een weersomstandigheid zoals opgenomen in deze Regeling en aan de andere voorwaarden is voldaan, kan een werkgever vrijgesteld worden van de loondoorbetalingsverplichting. Artikel 18, WW bepaalt dat een werknemer die uitsluitend werkloos is als gevolg van buitengewone natuurlijke omstandigheden, recht heeft op een WW-uitkering voor de duur van deze omstandigheid. Het recht op uitkering bestaat alleen als de werkgever niet gehouden is het loon door te betalen en de werknemer als gevolg daarvan ten minste vijf uur per week of ten minste de helft van zijn arbeidsuren per week minder heeft gewerkt.[47] Een werkgever die zowel aan de voorwaarden uit het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis als de Regeling onwerkbaar weer kan voldoen, moet een keus maken van welke instrumenten hij gebruik wil maken. De instrumenten uit beide regelingen tegelijkertijd inzetten kan niet. Met een vrijstelling op de loondoorbetalingsverplichting voldoet een werkgever namelijk niet aan de voorwaarden in dit wetsvoorstel. Een werkgever moet dus kiezen of hij bij UWV meldt dat er niet gewerkt kan worden door de buitengewone natuurlijke weersomstandigheid (een van de voorwaarden in de Regeling onwerkbaar weer) of dat hij een aanvraag gaat doen volgens dit wetsvoorstel. Een werkgever kan er ook voor kiezen om eerst gebruik te maken van de Regeling onwerkbaar weer en vervolgens van de instrumenten in dit wetsvoorstel. Bijvoorbeeld als de weersomstandigheid zelf slechts van beperkte duur was, terwijl de crisis zich langer voordoet door schade aan een productiemiddel. In dat geval kan de crisis niet eerder ingaan dan het moment dat de werkgever niet langer is vrijgesteld van de loondoorbetalingsplicht.

Categorie 2: Omstandigheden die als crises kunnen worden aangewezen

Naast bovenstaande categorie van omstandigheden die altijd als crisis in de zin van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis worden beschouwd, bevat het wetsvoorstel ook een categorie omstandigheden die door Onze Minister als crisis kunnen worden aangemerkt. Een aanvullend vereiste hierbij is dat het niet onaannemelijk is dat de omstandigheid gedurende ten minste één maand zal leiden tot verminderde inzet van arbeidscapaciteit binnen de onderneming van één of meerdere werkgevers.

Het betreft de volgende omstandigheden: uitval van vitale openbare infrastructuur, gewapende conflicten, door een buitenlandse overheid opgelegde sanctie, rampen en overheidsmaatregelen ter bestrijding van een epidemie. Deze omstandigheden vallen naar hun aard buiten het regulier ondernemersrisico, maar kunnen mogelijk (zeker op de langere termijn) wel als voorzienbaar worden beschouwd. Het aanmerken van een specifieke zich voordoende omstandigheid vindt plaats bij ministeriële regeling, waarin wordt bepaald welke specifieke omstandigheid kwalificeert als crisis conform categorie 2, en vanaf welke datum dit geldt.

---

[47] Regeling onwerkbaar weer (*Stcrt.* 2019, nr. 70095).

Werkgevers kunnen vanaf die datum gedurende een tijdvak van 26 weken een initiële aanvraag indienen. Werkgevers en werknemers krijgen zo vooraf duidelijkheid dat zij op grond van deze specifieke omstandigheid een aanvraag in kunnen dienen, en tot wanneer dit mogelijk is. UWV kan aanvragen voor die specifieke crisis pas in behandeling nemen op het moment dat de crisis is aangewezen in de ministeriële regeling.

Voordat een crisis in deze categorie 2 kan worden aangewezen als crisis in de zin van dit wetsvoorstel, moet naar het oordeel van Onze Minister, ten eerste sprake zijn van onvoorzienbaarheid. Een omstandigheid is onvoorzienbaar als men deze in redelijkheid niet van tevoren kan zien aankomen. Omstandigheden die zich onaangekondigd en plotseling aandienen zijn onvoorzienbaar. Het is niet van werkgevers te verwachten dat zij in hun bedrijfsvoering rekening houden met bijvoorbeeld het ontstaan van een gewapend conflict of met overheidsmaatregelen ter beperking van de verspreiding van een onbekend virus. Echter, op het moment dat crises uit categorie 2 langer voortduren, of zich met grote regelmaat voordoen, komt er een kantelpunt, waarbij de crises wél voorzienbaar worden, en van de werkgever verwacht kan worden dat hij in zijn bedrijfsvoering rekening houdt met het bestaan hiervan. Een paar voorbeelden om dit te illustreren:

1. Een al langer voortdurende oorlog zou technisch gezien onder de omschrijving *gewapend conflict* vallen, maar omdat de oorlog al een tijd gaande is, kan van werkgevers verwacht worden dat zij hun bedrijfsvoering hebben aangepast naar deze omstandigheden.
2. Er ontstaat ook een bepaalde voorzienbaarheid wanneer infectieziekten zich herhaaldelijk voordoen en waarvoor al vaker maatregelen ter voorkoming van verdere verspreiding zijn genomen. Een bepaalde mate van anticipatie en aanpassing hierop mag dan van werkgevers worden verwacht.

Aanvullend moet naar het oordeel van Onze Minister het niet onaannemelijk zijn dat een crisis gedurende ten minste één maand zal leiden tot ten minste 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit binnen een onderneming van één of meerdere werkgevers. Voor de toetsing of het niet onaannemelijk is dat de onvoorzienbare omstandigheid die niet tot het reguliere ondernemersrisico gerekend kan worden leidt tot ten minste 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit bij een onderneming voor minimaal een maand, zal het Ministerie van SZW uitgaan van signalen in de markt. Het ministerie zal daarbij beoordelen of naar de aard van de omstandigheid, 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. Nadat een omstandigheid als crisis is aangewezen in de zin van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis, zal een werkgever vervolgens op individueel niveau uiteraard aannemelijk moeten maken dat naar verwachting sprake zal zijn van een gemiddelde verminderde inzet van arbeidscapaciteit van 20% over perioden van *twee* maanden.

De termijn van *één* maand is korter dan de wettelijke voorwaarde voor de initiële aanvraag van de werkgever bij UWV, waarbij sprake moet zijn van gemiddeld ten minste 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit tijdens de in het crisistijdvak gelegen perioden van twee aaneengesloten maanden. Daarnaast is het vereiste dat het niet onaannemelijk is dat een onderneming geraakt is minder stringent dan de voorwaarde dat dit aannemelijk moet zijn. De toets 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. Bij de bepaling of een crisis in categorie 2 aanleiding geeft om een ministeriële regeling te maken, is in dit wetsvoorstel de voorkeur gegeven aan een minder stringente toetsing (in casu een vooraf ingeschatte duur van de crisis van minimaal één maand en het niet onaannemelijkheidsvereiste) dan de eis van een minimale duur van twee maanden en aannemelijkheid die voor de individuele werkgever geldt als hij een initiële aanvraag doet. Dit verschil ligt in de rede, omdat bij deze beoordeling naar een onzekere toekomst moet worden gekeken, en de vraag voorligt of de nieuwe crisis mogelijk tot verminderde inzet van arbeidscapaciteit zou kunnen leiden. 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.

Specifiek voor de omstandigheid «door een buitenlandse overheid opgelegde sanctie» geldt als extra voorwaarde dat het aanwijzen als crisis alleen zal kunnen als dit in overeenstemming is met het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarvan zal slechts in uitzonderlijke omstandigheden sprake zijn. Zo past het niet binnen het Nederlands buitenlandbeleid om sancties die worden genomen door landen waarvan dat op voorhand redelijkerwijs te verwachten valt als crisis aan te wijzen. Bij de overwegingen ten aanzien van het aanwijzen van een crisis in deze context dient tevens te worden meegewogen of dit door statelijke dreigingen misbruikt kan worden tegen het algemeen belang van Nederland. Voor deze omstandigheid geldt daarom dat de ministeriële regeling alleen getroffen kan worden in overeenstemming met de Ministers die het mede aangaat.

Het betreft hier «door een buitenlandse overheid opgelegde sanctie». Sancties opgelegd door Nederland, de EU of de VN (zoals de sanctiemaatregelen uit het Wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen) vallen hier niet onder, en kunnen dus ook niet als crisis in de zin van dit wetsvoorstel worden aangewezen.

Verder hecht de regering eraan te benadrukken dat het feit dat een sanctie door een buitenlandse overheid als crisis kan worden aangewezen geenszins betekent dat de Nederlandse overheid aansprakelijk is voor nadeel dat bedrijven kunnen ondervinden door een door een buitenlandse overheid opgelegde sanctie. Ook niet indien een dergelijke sanctie is ingesteld als tegenmaatregel tegen een door Nederland, de EU of de VN getroffen sanctie. Het kunnen inzetten van de instrumenten uit dit wetsvoorstel bij een door een buitenlandse overheid opgelegde sanctie heeft enkel als doel om levensvatbare bedrijven te ondersteunen in het behouden van zoveel mogelijk werknemers, en niet om de schade die bedrijven door deze sanctie ondervinden te compenseren.

Categorie 3: Nieuwe crises

Op voorhand kan niet worden voorzien welke crises zich in de toekomst mogelijk zullen voordoen en in hoeverre deze wel of niet passen in de omstandigheden zoals benoemd bij categorie 1 en 2. Om deze reden bevat het wetsvoorstel ook de mogelijkheid om nieuwe omstandigheden aan te wijzen in de zin van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis. Als zo'n mogelijke toekomstige crisis zich voordoet, kan Onze Minister in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad besluiten om bij ministeriële regeling deze nieuwe crisis ook aan te wijzen als crisis in de zin van dit wetsvoorstel.

Net als bij categorie 2 zal op eenzelfde wijze getoetst worden of:
– er sprake is van onvoorzienbaarheid;

– of het niet onaannemelijk is dat de crisis gedurende ten minste één maand zal leiden tot ten minste 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit binnen de onderneming van één of meerdere werkgevers, en
– of de crisis buiten het reguliere ondernemersrisico valt, waarvoor ook wordt gekeken naar of het een risico betreft waarvoor geen algemeen toegankelijke verzekeringen bestaan.[48] Hiervoor zal worden beoordeeld of het een risico betreft dat in elk geval als ondernemersrisico wordt beschouwd, zoals compliance risico, markt risico en risico's waarvoor algemeen toegankelijke verzekeringen bestaan, zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 van dit wetsvoorstel.

Als aan deze vereisten is voldaan, kan bij ministeriële regeling de omstandigheid worden aangewezen als crisis in de zin van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis.

3.3 Arbeidsrechtelijke instrumenten, loonsubsidie en voorwaarden

Onderstaand worden de drie verschillende fasen uit het wetsvoorstel zoals uiteengezet in paragraaf 3.1 nader beschreven en toegelicht.

3.3.1 Initiële aanvraag bij UWV – fase 1

In de eerste fase vraagt de werkgever UWV vast te stellen of voldaan is aan een drietal voorwaarden:

Voorwaarde 1: De werkgever is geraakt door een crisis

Om in aanmerking te komen voor het inzetten van de arbeidsrechtelijke instrumenten en loonsubsidie uit onderhavig wetsvoorstel, dient sprake te zijn van een crisis in de zin van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis (zoals uitgelegd in paragraaf 3.2). De werkgever maakt dit aannemelijk in zijn initiële aanvraag en in de eventuele verlengingsaanvraag door in het aanvraagformulier aan te geven op grond van welke crisis hij een aanvraag indient. Daarnaast dient hij bewijs aan te leveren waaruit blijkt dat inderdaad sprake is van deze crisis in zijn bedrijf, bijvoorbeeld door foto's van de situatie mee te sturen met zijn aanvraag. Er valt bijvoorbeeld te denken aan foto's van een ondergelopen bedrijfsruimte als gevolg van een overstroming. Tegelijkertijd zal naar verwachting niet bij iedere crisis het bestaan aannemelijk kunnen worden gemaakt door middel van het maken van foto's. De werkgever kan ook andere bewijsstukken meesturen, bijvoorbeeld stukken waaruit blijkt welke goederen verhandeld worden, wie afnemers zijn, in welk gebied geopereerd wordt, etc. Dit is geen limitatieve lijst, het is afhankelijk van de aard van de crisis en de aard van de werkzaamheden van het bedrijf hoe de werkgever aannemelijk kan maken dat hij getroffen is door een crisis.

Bij het aannemelijk maken van de crisis, dient de werkgever tevens aannemelijk te maken dat de bedrijfsvoering als gevolg van de crisis (deels) stilligt en dat de arbeidscapaciteit derhalve niet meer volledig kan worden benut. De werkgever zal bij een aanvraag daarom aannemelijk moeten maken dat sprake is van het niet meer kunnen benutten van minimaal gemiddeld 20% van de arbeidscapaciteit gedurende de perioden van twee aaneengesloten maanden waarop zijn aanvraag ziet. Met andere woorden, zowel bij de initiële aanvraag als bij een eventuele aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak moet de werkgever aannemelijk maken dat sprake is van minimaal 20% gemiddeld verminderde inzet van

[48] Voor categorie 2 is de toets of de crisis buiten het ondernemersrisico valt niet nodig aangezien alle omstandigheden in die categorie daar buiten vallen.

arbeidscapaciteit voor iedere periode van twee maanden binnen het crisistijdvak waar de werkgever een aanvraag voor doet. Er is simpel gezegd minder werk. Deze voorwaarde borgt dat sprake is van in ieder geval een substantiële afname van het aantal arbeidsuren dat kan worden ingezet in de bedrijfsvoering van een onderneming, voordat gebruik kan worden gemaakt van de instrumenten uit het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis. Er is gekozen voor een minimum van 20% gemiddeld, omdat van werkgevers verwacht kan worden dat zij, een kleine, tijdelijke impact die lager ligt dan 20% minder benutte arbeidscapaciteit zelf kunnen opvangen. Ook in de WTV moet er sprake zijn van minstens 20% werktijdverkorting. Net als bij het aanmerken van crises, is hier ook gekozen voor consistent overheidsbeleid en gekozen voor minstens 20%.

Daarnaast geldt dat de verminderde inzet van arbeidscapaciteit van minimaal 20% gemiddeld moet gelden voor een periode van twee aaneensluitende maanden. Ook wat betreft de duur van de impact van een crisis mag van werkgevers verwacht worden dat zij een bepaalde mate van tegenslag in de bedrijfsvoering zelf moeten kunnen dragen. Het feit dat wordt uitgegaan van een gemiddelde over deze periode betekent dat sprake kan zijn van een situatie waarin de werkgever gedurende *minder* dan twee maanden een verminderde inzet van arbeidscapaciteit heeft van *meer* dan 20%, waardoor het gemiddelde over de volledige twee maanden alsnog boven het minimum van 20% uitkomt. Dit uitgangspunt is passend, omdat het bezien vanuit het doel van het wetsvoorstel slecht uitlegbaar zou zijn als bijvoorbeeld een werkgever wiens bedrijfsvoering volledig tot stilstand is gekomen als gevolg van een crisis (100% verminderde inzet van arbeidscapaciteit) en die verder aan alle voorwaarden voldoet, geen gebruik kan maken van de instrumenten uit het wetsvoorstel omdat de periode waarbinnen de 100% vermindering zich voordoet (net) geen twee maanden duurt. Door uit te gaan van een gemiddelde over twee maanden, worden dergelijke ongewenste situaties voorkomen.

Een werkgever krijgt de mogelijkheid om een crisistijdvak aan te vragen van twee, vier, of zes maanden. Een werkgever die langer dan twee maanden geraakt is door de crisis en dit aannemelijk kan maken bij de initiële aanvraag hoeft zo maar één keer een aanvraag te doen. Een werkgever waar de duur van de crisis vooraf minder evident is heeft de mogelijkheid om via een initiële aanvraag en twee verlengingsaanvragen van twee maanden de instrumenten ook in te zetten voor de volledige zes maanden.

Er is voor gekozen dat de verminderde inzet van arbeidscapaciteit van minimaal 20% gemiddeld moet gelden voor iedere twee maanden binnen de periode waar de aanvraag op ziet. Dat betekent dat als een werkgever direct in één keer een aanvraag wil doen voor een crisistijdvak voor de maximale duur van zes maanden, de werkgever aannemelijk moet maken dat hij voor drie blokken van twee maanden geraakt is. Hiermee wordt voorkomen dat een werkgever die bijvoorbeeld voor 100% geraakt is tijdens de eerste twee maanden en vervolgens voor 0% voor de vier maanden die daarop volgen, alsnog de instrumenten zou kunnen inzetten voor zes maanden, omdat de gemiddelde verminderde inzet van arbeidscapaciteit over zes maanden wel boven de 20% uitkomt.

Om een inschatting te kunnen maken van hoeveel verminderde inzet van arbeidscapaciteit er is, moet de werkgever in acht nemen welke werknemers hij mag meetellen in zijn berekening en op welk niveau de aanvraag mag worden gedaan. Als regel geldt dat personeel dat werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst moet worden meegerekend. De werkgever die ZZP-ers, uitzendkrachten of payroll-

medewerkers inleent heeft met hen geen arbeidsovereenkomst en zij vallen daarmee niet onder het begrip arbeidscapaciteit. Het uitzendbureau of de payroll-organisatie waar deze werknemers in dienst zijn, kan overigens wel een aanvraag indienen voor deze werknemers. De daling van de te benutten arbeidscapaciteit wordt gemeten op het niveau van de formele werkgever, en niet op een hoger niveau zoals een groep of concern (zoals aanvankelijk bij de NOW-regeling). Hiervoor is gekozen omwille van eenduidigheid: de formele werkgever doet de (initiële) aanvraag en heeft ook het beste zicht op het verlies aan te benutten arbeidscapaciteit op dat niveau. Bovendien is gebleken dat het werkgeversbegrip zoals dat in de NOW werd gehanteerd (groep/concernniveau) ingewikkeld is in de uitvoering. Ook vindt de regering het wenselijk dat de instrumenten uit dit wetsvoorstel kunnen worden ingezet als een specifiek onderdeel (formele werkgever) van een groter concern wordt getroffen door een crisis.

Daarnaast moet de werkgever bij de inschatting van het percentage minder te benutten arbeidscapaciteit kijken naar de situatie zoals die zou zijn geweest in het crisistijdvak als er geen sprake was van een crisis. De werkgever kijkt dus vóóruit: welke werknemers zijn tijdens de periode waarvoor de werkgever voornemens is een aanvraag te doen voor de instrumenten van het wetsvoorstel in dienst en moeten derhalve worden doorbetaald en hoeveel daarvan kunnen als gevolg van de crisis minder of niet werken. De werkgever kan vervolgens de inschatting maken of sprake zal zijn van minimaal een gemiddelde van 20% minder te benutten arbeidscapaciteit over de perioden van twee maanden, en dit aannemelijk maken bij zijn aanvraag bij UWV.

Het kan voorkomen dat werkgevers worden geraakt door een crisis of calamiteit die niet primair bij hen in het bedrijf heeft plaatsgevonden. Ook in deze gevallen kan de werkgever een beroep doen op de instrumenten uit het wetsvoorstel. Uiteraard zal een werkgever in dergelijke gevallen aannemelijk moeten maken dat hij wat betreft de gevolgen voor de verminderd in te zetten arbeidsuren afhankelijk is van direct getroffen bedrijven.

Bij ministeriële regeling kunnen criteria worden aangewezen aan de hand waarvan aannemelijk wordt geacht dat een werkgever is geraakt door een crisis. Deze criteria zullen voornamelijk worden aangewezen bij grote crises, zodat er tijdig en gericht kan worden beoordeeld door UWV of aannemelijk wordt geacht dat een werkgever is geraakt door een crisis zonder dat de werkgever hier concrete gegevens voor hoeft aan te leveren. Zie voor nadere uitwerking hiervan hoofdstuk 7 Uitvoering.

Voorwaarde 2: Werkgever vraagt advies aan de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de in de onderneming werkzame personen, bijeengekomen in de personeelsvergadering

De tweede voorwaarde voor de initiële aanvraag van een werkgever betreft het advies vragen over dit voornemen aan de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering. Concreet zal de werkgever advies moeten vragen over het voorgenomen besluit over te willen gaan tot herplaatsing en/of verminderde loondoorbetaling voor twee, vier of zes maanden. De ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering zal zich buigen over de gevolgen van de aanvraag en kan daarbij bezien of inderdaad sprake is van een crisis bij het bedrijf, en of dit leidt tot 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit tijdens het voorgenomen crisistijdvak. Daarmee vervult de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering een controlerende functie; met dit advies wordt het

werknemersperspectief onderdeel van het aanvraagproces. Het is de verwachting dat de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering de werkgever zal bevragen op nut en noodzaak van het inzetten van de instrumenten uit het wetsvoorstel, aangezien de werknemers en hun vertegenwoordigers zicht hebben op de onderneming en de wijze waarop deze mogelijk wordt geraakt door een crisis. Deze voorwaarde betreft alleen het aanvragen van het advies en strekt zich niet uit tot de vraag of het advies aanbevelingen bevat. Ook is het geen voorwaarde dat het besluit van de werkgever overeen moet stemmen met het advies.[49] Wel kan UWV de inhoud van het advies en de vraag of het besluit van de werkgever overeenkomt met het advies gebruiken bij de vaststelling of de werkgever is geraakt door de crisis.

De ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering heeft daartoe ook de mogelijkheid. Indien de werkgever de ondernemingsraad om advies vraagt, dient hij het voorgenomen besluit schriftelijk aan de ondernemingsraad voor te leggen. Hierbij verstrekt hij aan de ondernemingsraad 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. Verwacht wordt dat de werkgever de personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering soortgelijke inlichtingen verschaft. Hiernaast is de werkgever op grond van de Wet op de ondernemingsraden (hierna: WOR) gehouden om de ondernemingsraad en de personeelsvertegenwoordiging desgevraagd alle inlichtingen en gegevens te verstrekken die deze voor de vervulling van hun taak redelijkerwijze nodig hebben. Hebben de ondernemingsraad en de personeelsvertegenwoordiging onvoldoende expertise in huis om tot een advies over de aanvraag te kunnen komen, dan kunnen ze zich laten bijstaan door deskundigen.

Wanneer de werkgever bij UWV de initiële aanvraag doet, zal de werkgever concreet de volgende informatie moeten aanleveren:
– Het advies van de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering over het voorgenomen besluit om een aanvraag in te dienen in het kader van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis bij UWV, dan wel een verklaring dat van advies wordt afgezien. Is het advies of de verklaring om van het advies af te zien mondeling uitgebracht, dan volstaan de notulen van het betreffende overleg tussen de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering en de werkgever.
– De werkgever zal moeten laten weten of de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering bedenkingen/kanttekeningen heeft geplaatst bij de beweegredenen van het voorgenomen besluit om een aanvraag in te dienen. Het advies van de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering zal meestal zien op de gevolgen van het besluit, maar kan ook ingaan op de beweegredenen ervan. Dat laatste zal zeer waarschijnlijk het geval zijn als de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering twijfelt aan het nut of de noodzaak van het inzetten van de instrumenten uit het wetsvoorstel.
– De schriftelijke reactie van de werkgever op het advies van de ondernemingsraad, bedoeld in artikel 25, lid 5, van de WOR, of, indien aanwezig, een soortgelijke reactie op het advies van de personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering indien het advies niet of niet geheel is gevolgd.[50]

---

[49] Waarbij een opschortingstermijn zal gaan gelden van twee weken als de werkgever het advies van de ondernemingsraad niet of niet geheel opvolgt, zie verderop in de tekst.
[50] Wet op de ondernemingsraden (*Stb.* 2016, 290).

Aan de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering zal een redelijke termijn moeten worden gegeven om advies uit te brengen. Wat een redelijke termijn is, hangt af van de omstandigheden. In crisistijd is het belangrijk dat er snel duidelijkheid is. Het advies is immers een belangrijk element van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis. Vanwege de urgentie in crisistijd, wordt bij een adviesaanvraag in het kader van dit wetsvoorstel een termijn van twee weken redelijk gevonden. Voor de personeelsvergadering geldt dat het ook hier de bedoeling is dat deze binnen twee weken plaatsvindt.

De ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering is niet verplicht om advies uit te brengen. Wordt van het adviesrecht afgezien, dan wordt verwacht dat de werkgever daarvan zo snel mogelijk op de hoogte wordt gesteld. Ook hiervoor is een uiterlijke termijn van twee weken het uitgangspunt. De werkgever moet in dit geval een document waaruit blijkt dat is afgezien van het adviesrecht of de notulen van het betreffende overleg meesturen naar UWV bij de initiële aanvraag. Dit belemmert het doen van een aanvraag voor de werkgever niet, omdat het een vrije keuze is van de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering om van het adviesrecht af te zien.

Met betrekking tot de ondernemingsraad – en dus niet ten aanzien van de personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering – geldt nog het volgende. Als de werkgever het advies van de ondernemingsraad *niet of niet geheel* opvolgt, geldt een opschortingstermijn voor de tenuitvoerlegging van het besluit. Binnen deze periode kan de werkgever geen aanvraag indienen bij UWV. Deze periode geeft de ondernemingsraad de gelegenheid om beroep in te stellen bij de Ondernemingskamer tegen het voorgenomen besluit.

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. Het inkorten van de termijn zorgt er voor dat de in crisis verkerende werkgever sneller een initiële aanvraag kan indienen. In lijn met de opschortingstermijn, wordt ook voorgesteld de beroepstermijn van artikel 26, tweede lid, WOR te verkorten tot twee weken. Dat brengt met zich dat de ondernemingsraad twee weken nadat de ondernemingsraad van het betreffende besluit in kennis is gesteld, de mogelijkheid heeft om een verzoekschrift bij de Ondernemingskamer in te dienen. Als beroep is ingesteld bij de Ondernemingskamer, neemt UWV de aanvraag niet in behandeling, tot er een uitspraak van de Ondernemingskamer is. De personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering heeft op grond van de WOR geen mogelijkheid om beroep in te stellen bij de Ondernemingskamer naar aanleiding van het advies. Individuele werknemers kunnen, indien ze bezwaren hebben, een procedure bij de civiele rechter starten.[51]

Is de beroepstermijn van 14 dagen verstreken en geen beroep ingesteld, dan kan de werkgever een aanvraag bij UWV indienen, met daarbij gevoegd het advies van de ondernemingsraad.

[51] Op de personeelsvertegenwoordiging is wel de algemene geschillenregeling uit de WOR van toepassing. Dit betekent dat de personeelsvertegenwoordiging en de bestuurder een geschil over de toepassing van de regels uit de WOR aan de kantonrechter kunnen voorleggen.

Voorwaarde 3: Werkgever informeert een vereniging van werknemers over zijn voornemen tot het inzetten van de instrumenten herplaatsing of verminderde loondoorbetaling, door hiervan een melding te doen bij Onze Minister

De werkgever is tevens verplicht om voorafgaand aan het indienen van de initiële aanvraag een vereniging van werknemers te informeren over zijn voornemen om de arbeidsrechtelijke instrumenten in te zetten door hiervan melding te doen bij Onze Minister. Hiervoor zal een meldpunt worden ingesteld. Via dit meldpunt worden verenigingen van werknemers (vakbonden) die op verzoek inzage hebben verkregen tot dit meldpunt, geïnformeerd over dit voornemen van de werkgever. De regering heeft er niet voor gekozen de werkgever te verplichten om rechtstreeks alle verenigingen van werknemers te informeren, zijnde een vereniging van werknemers, die krachtens haar statuten ten doel heeft de belangen van haar leden als werknemers te behartigen, als zodanig werkzaam is, en ten minste twee jaar in het bezit is van rechtspersoonlijkheid. Omdat het voor een werkgever zeker in crisis tijdrovend en lastig kan zijn om te moeten uitzoeken welke vakbonden geïnformeerd zouden moeten worden, is in het kader van de melding voorafgaand de initiële aanvraag gekozen voor een meldpunt waar de werkgever de melding kan doen en verenigingen van werknemers op verzoek inzage in kunnen krijgen. Op welke wijze de melding door de werkgever precies plaats zal vinden, en hoe vakbonden op verzoek inzage kunnen verkrijgen, zal in lagere regelgeving worden uitgewerkt.

Als de werkgever de melding heeft gedaan, kan hij het afschrift van de melding aanleveren bij UWV met de overige benodigde documenten ten behoeve van de initiële aanvraag. Overeenstemming met een vereniging van werknemers over de aanvraag is geen voorwaarde, het betreft louter een meldingsplicht en niet een overleg- of onderhandelingsplicht.

Via het meldpunt kunnen alle verenigingen van werknemers die daarom hebben verzocht, geïnformeerd worden over het voornemen van de werkgever om de arbeidsrechtelijke instrumenten in te zetten. Hierdoor worden deze vakbonden in de gelegenheid gesteld om eventueel met de werkgever in gesprek te gaan over dit voornemen. Met deze melding wordt geborgd dat vakbonden op de hoogte zijn van de ontwikkelingen binnen een bedrijf en kunnen zij zo nodig ondersteuning bieden aan werknemers in de vorm van het verstrekken van informatie over hun rechten en plichten tijdens de periode waarin de werkgever het voornemen heeft om arbeidsrechtelijke instrumenten in te gaan zetten.

Aanvraag Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis

Een werkgever moet de initiële aanvraag, vergezeld van de bijbehorende stukken, digitaal indienen bij UWV. Dat volgt uit artikel 32e van de Wet SUWI, dat regelt dat het verkeer tussen UWV en burgers uitsluitend via de elektronische weg loopt. UWV kan op grond van artikel 2:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg. UWV kan op grond van artikel 4:5 Awb besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen als de werkgever geen gebruik maakt van de elektronische weg.

De werkgever kan de aanvraag indienen vanaf de dag dat een crisis uit de eerste categorie zich voordoet of vanaf de dag dat Onze Minister bij ministeriële regeling een crisis heeft aangewezen als crisis in de zin van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis (zie paragraaf 3.2), en ten hoogste gedurende 26 weken te rekenen vanaf die dag of de in de ministeriële regeling aangewezen datum. Hierdoor wordt ook aan

werkgevers die last hebben van na-ijl effecten de mogelijkheid geboden enige tijd nadat de crisis heeft plaatsgevonden een aanvraag te doen.

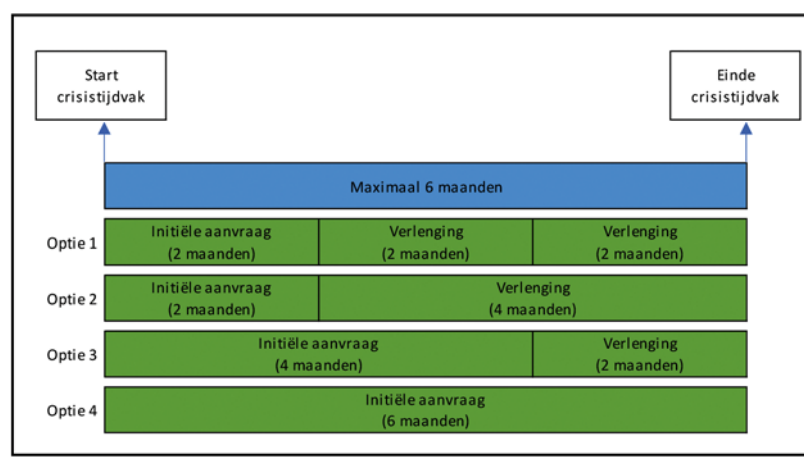
Bij de aanvraag zal de werkgever ook aan moeten geven wat zijn crisistijdvak is, oftewel wat de periode is waarin bij hem sprake is van de crisis en waarvoor hij de instrumenten herplaatsing of verminderde loondoorbetaling in wil zetten. Het crisistijdvak kan terugwerken tot en met tien weken vanaf de datum dat de werkgever de initiële aanvraag bij UWV doet, maar nooit verder dan de eerste dag van de crisis. Daardoor kan de werkgever de instrumenten verminderde loondoorbetaling en loonsubsidie met terugwerkende kracht toepassen. Dit is niet mogelijk voor het instrument «herplaatsing», aangezien het in de praktijk niet mogelijk is met terugwerkende kracht werknemers elders te laten werken. Er is vanuit het belang van de werknemer gekozen voor een periode van terugwerkende kracht van maximaal tien weken. Zo zal de werknemer niet onnodig lang de gevolgen van het instrument verminderde loondoorbetaling ondervinden.

Beschikking UWV na aanvraag werkgever

Nadat de aanvraag is ingediend, zal UWV zo snel als mogelijk is, maar uiterlijk binnen zes weken, een besluit nemen en de werkgever hierover schriftelijk informeren. Als UWV vaststelt dat de werkgever voldoet aan de voorwaarden, betekent dit dat de aanvrager heeft aangetoond dat sprake is van een crisis en dat aannemelijk is gemaakt dat hierdoor sprake is van gemiddeld ten minste 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit voor iedere periode van twee maanden binnen het crisistijdvak. Om te kunnen vaststellen of de werkgever voldoet aan de voorwaarden, moet de werkgever het aanvraagformulier volledig invullen, en daartoe verschillende gegevens meeleveren, zoals nader zal worden uitgewerkt in een ministeriële regeling. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8 wordt hierop nader ingegaan.

Aanvraag verlenging van het crisistijdvak

Een werkgever kan langer dan twee maanden last hebben van de crisis maar niet direct een crisistijdvak van vier of zes maanden aanvragen. Bijvoorbeeld omdat een werkgever bij zijn initiële aanvraag nog niet aannemelijk kan maken dat hij ook in de tweede periode van twee maanden nog geraakt wordt door de crisis. In dat geval kan de werkgever maximaal tweemaal een verlenging van het crisistijdvak met twee maanden aanvragen. Daarmee heeft een werkgever dus de volgende mogelijkheden bij het aanvragen van een crisistijdvak.



Ongeacht voor welke mogelijkheid de werkgever kiest, zullen de perioden van twee maanden waarvoor hij een aanvraag doet op elkaar moeten aansluiten. De keuze voor aansluitende periodes zorgt voor een automatische maximering van het crisistijdvak op zes maanden. Deze zes maanden zorgen ervoor dat de werkgever de eerste schok na het ontstaan van de crisis gebruik kan maken van de instrumenten uit het onderhavige wetsvoorstel. Dit biedt de werkgever de mogelijkheid om in deze onrustige en vaak onzekere tijd toch het personeel te behouden. De werkgever kan zo de crisisperiode overbruggen.

Als de crisis en/of de gevolgen hiervan onverhoopt langer duren dan zes maanden, geeft de periode van zes maanden de werkgever tijd om zich voor te bereiden op de veranderde situatie. Hij kan deze zes maanden gebruiken om zijn bedrijfsvoering aan te passen. Dit is belangrijk, aangezien steun die langer duurt dan zes maanden onwenselijk is, omdat dit de innovatiecapaciteit van bedrijven verstoort en het risico toeneemt dat bedrijven worden ondersteund die zich niet goed aanpassen en als gevolg daarvan onvoldoende levensvatbaar zijn of worden. Als gevolg van langlopende steun zullen bedrijven minder prikkels ondervinden om zich voor te bereiden op de periode na de crisis en omzet te genereren dan in de reguliere situatie het geval is (zie paragraaf 2.4 voor nadere uitleg). De keuze om de periodes op elkaar te laten aansluiten, beoogt daarnaast te voorkomen dat werkgevers de instrumenten uit het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis te lichtzinnig zullen inzetten. Als een werkgever een periode tussen twee aanvragen in zonder ondersteuning zou kunnen, en de werkgever de instrumenten daarna weer in wil zetten, dan wordt ondersteuning middels dit wetsvoorstel onnodig geacht.

Voor een aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak gelden dezelfde voorwaarden als bij de initiële aanvraag. UWV zal weer zo snel als mogelijk is, maar uiterlijk binnen zes weken nadat de aanvraag voor de verlenging is ingediend een besluit nemen en de werkgever hierover schriftelijk informeren. De aanvraag voor de verlenging zal naar verwachting minder tijd in beslag nemen dan de initiële aanvraag. De werkgever is immers al bekend met de aanvraagprocedure en de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering ook. Tevens is UWV al bekend met de situatie bij het bedrijf, wat een spoedige beslissing van UWV op de aanvraag ten goede komt.

3.3.2 Instrumenten: herplaatsing en/of verminderde loondoorbetaling – fase 2

Als UWV heeft vastgesteld dat de werkgever heeft voldaan aan de voorwaarden genoemd onder fase 1, zoals in de paragraaf hiervoor beschreven, dan kan de werkgever binnen de arbeidsverhouding met zijn werknemer gedurende het crisistijdvak twee instrumenten inzetten: 1) herplaatsing van medewerkers of 2) verminderde loondoorbetaling, of een combinatie van de twee. De werkgever kan deze instrumenten inzetten voor de uren waarvoor de werknemer de bedongen arbeid als gevolg van de crisis niet meer kan verrichten.

In het BW zijn enkele aanvullende voorwaarden opgenomen waar de werkgever bij de inzet van deze instrumenten aan moet voldoen. Deze aanvullende arbeidsrechtelijke voorwaarden staan uitgewerkt in paragraaf 3.3.2.1. In de daaropvolgende paragraaf 3.3.2.2 volgt nadere uitleg bij het instrument herplaatsing. Het instrument verminderde loondoorbetaling staat centraal in paragraaf 3.3.2.3.

3.3.2.1 Arbeidsrechtelijke voorwaarden bij inzetten instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling

De instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling zullen in artikel 660b Boek 7 BW worden opgenomen. Herplaatsing en verminderde loondoorbetaling zijn arbeidsrechtelijke instrumenten die de werkgever kan inzetten jegens de werknemer waarmee hij een arbeidsovereenkomst heeft als bedoeld in artikel 7:610 BW. Daarbij geldt dat de toepassing van deze instrumenten gebeurt binnen de arbeidsrechtelijke context.

In onderhavig wetsvoorstel worden zes voorwaarden verbonden aan het kunnen inzetten van de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling of een combinatie daarvan:

1. UWV heeft een beschikking afgegeven op grond van artikel 3, eerste lid van onderhavig wetsvoorstel

Om gebruik te kunnen maken van de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling, moet UWV een beschikking hebben afgegeven op grond van artikel 3, eerste lid van onderhavig wetsvoorstel (zie paragraaf 3.3.1).

2. De werkgever mag de instrumenten inzetten over de uren waarover de werknemer de bedongen arbeid ten gevolge van de crisis niet kan verrichten

Het daadwerkelijk inzetten van de instrumenten is alleen mogelijk over de uren waarover de werknemer de bedongen arbeid daadwerkelijk niet kan verrichten. Voor zover de normale bedrijfsvoering gecontinueerd wordt, is het namelijk niet de bedoeling dat werkgevers de instrumenten inzetten.

3. De werkgever moet de instrumenten per categorie van uitwisselbare functies voor een gelijk percentage inzetten

De werkgever dient de instrumenten herplaatsing of verminderde loondoorbetaling voor elke werknemer binnen een categorie van uitwisselbare functies in gelijke mate in te zetten. Dit betekent dat als een instrument wordt ingezet deze voor elke werknemer binnen die categorie moet worden ingezet, en voor een gelijk percentage van de voor de werknemer geldende arbeidsomvang. Hier is voor gekozen om te bewerkstelligen dat werknemers met uitwisselbare functies zoveel mogelijk gelijke gevolgen van de crisis ondervinden. Het voorkomt onderscheid op individuele basis, waarbij bijvoorbeeld de ene werknemer wordt herplaatst tegen volledige loondoorbetaling terwijl een andere werknemer met dezelfde functie verminderde loondoorbetaling krijgt. Deze keuze borgt tevens dat werknemers in dezelfde categorie van uitwisselbare functies voor eenzelfde percentage van hun uren worden herplaatst of verminderd loon krijgen uitbetaald (of een combinatie hiervan). Deze verplichting heeft alleen betrekking op categorieën van uitwisselbare functies. Voor een werknemer met een unieke functie (een functie die slechts door één werknemer wordt bekleed), is er geen sprake van een categorie van uitwisselbare functies en hoeven de instrumenten niet in gelijke mate te worden ingezet als bij andere werknemers.

De werkgever kan per categorie van uitwisselbare functies gebruikmaken van de herplaatsing en de verminderde loondoorbetaling. De indeling van de categorieën van uitwisselbare functies zal gaan plaatsvinden op vergelijkbare wijze als waarop die indeling plaatsvindt bij bedrijfseconomisch ontslag, en dus vergelijkbaar met artikel 13 en 14 van de Ontslagre-

geling.[52] Dat betekent dat de werkgever rekening moet houden met uitwisselbare functies. Een functie is uitwisselbaar met een andere functie, indien de functies in onderlinge samenhang bezien, naar de inhoud van de functie, de voor de functie vereiste kennis, vaardigheden en competenties, en de tijdelijke of structurele aard vergelijkbaar en naar niveau en beloning gelijkwaardig zijn. Voor kleinere organisaties kunnen categorieën van uitwisselbare functies uit slechts enkele werknemers bestaan.

Wanneer de uitwisselbare functies zijn bepaald, kan worden overgegaan tot het inzetten van de instrumenten. Voor elke categorie van uitwisselbare functies maakt de werkgever een keuze: (1) de bedongen arbeid laten uitvoeren, (2) de werknemers herplaatsen, of (3) de werknemers niet laten werken waarbij de verminderde loondoorbetaling kan worden toegepast. Ook kan de werkgever per categorie van uitwisselbare functies een combinatie van deze drie opties toepassen. Dit mag op nagenoeg elke mogelijke manier: er mag binnen het crisistijdvak gewisseld worden van instrument (bijvoorbeeld: eerst een maand verminderde loondoorbetaling, daarna een maand herplaatsing) of er mag per werknemer een combinatie van het instrument herplaatsing en verminderde loondoorbetaling, én doorwerken worden gemaakt (bijvoorbeeld: iedere werknemer binnen een categorie werknemers met uitwisselbare functies werkt 30% van de uren door in de eigen functie, wordt voor 30% van de uren herplaatst in een passende functie en krijgt voor 40% van de uren het loon verminderd doorbetaald). Er is voor gekozen om de combinatie mogelijk te maken zodat werkgevers optimaal kunnen inspelen op de veranderlijkheid van de (crisis)situatie. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat er in het begin van het crisistijdvak nog geen herplaatsingsmogelijkheden zijn, maar een maand later wel. Wat niet mag, is de twee arbeidsrechtelijke instrumenten voor dezelfde uren inzetten: herplaatsen voor een aantal uur en voor die uren tevens een verminderde loondoorbetaling inzetten.

De werkgever kan tijdens de adviesvraag bij de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering bij de initiële aanvraag of aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak aangeven hoe hij de instrumenten wil gaan inzetten (voor welke categorieën van uitwisselbare functies, en of hij combinaties wil gaan maken). Als hij hier nog geen informatie over heeft opgenomen richting de adviesvraag, dan dient hij dit later nog te doen (zie paragraaf 3.3.1). Als de werkgever tussentijds de inzet van de instrumenten wil wijzigen, dient hiervoor een nieuw advies aan de ondernemingsraad te worden gevraagd.

4. Geen ontslag om bedrijfseconomische redenen tijdens het crisistijdvak

Het doel van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis is om levensvatbare bedrijven te ondersteunen bij het behouden van zoveel mogelijk werknemers in een crisis in de zin van het wetsvoorstel. Als werkgevers werknemers om bedrijfseconomische redenen (gaan) ontslaan[53] heeft de werkgever niet de intentie om deze werknemers te behouden. Het inzetten van de instrumenten uit dit wetsvoorstel past daar dan ook niet bij. 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

---

[52] Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 april 2015, tot vaststelling van regels met betrekking tot ontslag en de transitievergoeding (Ontslagregeling) (*Stcrt.* 2015, 12685).

[53] Ontslag om bedrijfseconomische redenen zoals gedefinieerd in het Burgerlijk Wetboek, Boek 7, artikel 669 lid 3 sub a.

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. Ook voor de loonsubsidie heeft het indienen van een verzoek om toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag gevolgen, zie daarvoor paragraaf 3.3.3.
In de internetconsultatieversie van dit wetsvoorstel was eveneens opgenomen dat vanaf de datum van de ontslagaanvraag de in dit wetsvoorstel opgenomen arbeidsrechtelijke instrumenten en de loonsubsidie niet meer mogen worden ingezet voor werknemers waarvoor een ontslagaanvraag wordt ingediend. Daarnaast voorzag die versie erin dat de werkgever verplicht was de verminderde loondoorbetaling over de periode voorafgaand aan de ontslagaanvraag na te betalen aan de betreffende werknemers. In combinatie met een verlaging van de loonsubsidie van 10% over diezelfde periode (zie hiervoor paragraaf 3.3.3) wordt hiermee een drempel gecreëerd die de werkgever ertoe aanzet om van tevoren goed na te denken of hij de instrumenten uit dit wetsvoorstel zal inzetten, of direct tot bedrijfseconomisch ontslag zal overgaan. Deze drempel verhoogt de gerichtheid van dit wetsvoorstel en daarmee de doeltreffendheid. Gebleken is echter dat deze nabetaling van de loonvermindering leidt tot een verschil in de hoogte van de loonsubsidie tussen werkgevers die de loonaangifte doen volgens de loon-in systematiek en zij die dat volgens de loon-over systematiek doen. Voor loon-in-werkgevers (veelal kleine werkgevers) kan de loonsubsidie door de nabetaling tot 10% lager uitvallen dan voor loon-over-werkgevers. Dit verschil tussen groepen werkgevers is beleidsmatig ongewenst en is niet te onderbouwen. Bovendien zou een loon-in-werkgever in een bezwaar- of beroepsprocedure zich kunnen beroepen op het evenredigheidsbeginsel. Dit heeft mogelijk kans van slagen. Aangezien ook alternatieve routes om de nabetaling te laten plaatsvinden niet haalbaar bleken, heeft de regering ondanks bezwaren van de sociale partners ervoor gekozen de nabetaling uit het wetsvoorstel te halen. Om de hierboven genoemde drempel zoveel mogelijk in stand te houden is de verlaging van de loonsubsidie na een ontslagaanvraag over de periode voorafgaand aan die ontslagaanvraag verhoogd van 10% (internetconsultatieversie) naar 25%.

Om te voorkomen dat werkgevers van tevoren al een ontslagaanvraag indienen is tevens als voorwaarde opgenomen dat het verzoek om toestemming voor ontslagaanvraag voorafgaand aan het crisistijdvak niet in behandeling mag zijn. Ook mag de werkgever voorafgaand aan het crisistijdvak niet over toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag beschikken dat nog geldig is tijdens het crisistijdvak en mag de arbeidsovereenkomst niet zijn opgezegd of ontbonden om bedrijfseconomische redenen.

5. Informeren werknemers

Wanneer de werkgever gebruik gaat maken van één van de instrumenten, volgt uit het goed werkgeverschap dat de werkgever de werknemers die het betreft tijdig informeert. Het gaat immers om een ingrijpende maatregel voor de werknemer. De werknemer krijgt minder loon, wordt herplaatst of ondervindt een combinatie hiervan. Daarom weet een werkgever altijd dat de implicaties en de gevolgen van deze instrumenten ingrijpend en belangrijk voor de werknemers zijn. Dit leidt ertoe dat de werkgever hierdoor gehouden is de werknemer hierover te informeren.[54] De werkgever dient werknemers daarom in ieder geval vóórdat de gevolgen van de instrumenten voor werknemer te merken zijn te

[54] Zie bijvoorbeeld P.A. Hogewind-Wolters, W.A. Zondag, Goed werkgeverschap en goed werknemerschap, Sdu Commentaar arbeidsrecht thematisch.

informeren over de inzet van de instrumenten. De instrumenten uit dit wetsvoorstel kunnen alleen worden ingezet ten aanzien van uren waarop de werknemer de bedongen arbeid als gevolg van de crisis niet kan uitvoeren. Het gaat dan altijd om uren waarop de werknemer wordt herplaatst, dan wel om uren waarop geen werkzaamheden worden uitgevoerd. Het spreekt voor zich dat de werkgever de werknemer tijdig informeert over een dergelijke wijziging in werkzaamheden. Daarnaast is de werkgever verplicht de werknemer te informeren over het feit dat hij het instrument herplaatsing en/of het instrument verminderde loondoorbetaling toepast op basis van het onderhavige wetsvoorstel. Dit geeft de werknemer de mogelijkheid zich nader te informeren over zijn rechten en te beoordelen of de instrumenten correct worden ingezet. Wanneer een individuele werknemer van mening is dat de werkgever de instrumenten ten onrechte of onder onjuiste voorwaarden toepast, dan kan de werknemer naar de civiele rechter.

Een voorwaarde voor het inzetten van de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling is dat de werkgever de instrumenten voor alle werknemers binnen een categorie van uitwisselbare functies voor een gelijk percentage dient in te zetten. Het is aan de werkgever om aan te tonen dat hieraan is voldaan. De werknemer moet – om te kunnen beoordelen of de instrumenten jegens hem of haar juist zijn ingezet – inzage kunnen krijgen in de door de werkgever gehanteerde functiecategorie-indeling. De werkgever zal dan ook, desgevraagd, de werknemer informatie moeten verstrekken over de toegepaste indeling in uitwisselbare functies. Dit is voor de werknemer van belang om (bijvoorbeeld in een civiele rechtszaak) te kunnen stellen dat de werkgever de functiecategorie-indeling niet juist heeft toegepast. In dat kader zal de werknemer inzage moeten krijgen in de feitelijke stelling van de werkgever. Het is aan de werkgever om deze stelling voldoende concreet te onderbouwen of motiveren.[55] Hieruit volgt dat de werkgever, indien de werknemer daarom verzoekt, inzage moet geven in de toegepaste indeling in uitwisselbare functies.

Verder zal bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de overheid een website instellen waarin werknemers, maar ook werkgevers, worden geïnformeerd over de rechten en plichten die dit wetsvoorstel met zich meebrengen.

6. De werkgever informeert de medezeggenschap over de uren waarover verminderde loondoorbetaling heeft plaatsgevonden

Als de werkgever gebruikmaakt van het instrument verminderde loondoorbetaling, informeert de werkgever de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de in de onderneming werkzame personen per categorie van uitwisselbare functies over de uren waarover verminderde loondoorbetaling voor alle werknemers binnen die groep heeft plaatsgevonden en waarvoor de werkgever een aanvraag loonsubsidie heeft ingediend. Bij het ontbreken van een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging dient de werkgever de informatie aan de in de onderneming werkzame personen te verstrekken. De werkgever hoeft deze hiervoor niet in vergadering bijeen te roepen. De werkgever kan informatie schriftelijk verstrekken.

De werkgever informeert de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de in de onderneming werkzame personen nadat de aanvraag loonsubsidie is ingediend. Het is de bedoeling dat de werkgever

[55] I. Haanappel-Van der Burg en S. Hidajat-Engelsman, TvO 2023, nr. 4, Redelijke gronden in de ontbindingsprocedure: over stelplicht, bewijslast en beoordeling, p. 108–109.

dat onverwijld na het indienen van de aanvraag doet. Het overzicht van uren dat de werkgever verstrekt ziet op subsidiabele uren van alle werknemers per functiecategorie. Dit zegt ook wat over het percentage werktijdvermindering dat de werkgever heeft toegepast per functiecategorie. Subsidiabele uren zijn namelijk uren waarop – op enkele uitzonderingen na zoals neergelegd in artikel 12, eerste lid – verminderde loondoorbetaling is toegepast. Deze uren vormen de basis voor het berekenen van de hoogte van de loonsubsidie. Het begrip subsidiabele uren is uitgewerkt in paragraaf 3.3.3.
Door het ontvangen van bovenstaande informatie kunnen de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de in de onderneming werkzame personen de gevolgen voor werknemers op geaggregeerd niveau monitoren. Hiermee is het ook een stimulans voor werkgevers om te zorgen dat de betreffende informatie juist wordt opgegeven.

Aangezien het gaat om een nadere invulling van het instrument loonsubsidie, gaat het hier alleen om een informatierecht voor de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de in de onderneming werkzame personen. Het voorgenomen besluit om dit instrument in te zetten door de werkgever is immers in het kader van de initiële aanvraag en eventuele aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak al voorgelegd als onderdeel van het uitbrengen van advies. De ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de in de onderneming werkzame personen kunnen aandachtspunten bij de werkgever adresseren.

Het verstrekken van informatie is opgenomen in voorliggend wetsvoorstel en niet in de WOR. De reden hiervoor is dat het informatierecht op grond van de WOR ziet op informatie die op reguliere basis dient te worden verstrekt of informatie over een voorgenomen besluit. De WOR kent geen informatieverplichting na het uitvoeren van een besluit. In het kader van voorliggend wetsvoorstel gaat het om een besluit dat al is genomen omdat de werkgever na ontvangst van de beschikking op de initiële aanvraag en aanvraag tot verlenging van het crisistijdvak het instrument verminderde loondoorbetaling kan inzetten. De informatieplicht ziet op informatie die te maken heeft met het instrument verminderde loondoorbetaling dat al is toegepast. Bovendien is de rol van de medezeggenschap bij de initiële aanvraag en aanvraag tot verlenging van het crisistijdvak ook geregeld in voorliggend wetsvoorstel en niet in de WOR.

3.3.2.2 Instrument 1: herplaatsing

Met het instrument herplaatsing worden werkgevers gefaciliteerd om werknemers zo veel mogelijk door te laten werken op plekken binnen de onderneming waar ze ondanks de verminderde inzet van arbeidscapaciteit als gevolg van de crisis arbeid kunnen verrichten. De mogelijkheid voor werkgevers om werknemers tijdelijk te kunnen herplaatsen vergroot, in lijn met het doel van het wetsvoorstel, de kans aanzienlijk dat deze werknemers en hun specifieke kennis en ervaring binnen het bedrijf kunnen worden behouden. Het is tevens een invulling van de wensen uit het Coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV, het regeerprogramma van het kabinet-Schoof, het Coalitieakkoord van het huidige kabinet en het SER-MLT advies met betrekking tot het verruimen van de wendbaarheid voor werkgevers. Herplaatsing biedt werkgevers deze wendbaarheid als tijdens crisis de bedongen arbeid niet kan worden uitgevoerd. En bijkomend voordeel van dit instrument is dat de loondoorbetalingsverplichting van kracht blijft en werknemers hun volledige loon behouden.

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). Als gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid tot herplaatsing op grond van goed werknemerschap dient de werkgever de werknemer een wijzigingsvoorstel te doen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden zoals overeengekomen in de individuele arbeidsovereenkomst, en daarover met de werknemer in overleg te treden. Conform geldende jurisprudentie wordt daarbij getoetst of de werkgever «aanleiding» heeft voor het doen van het voorstel en of dit voorstel ook «redelijk» is. Alle omstandigheden van het geval moeten in acht worden genomen bij de beoordeling of het in «redelijkheid» van de werknemer kan worden verwacht dat hij instemt met het wijzigingsvoorstel. Als gebruik wordt gemaakt van een eenzijdig wijzigingsbeding (dat schriftelijk moet zijn overeengekomen) heeft de werkgever het recht eenzijdig, dus zonder instemming van de werknemer, de arbeidsovereenkomst 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. De bewijslast dat er sprake is van een zwaarwichtig belang dat prevaleert boven het belang van de werknemer, rust op de werkgever.

Met het in dit wetsvoorstel opgenomen instrument herplaatsing wordt daaraan toegevoegd dat, buiten de voorwaarden genoemd in de vorige alinea, de werkgever een mogelijkheid wordt gegeven om over te gaan tot herplaatsing van de werknemer. Met dit voorstel heeft de werkgever de bevoegdheid passende arbeid aan te bieden die de werknemer vervolgens verplicht is te verrichten. Indien de werkgever een positieve beschikking ontvangt op de initiële aanvraag of aanvraag voor verlenging, en de werkgever aan de overige arbeidsrechtelijke voorwaarden voldoet, kan de werkgever eenzijdig overgaan tot herplaatsing. Door de werkgever deze bevoegdheid te geven, brengt dit een wenselijke versnelling in de handelingsmogelijkheden van de werkgever in tijden van crisis.

Bij herplaatsing gaat het om verrichten van ander werk onder behoud van dezelfde arbeidsvoorwaarden. Denk daarbij aan bijvoorbeeld loon en vakantiedagen. Zou door een wijziging van werkzaamheden een andere cao van toepassing zijn, dan blijven toch de oorspronkelijke collectieve arbeidsvoorwaarden gelden, alsof de werknemer zijn eigen arbeid verricht. Indien de oorspronkelijke cao tijdens de herplaatsing gewijzigd wordt, geldt de wijziging ook voor de herplaatste werknemer.

Het alternatieve werk moet voldoen aan verschillende voorwaarden. In de eerste plaats moet het gaan om passende werkzaamheden, waarbij wordt aangesloten bij een definitie van passende arbeid die ook in de WW na verloop van zes maanden wordt gebruikt. Hieronder wordt verstaan: alle arbeid die op de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend, tenzij aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van hem kan worden gevraagd. Het begrip «passende arbeid» moet dus ruim worden opgevat. Een voorbeeld van passende arbeid is dat een werknemer die normaal gesproken in een fabriek machines onderhoudt, nu wordt herplaatst naar een functie in het magazijn, waar hij de inventaris bij moet houden. Een ander voorbeeld van passende arbeid is dat een manager van een locatie die is afgebrand, nu wordt herplaatst naar een andere locatie van dezelfde werkgever, waar hij schoonmaakdiensten gaat uitvoeren. Een voorbeeld van arbeid die niet passend is, omdat dit soort werkzaamheden om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van de werknemer kan worden gevraagd, is dat een werknemer met chronische rugklachten een functie moet vervullen waarbij hij voortdurend dozen moet tillen. Andere voorwaarden zijn dat de passende arbeid een gelijkwaardige of lagere loonwaarde kent en dat de arbeid wordt verricht bij dezelfde werkgever of de werkgever die behoort tot dezelfde groep (zie hiervoor de toelichting in de volgende

alinea). Er is gekozen voor een gelijkwaardige of lagere loonwaarde zodat werknemers niet kunnen worden verplicht om tijdelijk werkzaamheden boven hun niveau uit te voeren, waardoor er mogelijk te veel druk op de werknemers komt te liggen. Ook voorkomt dit dat er werkzaamheden aan de werknemer worden verplicht zonder dat daar een bijpassend, hoger salaris tegenover staat. Binnen het reguliere arbeidsrecht is het uiteraard wel mogelijk om werknemers te herplaatsen naar een functie met een hogere loonwaarde, met alle arbeidsrechtelijke waarborgen van dien (zie hiervoor de tweede alinea van deze paragraaf). Tot slot zal de voorwaarde gelden dat als extra reistijd aan de orde is, deze extra reistijd wordt aangemerkt als werktijd en de extra reiskosten door de werkgever worden vergoed. In sommige gevallen kan het zijn dat de arbeid niet passend is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een werknemer gevraagd wordt om op een andere locatie te werken, maar dit niet te verenigen is met de dagelijkse mantelzorgtaken die de werknemer in de lunchpauze op zich neemt. De herplaatsing zal voor deze werknemer alleen passend zijn indien voldoende rekening wordt gehouden met deze specifieke omstandigheden.

De alternatieve werkzaamheden kunnen plaatsvinden bij de formele werkgever (dus de partij met wie de werknemer de arbeidsovereenkomst heeft) zelf, of op concernniveau, ook wel de groep genoemd. Met groep wordt bedoeld een economische eenheid waarin rechtspersonen en vennootschappen organisatorisch verbonden zijn (artikel 24b van Boek 2 van het BW). Er wordt aangesloten bij hoe herplaatsing binnen een groep is uitgewerkt in de Ontslagregeling.[56] Er is nadrukkelijk voor gekozen om herplaatsing in geval van concerns 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. 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. Dit zou ook moeilijk verenigbaar zijn met wetgeving rondom detachering.

De werkgever mag van de herplaatsing gebruikmaken zodra UWV vaststelt dat de werkgever voldoet aan de voorwaarden. Dit betekent dat de werkgever zijn personeel niet direct vanaf de eerste dag dat hij last heeft van de crisis, mag herplaatsen met de herplaatsingsvoorwaarden binnen onderhavig wetsvoorstel, maar moet wachten totdat UWV heeft vastgesteld of de werkgever voldoet aan de voorwaarden die gelden bij de initiële aanvraag.

Het staat werkgevers uiteraard vrij om direct nadat de eerste negatieve effecten van een crisis merkbaar zijn, met de werknemers in gesprek te gaan over het inzetten van herplaatsingsmogelijkheden buiten de mogelijkheden van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis. Met de herplaatsingsoptie *binnen* het wetsvoorstel heeft de werkgever echter meer mogelijkheden, wat een wenselijke versnelling kan geven aan de opties die de werkgever heeft in tijden van crisis.

Het instrument herplaatsing is van toepassing voor elke werknemer met een arbeidsovereenkomst in de zin van titel 10, Boek 7 BW. Voor werknemers die de pensioengerechtigde leeftijd hebben, zoals bepaald in de Algemene Ouderdomswet (hierna: AOW), geldt hierop geen uitzondering. De regering vindt een zo breed mogelijke inzet van dit instrument

[56] Ontslagregeling (*Stcrt.* 2015, 12685).

wenselijk omdat het in belang van werkgever én werknemer is dat banen kunnen worden behouden, uitsluitingen passen daar niet bij. Als gevolg hiervan kunnen AOW-gerechtigde werknemers samen met andere werknemers binnen een functiecategorie herplaatst worden.

Werkgevers kunnen het instrument herplaatsing ook inzetten ten aanzien van zieke werknemers. Door deze keuze kunnen zieke werknemers die gedeeltelijk werken ook herplaatst worden en op dezelfde passende arbeid worden ingezet als de niet-zieke collega's in dezelfde categorie van uitwisselbare functies. Dit uiteraard onder het voorbehoud dat die arbeid ook passend moet zijn voor de zieke werknemer: het re-integratietraject van de zieke werknemer mag niet worden verstoord en de werknemer moet gelet op zijn beperkingen in staat zijn tot het verrichten van die andere werkzaamheden.

3.3.2.3 Instrument 2: verminderde loondoorbetaling

Naast de herplaatsingsoptie biedt het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis de werkgever ook de mogelijkheid tot een tijdelijke verminderde loondoorbetaling. Als sprake is van verminderde inzet van arbeidscapaciteit, kan de werkgever 10% van het naar tijdruimte vastgestelde loon, zoals beschreven in artikel 7:628, eerste lid, BW, inhouden over de niet-gewerkte uren van de werknemers binnen een categorie van uitwisselbare functies. De loondoorbetalingsverplichting blijft bestaan, maar kan middels dit instrument worden verminderd tot 90%. Zie voor een voorbeeld onderstaande box. Hierbij geldt dat een werknemer nooit minder dan het minimumloon kan ontvangen. De werknemer ontvangt over de uren die hij wel heeft gewerkt zijn volledige loon. Het naar tijdruimte vastgestelde loon is het in de arbeidsovereenkomst overeengekomen bedrag waar de reguliere loonbetalingen op worden gebaseerd.

> *Ter illustratie:*
>
> Als voor werknemers binnen een categorie van uitwisselbare functies bijvoorbeeld 30% vermindering van de arbeidstijd van toepassing is, dan zal over deze 30% niet-gewerkte uren dus 10% van het brutoloon worden ingehouden door de werkgever. Het totale loon van de werknemer, inclusief de 70% die wel wordt gewerkt, bedraagt vervolgens 100% – (10% * 30%) = 97%. In het geval dat er voor 100% niet gewerkt kan worden, bedraagt het totale brutoloon voor de werknemer na inhouding door de werkgever van 10% over de niet-gewerkte uren 100% – (10% * 100%) = 90%.

De verminderde loondoorbetaling kan ook worden toegepast op het niet naar tijdruimte vastgestelde loon, zoals beschreven in artikel 7:628, derde lid, BW. Indien het loon niet naar tijdruimte is vastgesteld, zoals bij provisie of stukloon, geldt op grond van dit lid een verplichting om het gemiddelde loon door te betalen dat de werknemer zou hebben verdiend als er wel had kunnen worden gewerkt. Als gevolg van onderhavig wetsvoorstel kan de werkgever indien er sprake is van verminderde inzet van arbeidscapaciteit dit gemiddelde loon over de niet-geleverde arbeid met 10% verminderen.

Een verminderde loondoorbetaling van 10% over niet-gewerkte uren wordt redelijk geacht. De crisis waar werkgever en werknemer in terecht zijn gekomen, valt buiten het reguliere ondernemersrisico. Dat betekent dat niemand zich hierop had hoeven voorbereiden. De kosten die het gevolg zijn van de crisis worden door alle betrokken partijen (in de standaard situatie 25% door de werkgever, 10% door de werknemer en 65% door de overheid) gedragen. Daarnaast draagt het Wetsvoorstel

personeelsbehoud bij crisis bij aan het zoveel mogelijk voorkomen dat de werkgever waarmee de werknemer een arbeidsrelatie heeft bij een crisis genoodzaakt wordt om ontslag om bedrijfseconomische redenen aan te vragen. Het gevolg van ontslag zou voor de betreffende werknemers zijn dat zij een andere baan moeten vinden, en in de tussengelegen periode een WW-uitkering moeten aanvragen, waarbij zij mogelijk nog meer in inkomen achteruit zouden gaan dan het geval is bij de verminderde loondoorbetaling binnen onderhavig wetsvoorstel.

In paragraaf 2.8 is daarnaast een internationale vergelijking gemaakt van soortgelijke regelingen in buurlanden van Nederland. Hoewel die regelingen een bredere toegang kennen voor de werkgever (niet alleen bij crises volgens onderhavig wetsvoorstel), worden ze ook gekenmerkt door een hogere bijdrage van de werknemers. De Duitse Kurzarbeit kent bijvoorbeeld een verminderde loondoorbetaling van 40%. Ondanks dat een tijdelijke verlaging van het loon op zichzelf naar verwachting voor geen enkele werknemer een positieve ontwikkeling is, is in het licht van de crisis en internationale vergelijking een verminderde loondoorbetaling van 10% over de niet-gewerkte uren relatief beperkt te noemen.

De verminderde loondoorbetaling draagt tevens bij aan het solidariteitsprincipe: in een crisis kan van iedereen verwacht worden om tijdelijk een steentje bij te dragen. De bijdrage van de werknemers draagt daarnaast bij aan de betaalbaarheid van het wetsvoorstel.

Tot slot worden door de introductie van de twee civielrechtelijke instrumenten werknemers aangezet om met werkgevers het gesprek aan te gaan over het voornemen om de instrumenten van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis in te zetten. Het is wenselijk dat werknemers hier met hun werkgevers over in gesprek gaan, om samen te bezien of de situatie ernstig genoeg is dat gebruik moet worden gemaakt van de instrumenten van onderhavig wetsvoorstel en zo ja, hoe de instrumenten het beste ingezet kunnen worden.

Aanvulling verminderde loondoorbetaling bij cao

Werkgever en werknemer hebben onderhandelingsvrijheid in de loonruimte. Dit betekent dat zij technisch gezien kunnen afspreken middels cao-afspraken dat de verminderde loondoorbetalingsverplichting bijvoorbeeld niet wordt toegepast of dat de verminderde loondoorbetalingsverplichting wordt aangevuld. Omdat dergelijke afspraken de gewenste solidariteit ondergraven en voornoemde prikkelwerking verminderen, zal de werkgever geen aanspraak kunnen maken op de loonsubsidie als de verminderde loondoorbetaling niet wordt toegepast. Als een werkgever loonsubsidie aanvraagt, mag UWV er dus van uitgaan dat er geen aanvulling op de verminderde loondoorbetaling vanwege een cao-afspraak is toegepast door deze werkgever.

Wettelijk minimumloon (hierna: WML)

Het loon dat een werknemer ontvangt bij de verminderde loondoorbetaling mag vanzelfsprekend niet onder het WML per uur komen. De relatieve bijdrage die geldt voor de betreffende werknemer in de vorm van een verminderde loondoorbetaling zal dus kleiner worden als door een dergelijke vermindering het salarisniveau van het minimumloon per uur wordt bereikt. Als een werknemer bij aanvang van de periode waarbinnen de instrumenten van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis worden ingezet het minimumloon per uur verdient, zal in dit geval dus helemaal geen sprake zijn van een verminderde loondoorbetaling. In het wetsvoorstel is geborgd dat de werkgever in dit geval ondanks dat

niet aan de verplichting tot het toepassen van verminderde loondoorbetaling is voldaan, toch loonsubsidie kan ontvangen. Omdat het niet wenselijk wordt geacht dat de werkgever extra kosten moet dragen omwille van het in deze gevallen niet kunnen verminderen van het loon met 10% over de niet-gewerkte uren, zal de bijdrage vanuit de Rijksoverheid in die gevallen hoger zijn dan de reguliere 65% over de niet-gewerkte uren. Het kan zijn dat de werkgever de verminderde loondoorbetaling niet over één maar over twee loontijdvakken verrekend. Dat mag, zolang het loon van de werknemer niet onder het WML komt.

Loondoorbetalingsverplichting vereist voor toepassing verminderde loondoorbetaling

Het instrument verminderde loondoorbetaling hangt samen met de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever zoals opgenomen in artikel 7:628 BW. Als de loondoorbetalingsverplichting niet geldt, kan er uiteraard geen gebruik gemaakt worden van het instrument verminderde loondoorbetaling. Dit is relevant voor de situaties waarin de loondoorbetalingsverplichting is uitgesloten. Dit kan in de eerste zes maanden van de arbeidsovereenkomst en voor uitzendkrachten bij cao in de eerste 52 gewerkte weken, ook wel Fase A genoemd. Voor personen met een zogenoemde fictieve dienstbetrekking geldt in het geheel geen loondoorbetalingsverplichting, aangezien zij niet werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Voor deze werknemers kan de werkgever het instrument verminderde loondoorbetaling dus niet inzetten. Als gevolg daarvan kan de werkgever dus ook het instrument loonsubsidie niet inzetten voor deze werknemers.

AOW-gerechtigde en zieke werknemers

Net als bij het instrument herplaatsing, geldt dat het instrument verminderde loondoorbetaling niet alleen van toepassing is op werknemers in de zin van de WW, maar kan worden ingezet ten aanzien van elke werknemer met een arbeidsovereenkomst in de zin van artikel 7:610 BW. Dit betekent dat het instrument ook kan worden toegepast voor werknemers die de pensioengerechtigde leeftijd uit de AOW hebben bereikt, en dat de territoriale bepalingen uit de WW niet gelden. Zo helpt dit instrument werkgevers om de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden te kunnen behouden, en worden werknemers onder en boven de AOW-gerechtigde leeftijd gelijk behandeld in de toepassing van de verminderde loondoorbetaling. Het is echter wel zo dat niet voor alle werknemers waarvoor verminderde loondoorbetaling kan worden ingezet, ook de loonsubsidie kan worden aangevraagd. Zie voor nadere uitleg het kopje «Uitzonderingen bij de loonsubsidie» in paragraaf 3.3.3.

Het instrument verminderde loondoorbetaling zal ook voor zieke werknemers kunnen worden ingezet. Door beide groepen gelijk te behandelen, wordt voorkomen dat zieke werknemers in voorkomende gevallen een hoger loon ontvangen dan niet-zieke werknemers. Dit voorkomt hoge administratieve lasten bij werkgevers en voorkomt bovendien problemen in de uitvoering en controle bij UWV. Wel kent het wetsvoorstel een waarborg waardoor zieke werknemers alleen een verminderde loondoorbetaling mogen krijgen voor zover hun loon daardoor niet minder dan 90% zal bedragen. Zieke werknemers wiens loondoorbetaling bij ziekte al minder dan 90% bedraagt, kunnen geen verdere loonvermindering krijgen. Op deze wijze wordt geborgd dat de zieke werknemer voor wat betreft het te ontvangen loon niet wordt benadeeld ten opzichte van de niet-zieke werknemer. Ter illustratie, hieronder een voorbeeld:

	Hoogte loondoorbetaling bij ziekte als percentage van het voormalig loon				
Vóór Wpc	100%	95%	90%	80%	70%
Tijdens Wpc	90%	90%	90%	80%	70%

3.3.3 Loonsubsidie – fase 3

Indien de werkgever kiest voor het instrument van verminderde loondoorbetaling, kan hij bij UWV een loonsubsidie aanvragen. Het betreft een subsidie in de zin van artikel 4:21 van de Awb omdat een werkgever aanspraak maakt op financiële middelen die verstrekt worden door UWV als bestuursorgaan.

Een werkgever die tijdelijk geen werk kan bieden, wordt met deze loonsubsidie in staat gesteld om zijn personeel door te kunnen betalen in tijden van crisis. Uitgangspunt van de loonsubsidie is dat de betreffende werkgever 65% van de loonkosten over de *niet-gewerkte uren* ontvangt, vermeerderd met een opslag voor de werkgeverslasten.

De uren waarin de werknemer wél heeft gewerkt tijdens het crisistijdvak komen niet in aanmerking voor loonsubsidie, hierover betaalt de werkgever het reguliere loon (berekend naar het aantal uren).

Voorwaarden voor loonsubsidie

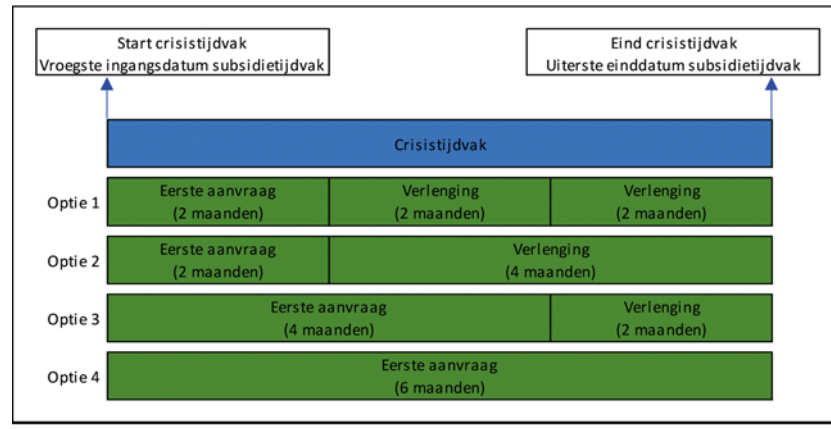
De werkgever kan loonsubsidie aanvragen, als hij aan een aantal voorwaarden voldoet:

1) De werkgever heeft, na het ontvangen van een positieve beschikking op de initiële aanvraag of de aanvraag tot verlenging van het crisistijdvak, de verminderde loondoorbetaling op grond van artikel 7:660b, eerste lid, onderdeel b, BW, toegepast. Van de werkgever wordt bij de aanvraag voor loonsubsidie gevraagd te verklaren dat dit het geval is. Indien de werkgever de verminderde loondoorbetaling niet (volledig) heeft ingehouden op het loon, kan UWV de aanvraag van loonsubsidie voor de betreffende werknemer afwijzen of lager vaststellen. Voor een aantal situaties geldt een uitzondering. Deze uitzonderingen worden onder *«Berekening hoogte loonsubsidie»* nader toegelicht.
2) De werkgever heeft zijn aangifte loonheffingen gedaan over alle loontijdvakken waarover loonsubsidie wordt aangevraagd. Dit is essentieel, omdat UWV voor de berekening van de loonsubsidie kijkt naar de gegevens die volgen uit de polisadministratie.
3) De werkgever dient uiterlijk binnen 26 weken na de laatste dag van het crisistijdvak (zie *«Aanvraag verlening loonsubsidie»)* de aanvraag voor loonsubsidie in.

Subsidietijdvak en verlenging

De werkgever geeft bij de aanvraag voor loonsubsidie aan over welke periode de loonsubsidie wordt gevraagd. Dit is het *subsidietijdvak*. Dat kan geen willekeurig moment zijn. Het subsidietijdvak is altijd gelegen binnen het crisistijdvak (zie paragraaf 3.3.1) en bestrijkt een periode van twee, vier of zes aaneengesloten maanden. De eerste dag van het subsidietijdvak valt altijd gelijk met de eerste dag van het crisistijdvak. De werkgever kan zodoende in geval van een langdurige crisis maximaal driemaal een subsidieaanvraag indienen voor steeds twee maanden loonsubsidie, maar hij kan ook na afloop van een crisis van zes maanden éénmaal een subsidieaanvraag doen over het gehele subsidietijdvak van zes maanden. Een werkgever heeft dus eenzelfde keuzemogelijkheid bij het subsidietijdvak als bij het crisistijdvak.

Bij een tweede of derde subsidieaanvraag wordt het subsidietijdvak verlengd. Er ontstaat dus geen nieuw subsidietijdvak. Ook bij verlenging dient het subsidietijdvak binnen het crisistijdvak te vallen. Bij verlenging van het subsidietijdvak wordt de hoogte van de subsidie berekend over het gehele subsidietijdvak, dus inclusief de periode waarover al een eerdere verlening heeft plaatsgevonden. Hierbij wordt het eerder verleende subsidiebedrag in mindering gebracht op de loonsubsidie over het verlengde subsidietijdvak. Deze verrekening vindt plaats op grond van artikel 4:57, derde lid, van de Awb.



De gekozen systematiek zorgt ervoor dat de subsidieberekening op subsidietijdvakniveau zo goed mogelijk aansluit bij de loongegevens die op aangiftetijdvakniveau beschikbaar zijn in de polisadministratie (zie *«Aanvraag verlening loonsubsidie»)*. Het is mogelijk dat het loon dat betrekking heeft op het oorspronkelijke subsidietijdvak vóór verlenging en het loon dat betrekking heeft op het subsidietijdvak ná verlenging deels in dezelfde aangiftetijdvakken vallen. Zo kan het oorspronkelijke subsidietijdvak eindigen op bijvoorbeeld 15 augustus en vervolgens worden verlengd met twee maanden vanaf 16 augustus. Bij verlenging van het subsidietijdvak wordt de loonsubsidie over het gehele subsidietijdvak berekend en wordt de eerder verleende loonsubsidie hierop in mindering gebracht, waarmee wordt voorkomen dat over bepaalde aangiftetijdvakken tweemaal subsidie wordt uitbetaald.

Aanvraag verlening loonsubsidie

Bij de subsidieaanvraag vraagt de werkgever om een verlening van de loonsubsidie. Ook een verlenging van het subsidietijdvak is een verzoek om subsidieverlening. Op een aanvraag voor verlening van de loonsubsidie beslist UWV zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen zes weken na ontvangst van de aanvraag. Bij verlening wordt de loonsubsidie op basis van voorschot verstrekt. De vaststelling van de loonsubsidie geschiedt ambtshalve, vanaf 27 weken na afloop van het crisistijdvak (zie paragraaf 3.3.4).

De werkgever dient de aanvraag loonsubsidie digitaal in. Dat volgt uit artikel 32e van de Wet SUWI, dat regelt dat het verkeer tussen UWV en burgers uitsluitend via de elektronische weg loopt. UWV kan op grond van artikel 2:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg. UWV kan op grond van artikel 4:5 Awb besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen als de werkgever geen gebruik maakt van de elektronische weg.

De werkgever mag zijn aanvraag over het gewenste subsidietijdvak pas indienen nadat hij de verminderde loondoorbetaling heeft toegepast (uitzonderingen daargelaten, zie *«Berekening hoogte loonsubsidie»)* en hij hiervan loonaangifte heeft gedaan. De werkgever moet de subsidieaanvraag binnen 26 weken na afloop van het crisistijdvak indienen.

De werkgever geeft bij de aanvraag aan in welke aangiftetijdvakken het loon is verantwoord dat betrekking heeft op het subsidietijdvak. Daarnaast geeft de werkgever enkele contactgegevens door. Welke concrete gegevens de werkgever dient mee te leveren, zal worden uitgewerkt in een ministeriële regeling. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 16 wordt hierop nader ingegaan. Bij de aanvraag verklaart de werkgever dat hij de gegevens naar waarheid heeft ingevuld.

De werkgever dient per loonheffingennummer één aanvraag voor loonsubsidie in. De werkgever hoeft geen gegevens op werknemersniveau aan te leveren: deze gegevens zijn beschikbaar voor UWV via de polisadministratie. Tijdens de aanvraag kan UWV geautomatiseerd terugkoppelen aan de werkgever voor welke werknemers subsidiabele uren (zie *«Berekening hoogte loonsubsidie»)* in de polisadministratie zijn aangegeven. Van de werkgever wordt dan gevraagd te verifiëren dat de gegevens van alle werknemers kloppen, zodat het bedrag aan loonsubsidie berekend kan worden. Indien de werkgever constateert dat voor een of meerdere werknemers gegevens niet kloppen, dient hij zelf zijn loonaangifte te corrigeren alvorens opnieuw het aanvraagproces bij UWV te starten. De werkgever dient hierbij wel rekening te houden met de uiterste termijn van 26 weken voor het doen van de subsidieaanvraag. Bij een zeer grote werkgever met veel werknemers zal het mogelijk enkele uren duren voordat de gegevens geautomatiseerd teruggekoppeld kunnen worden. In dat geval is het terugkoppelen tijdens de aanvraag zodat de werkgever deze in één keer kan afronden niet mogelijk. Een werkgever krijgt dan een keuze voorgelegd. Hij kan wachten op de terugkoppeling van gegevens, wat kan betekenen dat hij pas de volgende dag zijn aanvraag kan afronden. Het alternatief voor de werkgever is dat hij zijn aanvraag direct afrondt. In dat geval kan er geen verificatie van gegevens plaatsvinden vóór de beschikking tot subsidieverlening. Als bij de beschikking tot subsidieverlening blijkt dat de gegevens waarmee de loonsubsidie is berekend niet klopten, dan kan deze werkgever deze gegevens alsnog corrigeren waardoor de juiste gegevens worden meegenomen bij een volgende verlening of bij de ambtshalve vaststelling.

Voor de ruime termijn van 26 weken voor het doen van een subsidieaanvraag is gekozen om de werkgever voldoende tijd te bieden de verminderde loondoorbetaling te verwerken in de loonadministratie, hiervan aangifte te doen en vervolgens de aanvraag voor loonsubsidie in te dienen. Deze termijn is ook toereikend wanneer de startdatum van het crisistijdvak – en daarmee ook van het subsidietijdvak – vóór het indienen van de initiële aanvraag ligt en UWV de maximale beslistermijn van zes weken benut.

Nadat de aanvraag loonsubsidie is ingediend, informeert de werkgever de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de in de onderneming werkzame personen, per categorie van uitwisselbare functies over de uren waarover verminderde loondoorbetaling voor alle werknemers binnen die categorie heeft plaatsgevonden en waarvoor de werkgever een aanvraag loonsubsidie heeft ingediend. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.3.2.1.

Berekening hoogte loonsubsidie

De totale loonsubsidie wordt berekend door de hoogte van de loonsubsidie per werknemer in het subsidietijdvak te berekenen en deze uitkomsten bij elkaar op te tellen. Om tot een loonsubsidie per werknemer te komen, wordt het in aanmerking te nemen loon vermenigvuldigd met het percentage werktijdvermindering. Deze uitkomst wordt met 65% vermenigvuldigd, en vervolgens vermenigvuldigd met een factor om de werkgeverslasten die boven op het brutoloon komen te compenseren. Dit leidt tot de volgende formule om de loonsubsidie per werknemer in het subsidietijdvak te bepalen:

A x (B/C) x 0,65 x factor werkgeverslasten

Hierbij staat A voor het subsidiabele loon, B voor het aantal subsidiabele uren en C voor het aantal verloonde uren. Deze begrippen worden hieronder nader toegelicht.

A staat voor het subsidiabele loon, gelijk aan het geconstrueerde loon over alle aangiftetijdvakken in het subsidietijdvak. Het geconstrueerde loon is een benadering van het loon dat zou zijn aangegeven in de betreffende aangiftetijdvakken indien er geen verminderde loondoorbetaling zou hebben plaatsgevonden. Hoe het geconstrueerde loon in de aangiftetijdvakken wordt bepaald, wordt verderop in deze toelichting uitgelegd.

B staat voor het aantal subsidiabele uren die betrekking hebben op het subsidietijdvak. Met onderhavig wetsvoorstel zal het begrip subsidiabele uren worden geïntroduceerd in de gegevensset voor de loonaangifte en opgenomen worden in de polisadministratie. In onderhavig wetsvoorstel is het uitgangspunt dat uren waarop de verminderde loondoorbetaling is toegepast in aanmerking komen voor loonsubsidie. Uren waar geen verminderde loondoorbetaling op is toegepast, komen niet in aanmerking voor loonsubsidie.

In onderhavig wetsvoorstel wordt een aantal aanvullende situaties onder het subsidiabele urenbegrip gebracht of juist uitgezonderd. Ten eerste wordt geregeld dat uren waarvoor de verminderde loondoorbetaling niet heeft plaatsgevonden omdat de werknemer daarmee onder het wettelijk minimumloon zou verdienen alsnog subsidiabel zijn. Zoals in paragraaf 3.3.2.3 wordt beschreven, wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat een werknemer niet minder dan het minimumloon mag ontvangen, waardoor er mogelijk geen sprake is van een verminderde loondoorbetaling bij werknemers die rond het minimumloon verdienen. In deze gevallen kan de verminderde loondoorbetaling niet (volledig) plaatsvinden, maar is het vanwege het doel van het wetsvoorstel wel wenselijk dat de werkgever loonsubsidie ontvangt. In deze situatie kan de werkgever zodoende wél loonsubsidie aanvragen. Als de loonsubsidie ook in deze situaties 65% zou bedragen, betekent dit dat de werkgever 35% van het loon over de niet-gewerkte uren zou moeten bijdragen. De werknemer kan immers geen 10% bijdragen. De regering acht het van belang dat werkgevers voor deze werknemers in beginsel niet meer dan 25% van het loon over de niet-gewerkte uren bijdragen, omdat het niet wenselijk wordt geacht dat de werkgever extra kosten moet dragen omwille van het in deze gevallen niet kunnen verminderen van het loon met 10% over de niet-gewerkte uren. Dit wordt gerealiseerd met een minimale loonsubsidie per subsidiabel uur ter hoogte van 75% van het wettelijk minimumloon inclusief vakantiebijslag. De werking van de minimale loonsubsidie wordt beschreven onder *«Minimale loonsubsidie per uur»*.

Ten tweede kan loonsubsidie worden aangevraagd voor werknemers die ten gevolge van ziekte, zwangerschap, of bevalling als bedoeld in artikel 7:629 BW, de bedongen arbeid niet kunnen verrichten (hierna: zieke werknemers) en waarvoor de verminderde loondoorbetaling niet kan worden toegepast, omdat de loondoorbetaling op grond van 7:629 BW al zodanig is verminderd dat de werknemer al 90% of minder van zijn loon ontvangt. De regering vindt het beleidsmatig wenselijk werkgevers die te maken hebben met een crisis ondersteuning te bieden ten aanzien van zieke werknemers, omdat ook deze loonkosten blijven bestaan in tijden van crisis. Daarnaast zou het uitsluiten van zieke werknemers voor loonsubsidie leiden tot hoge administratieve lasten voor werkgevers en problemen in de uitvoering en controle bij UWV. Voor zieke werknemers wordt daarom geregeld dat de werkgever een proportioneel aantal subsidiabele uren mag aangeven zoals dat geldt voor de categorie van uitwisselbare functies waartoe de werknemer behoort. Onder de zieke werknemers vallen niet de werknemers die de arbeid niet kunnen verrichten omdat zij zwangerschaps- of bevallingsverlof genieten. Tijdens dit verlof overeenkomstig artikel 3:1, tweede en derde lid, van de Wet arbeid en zorg (hierna: WAZO), geldt namelijk geen recht op doorbetaling van loon. De werknemer ontvangt dan een uitkering en de werkgever heeft dan ook geen tegemoetkoming nodig in het kader van loonkosten over deze periode.

Ten derde kan loonsubsidie worden aangevraagd voor werknemers waarvoor de verminderde loondoorbetaling niet kan worden toegepast, omdat bij deze werknemers sprake is van loonbeslag en toepassing van de verminderde loondoorbetaling bij verrekening zou leiden tot een loon dat onder de beslagvrije voet ligt. Het is, om zowel economische als uitvoeringstechnische redenen, onwenselijk als de werkgever bij loonbeslag voor de betreffende werknemer geen loonsubsidie kan aanvragen of moet wachten met de subsidieaanvraag totdat hij de verminderde loondoorbetaling alsnog heeft kunnen toepassen. Deze uitzondering ontslaat de werkgever niet van de verplichting om de verminderde loondoorbetaling toe te passen op het moment dat de situatie van de werknemer dit toelaat.

Ten vierde zal bij ministeriële regeling worden geregeld dat niet-gewerkte uren niet subsidiabel zijn voor zover een loondoorbetalingsverplichting geldt en de werknemer tijdens de dienstbetrekking een uitkering op grond van de Ziektewet of WAZO ontvangt. Op grond van artikel 7:629, vijfde lid, BW wordt een eventuele uitkering in mindering gebracht op de loondoorbetalingsverplichting. Tegelijkertijd worden deze uitkeringen vaak betaald door tussenkomst van de werkgever en voegt de werkgever in de loonaangifte de bedragen voor loon en uitkering samen tot één loonbedrag. Door te regelen dat de niet-gewerkte uren waarvoor de werknemer een uitkering ontvangt niet subsidiabel zijn, wordt voorkomen dat een werkgever zowel een uitkering (die hij vervolgens doorbetaalt aan de werknemer) als loonsubsidie ontvangt en daarmee dubbel tegemoetgekomen wordt. Door dit te regelen in het subsidiabele urenbegrip en niet in het loonbegrip wordt ook voorkomen dat werkgevers in het kader van een aanvraag loonsubsidie in de loonaangifte een onderscheid moeten aanbrengen tussen loon uit deze uitkeringen en het reguliere loon uit de dienstbetrekking.

Subsidiabele uren worden aangegeven voor werknemers die niet op basis van het aantal gewerkte uren worden verloond, maar bijvoorbeeld op basis van provisie of stukloon. De werkgever kan ten gevolge van het nieuwe artikel 7:660 BW immers ook de verminderde loondoorbetaling toepassen op dergelijke beloningen (zie ook paragraaf 3.3.2.3). De werkgever dient een inschatting te maken van het aantal uren dat de

werknemer niet heeft kunnen werken vanwege de crisis en deze op te geven als subsidiabele uren.

De subsidiabele uren kunnen gedeeltelijk of geheel worden aangegeven in aangiftetijdvakken na afloop van het subsidietijdvak. De werkgever kan namelijk de verminderde loondoorbetaling verwerken in de aangiftetijdvakken die meetellen voor de berekening van de loonsubsidie, maar hij kan de verminderde loondoorbetaling ook op een later moment toepassen, waardoor de subsidiabele uren in latere aangiftetijdvakken worden verwerkt. Deze situatie kan van toepassing zijn als de werkgever bijvoorbeeld tijd nodig heeft om de verminderde loondoorbetaling te verwerken in de loonadministratie, of als hij gebruikmaakt van de mogelijkheid om met terugwerkende kracht de verminderde loondoorbetaling toe te passen en loonsubsidie aan te vragen. Om hiermee rekening te houden worden ook de subsidiabele uren meegenomen die aangegeven worden na afloop van de aangiftetijdvakken die de werkgever bij zijn aanvraag voor loonsubsidie heeft aangemerkt. Bovendien zorgt dit ervoor dat zowel werkgevers die de *loon-in* aangiftesystematiek als werkgevers die de *loon-over* systematiek hanteren in alle gevallen het aantal subsidiabele uren goed kunnen aangeven.[57]

C staat voor het aantal verloonde uren in het subsidietijdvak. Dit is een bestaand gegeven in de loonaangifte. Het delen van B (het aantal subsidiabele uren) door C (het aantal verloonde uren) vertegenwoordigt het percentage werktijdvermindering in het subsidietijdvak. Door dit te vermenigvuldigen met het subsidiabele loon wordt zo goed mogelijk aangesloten bij het loon over de niet-gewerkte uren. Dit bedrag wordt vermenigvuldigd met 65%, het deel van de loonkosten dat de overheid in tijden van crisis op zich neemt.

Tot slot wordt de uitkomst vermenigvuldigd met de factor werkgeverslasten. Door de factor werkgeverslasten toe te passen wordt de loonsubsidie niet alleen berekend over het subsidiabele loon, maar ook over een (forfaitaire) opslag op het subsidiabele loon waarmee wordt gecorrigeerd voor de verschillende kosten die de werkgever heeft naast het brutoloon zoals bijvoorbeeld premies voor werknemersverzekeringen en pensioenpremies. De factor werkgeverslasten zal bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Bij de berekening van de loonsubsidie wordt in verband met de consistentie en eenvoud gekeken naar de waarde zoals deze is vastgesteld op de laatste dag van het subsidietijdvak. Als gedurende het subsidietijdvak de vastgestelde factor werkgeverslasten wijzigt, is hiermee duidelijk dat UWV bij de berekening uitgaat van één en (voor het subsidietijdvak) het meest actuele getal. Op moment van totstandkoming van dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van een opslag van 25%, gebaseerd op de vergoeding voor de werkgeverslasten bij de loonkostensubsidie in de Participatiewet zoals dit gold op 1 januari 2026.[58] De factor werkgeverslasten zou op basis van dit percentage op 1,25 worden vastgesteld.

---

[57] Werkgevers hanteren bij de loonaangifte de loon-in systematiek of de loon-over systematiek. Bij loon-in geeft de werkgever looncomponenten altijd aan in het aangiftetijdvak waarin de werknemer het loon geniet. Bij loon-over geeft de werkgever looncomponenten die betrekking hebben op een eerdere periode aan in het aangiftetijdvak van de betreffende periode zolang het betrekking heeft op een eerder tijdvak in hetzelfde kalenderjaar. Voor een looncomponent dat betrekking heeft op een tijdvak van het voorgaande jaar, geldt altijd de loon-in systematiek.

[58] Regeling loonkostensubsidie Participatiewet 2021 (*Stcrt.* 2024, 39498).

Berekening geconstrueerd loon per aangiftetijdvak

In de hierboven uitgelegde formule is A gelijk aan het geconstrueerde loon over alle aangiftetijdvakken in het subsidietijdvak. Het geconstrueerde loon is het loon dat zou zijn aangegeven in de betreffende aangiftetijdvakken indien er geen verminderde loondoorbetaling zou hebben plaatsgevonden. Het gaat hierbij om een forfaitaire berekening, aangezien de informatie wat het loon zou zijn geweest niet beschikbaar is in de polisadministratie. Het geconstrueerde loon wordt bepaald volgens de volgende formule:

D / (1 – ((E/F) x 0,1))

Hierbij staat D voor het SV-loon, E voor het aantal subsidiabele uren en F het aantal verloonde uren, allen in de aangiftetijdvakken waarin het loon over het subsidietijdvak is verantwoord. Deze begrippen worden hieronder nader toegelicht.

D staat voor het SV-loon conform artikel 16 van de Wet financiering sociale verzekeringen (hierna: Wfsv) in de betreffende aangiftetijdvakken. De regering kiest vanwege twee zwaarwegende redenen om bij de berekening van het geconstrueerde loon uit te gaan van het SV-loon:

1) Het SV-loon hangt samen met zowel het werknemersbegrip (namelijk de werknemer in de zin van de WW, zie paragraaf 2.7) als de financieringssystematiek (namelijk de financiering vanuit het AWf, zie paragraaf 2.7 en paragraaf 6.4). Het SV-loon vormt immers de grondslag waarover de AWf-premie geheven wordt. Aangezien de AWf-premie enkel wordt geheven tot het maximumpremieloon, wordt ook het geconstrueerd loon gemaximeerd tot het, aan het maximumpremieloon gekoppelde, maximumdagloon.
2) Het SV-loon is opgenomen in de polisadministratie. Door uit te gaan van het SV-loon kan de loonsubsidie (zoveel mogelijk) geautomatiseerd berekend worden op basis van beschikbare gegevens in de polisadministratie.

Per ministeriële regeling kunnen nadere regels gesteld worden over wat verstaan moet worden onder loon. Dit biedt de mogelijkheid om het SV-loon te corrigeren voor bepaalde componenten. De verwachting is dat hiervan vooralsnog geen gebruik gemaakt gaat worden. Van de delegatiegrondslag zal gebruik worden gemaakt als ontwikkelingen, in bijvoorbeeld de loonaangifte, het nodig maken om het SV-loon te corrigeren.

Voor de berekening van de hoogte van de loonsubsidie is gekeken welke gegevens die al uitgevraagd worden bij werkgevers via de loonaangifteketen het meest passend en representatief zijn. Zo heeft de regering in de beleidsvoorbereidende fase verkend of in plaats van het SV-loon, aangesloten kon worden bij het naar tijdruimte vastgestelde loon per werknemer. Uit deze verkenning bleek dat het aangeven van het naar tijdruimte vastgestelde loon een te groot beroep zou doen op het doenvermogen van werkgevers. Naar verwachting zullen veel werkgevers dit niet goed kunnen bepalen waardoor de kans op fouten te groot zou worden. Ook staan de administratieve lasten die gepaard gaan met het aangeven van dit loonbegrip niet in verhouding tot het subsidiebedrag. Als in de toekomst wijzigingen plaatsvinden in de gegevens die uitgevraagd worden via de loonaangifteketen moet opnieuw bekeken worden wat de meest passende gegevens zijn voor de berekening van de hoogte van de loonsubsidie.

Tijdens de beleidsvoorbereidende fase is tevens bekeken of het SV-loon gecorrigeerd moet worden om tot een subsidiabel loon te komen dat het loon over de niet-gewerkte uren meer nauwkeurig representeert. Hiervoor is gekeken naar het vermeerderen van het SV-loon met de periodieke opbouw van vakantiebijslag en arbeidsvoorwaardenbedrag en het verminderen van het SV-loon met het loon dat belast wordt volgens de loonbelastingtabel voor bijzondere beloningen. Dit om te corrigeren voor loonbestanddelen die wel tot het SV-loon behoren, maar niet tot het naar tijdruimte vastgesteld loon of andersom. Op die manier zou in de berekening van de hoogte van de loonsubsidie uitgesteld loon zoals bijvoorbeeld de opbouw van vakantiebijslag meegerekend worden. De opbouw van vakantiebijslag behoort namelijk tot het naar tijdruimte vastgestelde loon. Een bijzondere beloning behoort niet tot het naar tijdruimte vastgestelde loon en zou daarom niet meegerekend worden in de hoogte van de loonsubsidie. Vanuit het oogpunt van complexiteitsreductie heeft de regering ervoor gekozen om de genoemde correcties achterwege te laten. Direct uitgaan van het SV-loon is voor werkgevers makkelijker te herleiden is en is minder foutgevoelig. De loonsubsidie wordt namelijk gebaseerd op het daadwerkelijk genoten loon en het door een werkgever betaalde loon voor een bepaalde periode.

Direct uitgaan van SV-loon betekent wel dat het moment van uitbetalen van de vakantiebijslag of het arbeidsvoorwaardenbedrag invloed heeft op de loonsubsidie. Voor werkgevers die bij elke loonbetaling de vakantiebijslag betalen (de all-in-verloning) maakt het al dan niet corrigeren geen verschil. De vakantiebijslag wordt in alle gevallen bij de berekening betrokken. Voor werkgevers die de vakantiebijslag bijvoorbeeld één keer per jaar uitbetalen ontstaat er wel een verschil. Met de correctie zou de opbouw van de vakantiebijslag betrokken worden bij de berekening van de loonsubsidie. Dat is nu niet het geval, terwijl de betaling juist wel mogelijk van invloed is op de hoogte van de subsidie. Als de betaling binnen een aangiftetijdvak valt waarin het loon over het subsidietijdvak is verantwoord, telt de uitbetaling mee in de berekening van de hoogte van de loonsubsidie en komt de loonsubsidie hoger uit. Als de betaling buiten een aangiftetijdvak valt waarin het loon over het subsidietijdvak is verantwoord, komt de loonsubsidie daarentegen lager uit. Dit verschil wordt door de regering onderkend en geaccepteerd in het kader van een navolgbare berekening en het voorkomen van complexiteit.

Het SV-loon wordt in aanmerking genomen voor zover dit loon uit tegenwoordige dienstbetrekking is ingevolge de Wet op de loonbelasting 1964. Dit betekent dat loon uit vroegere dienstbetrekking niet tot het subsidiabele loon kan behoren. Het gaat hier met name om situaties waarbij de werknemer een uitkering op grond van de werknemersverzekering ontvangt. Het ligt voor de hand om deze situaties uit te sluiten, omdat dit loon niet wordt genoten vanwege verrichte werkzaamheden uit een actieve dienstbetrekking waaruit vanwege een crisissituatie werktijdvermindering kan ontstaan.

E staat voor het aantal subsidiabele uren in de betreffende aangiftetijdvakken. Dit is het aantal uren waarop de verminderde loondoorbetaling overeenkomstig artikel 7:660b, eerste lid, onderdeel b, BW, is toegepast tijdens het subsidietijdvak. De subsidiabele uren zijn van belang voor het construeren van het loon, omdat deze informatie bevatten over het toepassen van de verminderde loondoorbetaling in de betreffende aangiftetijdvakken. Voor een goede werking van de formule is het van belang dat het aantal subsidiabele uren dat door de werkgever in de aangiftetijdvakken wordt aangegeven, overeenkomt met de vermindering van het SV-loon als gevolg van toepassing van de verminderde loondoorbetaling.

F staat voor het aantal verloonde uren in de betreffende aangiftetijdvakken. Dit is het aantal uren waarvoor een werknemer is betaald in de aangiftetijdvakken, ongeacht of het volledige loon is doorbetaald of er een verminderde loondoorbetaling heeft plaatsgevonden. Zowel uren die 100% zijn doorbetaald als uren waarop een verminderde loondoorbetaling van toepassing is, tellen volledig mee in het verloonde urenbegrip. Dit is reeds een bestaand gegeven in de polisadministratie. Indien de werknemer niet op basis van uren wordt beloond, maar bijvoorbeeld op basis van provisie of stukloon, dient de werkgever een inschatting te maken van het aantal uren dat de werknemer heeft gewerkt plus het aantal uren dat de werknemer vanwege de crisis niet heeft gewerkt en gezamenlijk als verloonde uren aan te geven.

Het SV-loon wordt gedeeld door de factor (1 – ((E/F) x 0,1)) om op forfaitaire wijze het loon vóór verwerking van de verminderde loondoorbetaling te construeren. De factor E/F staat hierbij voor het percentage werktijdvermindering in de betreffende aangiftetijdvakken. Deze berekening is noodzakelijk om te voorkomen dat het van invloed is op de hoogte van de loonsubsidie of de werkgever de verminderde loondoorbetaling aangeeft in aangiftetijdvakken na afloop van het subsidietijdvak of tijdens het subsidietijdvak. Zonder construeren zal een werkgever die de verminderde loondoorbetaling verwerkt in een aangiftetijdvak binnen het subsidietijdvak een lagere loonsubsidie ontvangen dan een werkgever die de verminderde loondoorbetaling na afloop verwerkt. Ook zou zonder construeren de subsidiehoogte kunnen afhangen van de aangiftesystematiek die de werkgever hanteert.

Het geconstrueerde loon kan ook berekend worden in situaties waarin de werkgever meer subsidiabele uren aangeeft dan verloonde uren. Dit doet zich voor wanneer de werkgever de verminderde loondoorbetaling (deels) later verwerkt in de loonadministratie, bijvoorbeeld omdat de verminderde loondoorbetaling met terugwerkende kracht plaatsvindt. In dergelijke gevallen zal de werkgever voor meerdere maanden aan verminderde loondoorbetaling in één keer verwerken, en daarmee ook voor meerdere maanden subsidiabele uren aangeven. Het verwerken van meerdere maanden verminderde loondoorbetaling in één aangiftetijdvak leidt an sich niet tot een hogere of lagere loonsubsidie ten opzichte van een gelijkmatige verwerking van de verminderde loondoorbetaling. Een werkgever moet wel rekening houden met de voorschriften hoe «negatief loon» in de loonaangifte verwerkt dient te worden.[59]

Construeren is niet in alle situaties wenselijk. In onderhavig wetsvoorstel wordt geregeld dat bij werknemers waarvoor al een verminderde loondoorbetaling vanwege ziekte geldt, het loon bij benadering niet geconstrueerd wordt. Construeren zou namelijk leiden tot willekeurige uitkomsten, afhankelijk van of de werkgever de subsidiabele uren aangeeft in aangiftetijdvakken die betrekking hebben op het subsidietijdvak of in aangiftetijdvakken buiten het subsidietijdvak. Aangezien loonvermindering op basis van dit wetsvoorstel niet (volledig) kan plaatsvinden in deze situaties, hoeft het loon ook niet (volledig) geconstrueerd te worden. Om dit te benaderen wordt voor deze aangiftetijdvakken de subsidiabele uren E gelijk gesteld aan nihil. UWV kan signaleren wanneer er niet geconstrueerd moet worden doordat de werkgever de code incidentele inkomstenvermindering in verband met ziekte moet aangeven voor deze werknemers. Deze code wordt al toegepast bij dagloonvaststellingen als er sprake is van verminderde loondoorbetaling vanwege ziekte. Indien de code incidentele inkomstenvermindering in

[59] Belastingdienst (2025) *Handboek Loonheffingen 2025*. Versie maart 2025. Paragraaf 4.9 Negatief loon bevat de voorschriften zoals die op dit moment gelden.

verband met ziekte van toepassing is op een werknemer wordt voor de berekening van het geconstrueerde loon de subsidiabele uren in het betreffende aangiftetijdvak gelijk gesteld aan nihil. Voor de berekening van de loonsubsidie wordt het aantal subsidiabele uren B wel gewoon meegenomen. Zie ook voorbeeld 4.

Minimale loonsubsidie per uur

Voor werknemers die tot 111,1% van het wettelijk minimumloon verdienen is het niet in alle gevallen mogelijk om de verminderde loondoorbetaling (volledig) in te houden omdat de werknemer anders niet het wettelijk minimumuurloon zou verdienen. In deze gevallen past de werkgever de verminderde loondoorbetaling toe tot maximaal het wettelijk minimumuurloon per niet-gewerkt uur. De werkgever kan vervolgens, ook al heeft hij de verminderde loondoorbetaling niet volledig kunnen toepassen, wel loonsubsidie aanvragen. Het uitgangspunt daarbij is dat de werkgever niet meer dan 25% van de loonkosten over de niet-gewerkte uren betaalt.

In deze gevallen is de uitkomst van de formule voor het construeren van het loon niet passend. Er ontstaat dan namelijk verschil in hoogte van de subsidie, afhankelijk van welke aangiftesystematiek de werkgever hanteert. Om deze willekeur te ondervangen is in onderhavig wetsvoorstel een minimale loonsubsidie per uur opgenomen. De minimale loonsubsidie bedraagt 75% van het wettelijk minimumloon inclusief vakantiebijslag, zoals deze geldt op de laatste dag van het subsidietijdvak, vermeerderd met de factor werkgeverslasten die bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. Voor de waarde van de werkgeverslasten wordt ook gekeken naar de laatste dag van het subsidietijdvak.

Deze berekening van de minimale loonsubsidie per uur wordt parallel aan de reguliere berekening van de loonsubsidie uitgevoerd. UWV gebruikt vervolgens voor de berekening van de loonsubsidie de berekening waarvan de uitkomst het hoogste bedrag aan loonsubsidie geeft. In de praktijk zal de hoogte van de loonsubsidie voor werknemers die tot 115,4% van het minimumloon verdienen gebaseerd zijn op de formule voor de berekening van de minimale loonsubsidie per uur. Voor werknemers die 115,4% van het wettelijk minimumloon of meer verdienen zal de loonsubsidie berekend worden met de reguliere formule.

De minimale loonsubsidie per uur heeft als gevolg dat de procentuele bijdrage van de werkgever voor werknemers in sommige gevallen onder de 25% uitkomt. Bij 100% WML is de bijdrage van werkgevers 25% en die van werknemers 0%. Vervolgens daalt de procentuele bijdrage van de werkgever, doordat de werknemer via de verminderde loondoorbetaling gaat bijdragen, tot 22,5% bij een inkomen van 111,1% WML. Vanaf dat inkomen is de maximale procentuele bijdrage van de werknemer bereikt (10%) en stijgt de procentuele bijdrage van de werkgever weer tot 25% bij 115,4% WML (daarboven wordt de loonsubsidie op reguliere wijze berekend). Dit effect is niet beoogd met de introductie van de minimale loonsubsidie per uur, maar is onvermijdelijk. De regering accepteert deze consequentie omdat zij het belangrijker vindt dat willekeur in de hoogte van de loonsubsidie wordt voorkomen en dat werkgevers in tijden van crisis niet meer dan 25% van de loondoorbetalingsverplichting voor hun rekening hoeven te nemen.

Voor werknemers onder 21 jaar geldt het minimumjeugdloon per uur. Voor deze werknemers wordt de minimale loonsubsidie per uur vastgesteld op 75% van het jeugdminimumloon zoals deze geldt voor de betreffende werknemer op de laatste dag van het subsidietijdvak.

Voorbeelden

Ter illustratie volgen hieronder enkele numerieke voorbeelden voor de berekening van de loonsubsidie bij enkele verschillende scenario's. Hierbij wordt eerst uitgelegd hoe UWV het loon per aangiftetijdvak construeert. Met de geconstrueerde lonen kan vervolgens de totale loonsubsidie berekend worden.

Voorbeeld 1: basisuitwerking berekening loonsubsidie

Het subsidietijdvak loopt van 1 maart t/m 30 april. De werkgever doet maandelijks loonaangifte en geeft in zijn subsidieaanvraag aan dat het loon verwerkt is in de aangiftetijdvakken maart en april. De werkgever levert voor werknemer A de volgende gegevens aan:

• **Voorbeeld 1: werknemer A**			
•	• Regulier	• Subsidietijdvak	
	• Februari	• Maart	• April
• **Verloonde uren**	• 157	• 157	• 157
• **Subsidiabele-uren**	• 0	• 157	• 157
• **SV-loon**	• € 3.240	• € 2.916	• € 2.916

De werkgever heeft de verminderde loondoorbetaling verwerkt in de aangiftetijdvakken die zien op de subsidieperiode, dus in maart en april. UWV berekent als volgt de loonsubsidie:

1. SV-loon per aangiftetijdvak:
Het SV-loon in zowel maart als april is € 2.916.

2. Geconstrueerd loon:
Toepassing van de formule om het geconstrueerde loon te berekenen geeft de volgende uitkomst:

Geconstrueerd loon =
((€ 2.916 + € 2.916))/(1 – ((157 + 157)/(157 + 157)) * 0,1) = € 6.480

3. Berekening totale loonsubsidie
Vervolgens kan de loonsubsidie worden berekend door middel van de volgende formule:

Loonsubsidie =
€ 6.480 * ((157 + 157)/(157 + 157)) * 1,25 * 0,65 = € 5.265

De loonsubsidie voor deze werknemer bedraagt dus € 5.265.

Voorbeeld 2: werkgever verwerkt de werknemersbijdrage na afloop van het crisistijdvak

Het subsidietijdvak loopt van 1 maart t/m 30 april. De werkgever doet maandelijks loonaangifte en geeft in zijn subsidieaanvraag aan dat het loon verwerkt is in de aangiftetijdvakken maart en april. De werkgever levert voor werknemer B de volgende gegevens aan:

• Voorbeeld 2: werknemer B			
•	• Subsidietijdvak		• Regulier
	• Maart	• April	• Mei
• **Verloonde uren**	• 157	• 157	• 157
• **Subsidiabele uren**	• 0	• 0	• 314
• **SV-loon**	• € 3.240	• € 3.240	• € 2.592

De werkgever heeft de verminderde loondoorbetaling verwerkt in een aangiftetijdvak dat ligt na het subsidietijdvak, namelijk in mei. UWV berekent als volgt de loonsubsidie:

1. SV-loon per aangiftetijdvak:
Het SV-loon in zowel maart als april is € 3.240.

2. Geconstrueerd loon:
Toepassing van de formule om het geconstrueerde loon te berekenen geeft de volgende uitkomst:

Geconstrueerd loon =
((€ 3.240 + € 3.240))/(1 – ((0 + 0)/(157 + 157) * 0,1) = € 6.480

3. Berekening totale loonsubsidie
Vervolgens kan de loonsubsidie worden berekend door middel van de volgende formule:

Loonsubsidie =
€ 6.480 * ((157 + 157)/(157 + 157)) * 1,25 * 0,65 = € 5.265

Het subsidiebedrag voor werknemer B is even hoog als het subsidiebedrag voor werknemer A uit Voorbeeld 1.

Voorbeeld 3: werkgever kan de loondoorbetaling niet verminderen in verband met WML

Het subsidietijdvak loopt van 1 maart t/m 30 april. De werkgever doet maandelijks loonaangifte en geeft in zijn subsidieaanvraag aan dat het loon verwerkt is in de aangiftetijdvakken maart en april. De werkgever levert voor werknemer C de volgende gegevens aan:

• Voorbeeld 3: werknemer C			
•	• Regulier	• Subsidietijdvak	
	• Februari	• Maart	• April
• **Verloonde uren**	• 157	• 157	• 157
• **Subsidiabele-uren**	• 0	• 157	• 157
• **SV-loon**	• € 2.310	• € 2.310	• € 2.310

De werkgever heeft de verminderde loondoorbetaling niet kunnen verwerken omdat de werknemer het wettelijk minimumloon uitbetaald krijgt. UWV voert zowel de reguliere berekening als de berekening voor de minimale loonsubsidie per uur uit.

Reguliere berekening
1. SV-loon per aangiftetijdvak:
Het SV-loon in zowel maart als april is € 2.310.

2. Geconstrueerd loon:
Toepassing van de formule om het geconstrueerde loon te berekenen geeft de volgende uitkomst:

Geconstrueerd loon =
((€ 2.310 + € 2.310))/(1 – ((157 + 157)/(157 + 157)) * 0,1) = € 5.133,33

3. Berekening totale loonsubsidie:
Vervolgens kan de loonsubsidie worden berekend doormiddel van de volgende formule:

Loonsubsidie =
€ 5.133,33 * ((157 + 157)/(157 + 157)) * 1,25 * 0,65 = € 4.170,83

Minimale loonsubsidie per uur
Bij de berekening van de minimale loonsubsidie per uur wordt het aantal subsidiabele uren vermenigvuldigd met het 75% van het WML per uur inclusief vakantiebijslag, vermenigvuldigd met 1,25 voor de werkgeverslasten. Op 1 januari 2026 is het WML per uur € 14,71. Dit leidt tot de volgende formule:

Loonsubsidie =
314 * € 14,71 * 1,08 * 0,75 * 1,25 = € 4.676,68

Conclusie
De berekening van de loonsubsidie via de formule van de minimale loonsubsidie per uur valt hoger uit dan de reguliere berekening. UWV maakt altijd het hoogste bedrag over aan de werkgever. In dit geval € 4.676,68.

Voorbeeld 4: werkgever kan de loondoorbetaling niet verminderen van een zieke werknemer

Het subsidietijdvak loopt van 1 maart t/m 30 april. De werkgever doet maandelijks loonaangifte en geeft in zijn subsidieaanvraag aan dat het loon verwerkt is in de aangiftetijdvakken maart en april. De werkgever levert voor werknemer D de volgende gegevens aan:

• Voorbeeld 4: werknemer D

•	• Regulier	• Subsidietijdvak	
	• Februari	• Maart	• April
• Verloonde uren	• 157	• 157	• 157
• Subsidiabele-uren	• 0	• 157	• 157
• SV-loon	• € 3.500	• € 3.150	• € 2.450

De werkgever heeft de verminderde loondoorbetaling verwerkt in maart, een aangiftetijdvak dat ziet op de subsidieperiode. In april heeft hij geen verminderde loondoorbetaling toegepast, omdat de werknemer ten gevolge van zijn ziekte al minder dan 90% van zijn loon doorbetaald kreeg. UWV berekent als volgt de loonsubsidie:

1. SV-loon per aangiftetijdvak:
Het SV-loon in maart bedraagt € 3.150 en in april € 2.450.

2. Geconstrueerd loon:
Toepassing van de formule om het geconstrueerde loon te berekenen geeft de volgende uitkomst:

Geconstrueerd loon =
((€ 3.150 + € 2.450))/(1 – ((157 + 0)/(157 + 157)) * 0,1) = € 5.894,74

3. Berekening totale loonsubsidie
Vervolgens kan de loonsubsidie worden berekend door middel van de volgende formule:

Loonsubsidie =
€ 5.894,74 * ((157 + 157)/(157 + 157)) * 1,25 * 0,65 = € 4.789,47

De loonsubsidie voor deze werknemer bedraagt dus € 4.789,47.

Afwijkende aangiftetijdvakken

Bij de berekening van de loonsubsidie wordt gebruik gemaakt van de gegevens uit de polisadministratie. Hierdoor sluit de subsidieberekening op subsidietijdvakniveau zo goed mogelijk aan bij de loongegevens die op aangiftetijdvakniveau beschikbaar zijn. Het uitgangspunt hierbij is dat de werkgever aangifte loonheffingen doet over een periode van vier weken of een maand. Dit zijn de meest gangbare perioden. Een werkgever kan echter ook aangiftetijdvakken van een halfjaar of een jaar hebben. Voor dit wetsvoorstel gaat het op dit moment in ieder geval om de volgende groepen[60]:
– personeel van zelfstandige binnenschippers die aan boord van het schip wonen (aangiftetijdvak is een halfjaar)
– personeel aan huis met een dienstbetrekking (anders dan met het thuiszorgbureau), waaronder personeel in het kader van een persoonsgebonden budget voor zorg, waarbij de hulp zelf geregeld wordt en de regeling dienstverlening aan huis niet van toepassing is (aangiftetijdvak is een jaar).

Werkgevers van dergelijk personeel kunnen in de knel komen als ze geraakt zijn door een crisis en loonsubsidie willen aanvragen na het toepassen van de verminderde loondoorbetaling. Met de gekozen systematiek mag de werkgever zijn aanvraag namelijk pas indienen nadat hij zijn loonaangifte heeft gedaan over alle loontijdvakken waarover loonsubsidie wordt aangevraagd. Tegelijkertijd moet een werkgever uiterlijk binnen 26 weken na de laatste dag van het crisistijdvak de aanvraag voor loonsubsidie indienen. De combinatie van beide vereisten kan bij werkgevers met een afwijkend aangiftetijdvak van een (half)jaar knellen. Ze zouden lang moeten wachten om loonsubsidie te kunnen aanvragen en bovendien hebben ze mogelijk nog geen loonaangifte gedaan voordat de aanvraagtermijn voor de loonsubsidie al is verstreken. Daarmee zou het voor deze werkgever veelal onmogelijk zijn een loonsubsidie te ontvangen.

Voor de werkgevers met aangiftetijdvakken van een (half)jaar wordt daarom een uitzondering gemaakt bij de subsidieverlening. Het vereiste dat voorafgaand aan de aanvraag loonaangifte moet zijn gedaan, komt voor deze werkgevers te vervallen. In plaats van gegevens in de polisad-

[60] Belastingdienst (2025) *Handboek Loonheffingen 2025*. Versie maart 2025. Paragraaf 13.1 Aangiftetijdvakken bevat de groepen op dit moment.

ministratie, mogen deze werkgevers andere bewijsstukken aanleveren waarmee UWV het voorschot aan loonsubsidie zal berekenen. Zo kan ook deze groep werkgevers tijdig een loonsubsidie aanvragen. Dit betekent dat er afgeweken wordt van het uitgangspunt dat de loonsubsidie geautomatiseerd berekend wordt. Aangezien het om een beperkte groep werkgevers gaat, zal naar verwachting voor UWV nog steeds mogelijk zijn om binnen zes weken de aanspraak op loonsubsidie te beoordelen. Over alle loontijdvakken waarover de werkgever loonsubsidie aanvraagt, zal hij de volgende gegevens inzichtelijk moeten maken: de subsidiabele- en verloonde uren en het SV-loon.

De uitzondering ziet enkel op de verlening van de subsidie. Bij de vaststelling wordt wel gebruik gemaakt van de gegevens die volgen uit de polisadministratie. Daarmee sluit de systematiek zoveel mogelijk aan op die bij de werkgevers met aangiftetijdvakken van vier weken of een maand. Naar verwachting zal het voorschot aansluiten op de uitkomst van de vaststelling. De gevraagde gegevens zijn namelijk ook de gegevens die een werkgever zal aangeven bij zijn aangifte loonheffingen. UWV gaat over op de ambtshalve vaststelling als na afloop van het crisistijdvak ten minste 26 weken zijn verstreken. Voor de werkgevers met aangiftetijdvakken van een (half)jaar zal UWV een afwijkende beslistermijn hanteren. Hier geldt namelijk hetzelfde als bij de aanvraag: mogelijk heeft de werkgever nog geen aangifte moeten doen op het moment dat UWV begint met vaststellen. Als de werkgever met een afwijkend aangiftetijdvak later dan 27 weken na afloop van het crisistijdvak loonaangifte doet, start de vaststellingstermijn op het moment dat er loonaangifte is gedaan. De beslistermijn voor de ambtshalve vaststelling eindigt dan uiterlijk 4 maanden daarna.

In onderstaande figuur zijn twee voorbeelden weergegeven. In het eerste voorbeeld is een werkgever in de eerste twee maanden geraakt door een crisis. In het reguliere proces zou UWV overgaan tot de ambtshalve vaststelling in augustus. Maar een werkgever die per jaar aangifte doet, heeft dan nog geen loonaangifte gedaan. Dat doet hij pas in januari het jaar erop. In dit geval start de vaststellingstermijn pas nadat er loonaangifte is gedaan. UWV heeft vervolgens vier maanden de tijd om vast te stellen. In voorbeeld twee is dezelfde werkgever pas in september en oktober geraakt door een crisis. In dit geval geldt de reguliere vaststellingstermijn. Die start namelijk in mei van het volgende jaar. Op dat moment heeft deze werkgever al loonaangifte gedaan voor het subsidietijdvak waarmee UWV de subsidie kan vaststellen.



Uitzonderingen bij de loonsubsidie

De loonsubsidie kan worden toegepast op de werknemer zoals gedefinieerd in dit wetsvoorstel, namelijk: de werknemer in de zin van de WW, niet zijnde een overheidswerknemer. Het werknemersbegrip in de WW omvat alleen personen jonger dan de AOW-gerechtigde leeftijd, AOW-gerechtigden hebben daardoor geen recht op een WW-uitkering. Voor de loonsubsidie uit dit wetsvoorstel geldt ook dat zij buiten het werknemersbegrip vallen. De regering onderkent het belang van personeelsbehoud van AOW-gerechtigde werknemers en heeft daarom de instrumenten verminderde loondoorbetaling en herplaatsing voor hen wel van toepassing gemaakt. De regering vindt het echter wel wenselijk om

AOW-gerechtigde werknemers uit te sluiten van de loonsubsidie omdat dit in overeenstemming is met veel andere sociale regelingen die de loonkosten voor werkgevers verlagen. Zo zijn bijvoorbeeld de loonkostenvoordelen uit de Wet tegemoetkomingen loondomein, de no-riskpolis bij ziekte en de loondispensatie voor Wajong-ers ook niet van toepassing voor werknemers boven de AOW-gerechtigde leeftijd. De uitsluiting past ook bij de voorgenomen financiering van dit wetsvoorstel (middels een verhoging van de AWf-premie). Voor AOW-gerechtigde werknemers is geen AWf-premie verschuldigd. Werkgevers betalen voor deze groep niet mee aan de financiering van de loonsubsidie in dit wetsvoorstel.

Door in dit wetsvoorstel uit te gaan van het werknemersbegrip in de WW gelden de territoriale bepalingen uit de WW ook voor de loonsubsidie in dit wetsvoorstel. In de WW geldt de basisregel dat werknemers die hun dienstbetrekking buiten Nederland en het Nederlands continentaal plat uitvoeren niet onder de WW vallen. De regering vindt het wenselijk dat de loonsubsidie ook alleen voor deze doelgroep kan worden toegepast, dit om te voorkomen dat buitenlandse werkgevers zonder verbinding met Nederland er een beroep op kunnen doen, zeker als deze buitenlandse werkgevers ook niet meebetalen aan de financiering van deze loonsubsidie (via premies aan het Nederlandse AWf).

Ontslag om bedrijfseconomische redenen tijdens en na afloop van het crisistijdvak

Het doel van dit wetsvoorstel is om levensvatbare bedrijven te ondersteunen in het behouden van zo veel mogelijk werknemers tijdens een crisis. Voor werkgevers biedt dit wetsvoorstel meer interne wendbaarheid en flexibiliteit, wat kan bijdragen aan het behoud van werkgelegenheid binnen levensvatbare bedrijven die zonder de steun als gevolg van een crisis mogelijk kennis en expertise van (meer) werknemers verloren zien gaan. Vanuit dit doel is het belangrijk om de voorwaarden voor het instrument loonsubsidie daarbij aan te laten sluiten.

Zoals uiteengezet in paragraaf 3.3.2.1 mag de werkgever tijdens het crisistijdvak geen verzoek hebben ingediend om toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag bij UWV, een ontslagcommissie of de kantonrechter. Ook mag die toestemming niet al zijn verkregen, en de arbeidsovereenkomst mag ook niet door de kantonrechter al zijn ontbonden. De werkgever die niet aan deze voorwaarde voldoet mag de arbeidsrechtelijke instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling vanaf het moment van indienen van dat verzoek de instrumenten niet (meer) inzetten voor de betreffende werknemer. Aangezien het toepassen van de verminderde loondoorbetaling een voorwaarde is voor de loonsubsidie, is er vanaf diezelfde datum ook geen recht meer op de loonsubsidie (ten aanzien van deze werknemer). Dat is beleidsmatig wenselijk omdat vanaf de datum van indienen van het verzoek de werkgever niet meer de intentie heeft de baan van de betreffende werknemer te behouden.

Daarnaast is ervoor gekozen om het indienen of het beschikken van een verzoek om toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag ook gevolgen te laten hebben voor de hoogte van de loonsubsidie. Voor werkgevers die tijdens of tot en met vier maanden na afloop van het crisistijdvak een verzoek om toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag hebben ingediend bij UWV, een ontslagcommissie of de kantonrechter of over die toestemming beschikken, wordt de loonsubsidie over de periode voorafgaand aan de indiening 25% verlaagd ten aanzien van de werknemer voor wie het verzoek is ingediend. Deze verlaging wordt zowel toegepast bij verlening van de loonsubsidie als bij de (ambtshalve)

vaststelling van de loonsubsidie. Voor zover werkgevers de loonsubsidie al hebben ontvangen dienen zij deze 25% terug te betalen. Dit percentage van 25% is de uitkomst van de volgende afweging.

Enerzijds is een verlaging van de loonsubsidie wenselijk om werkgevers ertoe aan te zetten om voorafgaand aan een aanvraag op grond van dit wetsvoorstel goed na te denken over zaken als de levensvatbaarheid van het bedrijf of de banen waarvoor de loonsubsidie wordt ingezet. Banen die alleen voor de duur van de inzet van de loonsubsidie worden behouden, en na afloop ervan alsnog niet behouden kunnen worden, dragen niet bij aan het doel van dit wetsvoorstel. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij niet-levensvatbare ondernemingen die ook zonder de crisissituatie structureel te weinig werk hebben voor hun werknemers. Zij zouden door de opbrengsten van de gewerkte uren aan te vullen met de loonsubsidie over de niet-gewerkt uren onvermijdelijke reorganisatie en/of ontslagen kunnen uitstellen. Maar ook voor levensvatbare ondernemingen geldt dat het de doeltreffendheid van dit wetsvoorstel ten goede komt als de instrumenten alleen worden ingezet voor banen waarvan aannemelijk is dat die op termijn behouden kunnen blijven.

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). Ten aanzien van de termijn voor deze consequentie is gekozen voor een periode van vier maanden na het einde van het crisistijdvak aangezien de duur proportioneel moet blijven voor de werkgever.

3.3.4 Overzicht aanvraag- en beslistermijnen

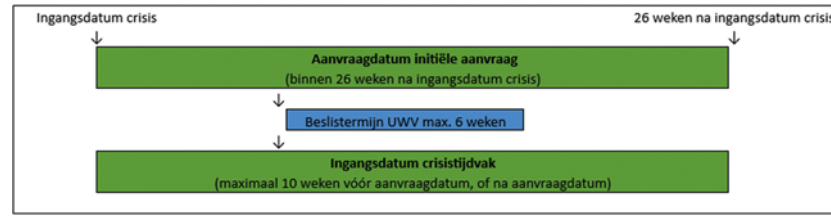
In bovenstaande uitleg van het wetsvoorstel staan veel termijnen genoemd. In deze paragraaf worden die termijnen samengevat om een overzicht te creëren.

Initiële aanvraag

Op het moment dat een crisis zich voordoet, en een werkgever een initiële aanvraag wil indienen, heeft de werkgever te maken met een aantal termijnen:

– De aanvraag moet worden ingediend binnen een tijdvak van 26 weken na de dag van aanvang van de crisis of, indien de crisis is aangewezen bij ministeriële regeling, de in de ministeriële regeling aangewezen datum. Een aanvraag die later wordt ingediend zal worden afgewezen.
– De werkgever dient bij de aanvraag de ingangsdatum van het crisistijdvak op te geven. Het crisistijdvak is het tijdvak waarbinnen de werkgever de instrumenten wil gaan inzetten (twee, vier of zes maanden) en kan zowel voor als na de aanvraagdatum beginnen. Als de werkgever het crisistijdvak voor de aanvraagdatum wil laten

beginnen kan dat maximaal tien weken voor de aanvraagdatum, maar uiteraard niet voordat de crisis is opgetreden. Het crisistijdvak kan ook na de aanvraagdatum beginnen.
– Na indiening van de initiële aanvraag geeft UWV zo snel mogelijk, maar binnen zes weken, na ontvangst van de aanvraag een beschikking aan de werkgever. Bij een positieve beschikking heeft de werkgever volgens UWV aangetoond dat hij geraakt is door een crisis. Indien ook aan de overige arbeidsrechtelijke vereisten wordt voldaan (zie hiervoor paragraaf 3.3.2), kan de werkgever gedurende het crisistijdvak van twee, vier of zes maanden de instrumenten uit dit wetsvoorstel inzetten. Hierbij is het relevant te vermelden dat op de datum van de beschikking het crisistijdvak al begonnen kan zijn. Aangezien het instrument herplaatsing niet met terugwerkende kracht kan worden ingezet kan het instrument herplaatsing in dat geval niet voor het volledige crisistijdvak worden ingezet.



Aanvraag verlenging crisistijdvak

Als de crisis langer aanhoudt dan het crisistijdvak waarvoor de werkgever een initiële aanvraag heeft gedaan, kan de werkgever een aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak indienen. Als de werkgever kan aantonen dat hij nog steeds geraakt wordt door de crisis en aan de overige voorwaarden voldoet, kan UWV het crisistijdvak met twee of vier maanden verlengen, afhankelijk van het aantal maanden waarvoor een initiële aanvraag is gedaan (vier of twee maanden). Een verlenging kan twee keer plaatsvinden. Ongeacht welke keus de werkgever maakt, duurt het crisistijdvak ten hoogste zes maanden. Ten aanzien van deze aanvraag gelden de onderstaande termijnen:
– De aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak moet binnen tien weken na de laatste dag van het eerder vastgestelde crisistijdvak worden gedaan. Een aanvraag die later wordt ingediend zal worden afgewezen.
– Na indiening beslist UWV zo snel mogelijk, maar binnen zes weken, na ontvangst van de aanvraag tot verlenging van het crisistijdvak middels een beschikking aan de werkgever.
– Bij een positieve beschikking wordt het eerder vastgestelde crisistijdvak met twee of vier maanden verlengd.

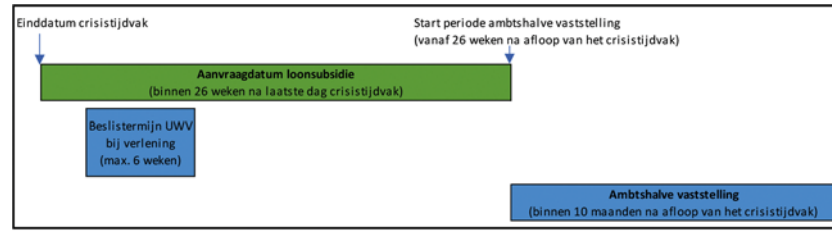


Aanvraag loonsubsidie

Na het toepassen van de verminderde loondoorbetaling en het verwerken daarvan in de aangifte loonheffingen, kan loonsubsidie worden aangevraagd over het subsidietijdvak. Het subsidietijdvak duurt twee, vier of zes maanden, start altijd tegelijkertijd met het crisistijdvak en ligt daarmee ook altijd binnen het crisistijdvak. Een subsidietijdvak kan derhalve niet

eerder ingaan dan de eerste dag van het crisistijdvak en eindigt uiterlijk op de laatste dag van het crisistijdvak. Voor de aanvraag voor de loonsubsidie gelden de onderstaande termijnen:

- De aanvraag voor loonsubsidie moet binnen 26 weken na afloop van het crisistijdvak worden aangevraagd.
- Bij verlening wordt de loonsubsidie op basis van voorschot verstrekt.
- Het subsidietijdvak kan maximaal tweemaal worden verlengd. Deze aanvraag (de aanvraag voor verlenging van het subsidietijdvak) moet, evenals de eerste aanvraag voor loonsubsidie, binnen 26 weken na afloop van het crisistijdvak worden aangevraagd. Bij een positieve beschikking wordt het eerder vastgestelde subsidietijdvak verlengd (naar vier of zes maanden). De loonsubsidie wordt vastgesteld over het gehele subsidietijdvak, waarbij de nieuwe subsidieverlening of subsidievaststelling wordt verrekend met het eerder verleende voorschot.
- Op een aanvraag voor verlening van de loonsubsidie beslist UWV zo snel mogelijk, maar binnen zes weken, na ontvangst van de aanvraag.
- Na een beschikking tot subsidieverlening vindt altijd nog een definitieve vaststelling plaats. UWV gaat daartoe ambtshalve over als na afloop van het crisistijdvak ten minste 26 weken zijn verstreken. De werkgever kan dan namelijk ook niet meer om verlenging van het subsidietijdvak verzoeken. UWV stelt de loonsubsidie ambtshalve vast uiterlijk binnen tien maanden na afloop van het crisistijdvak.[61]

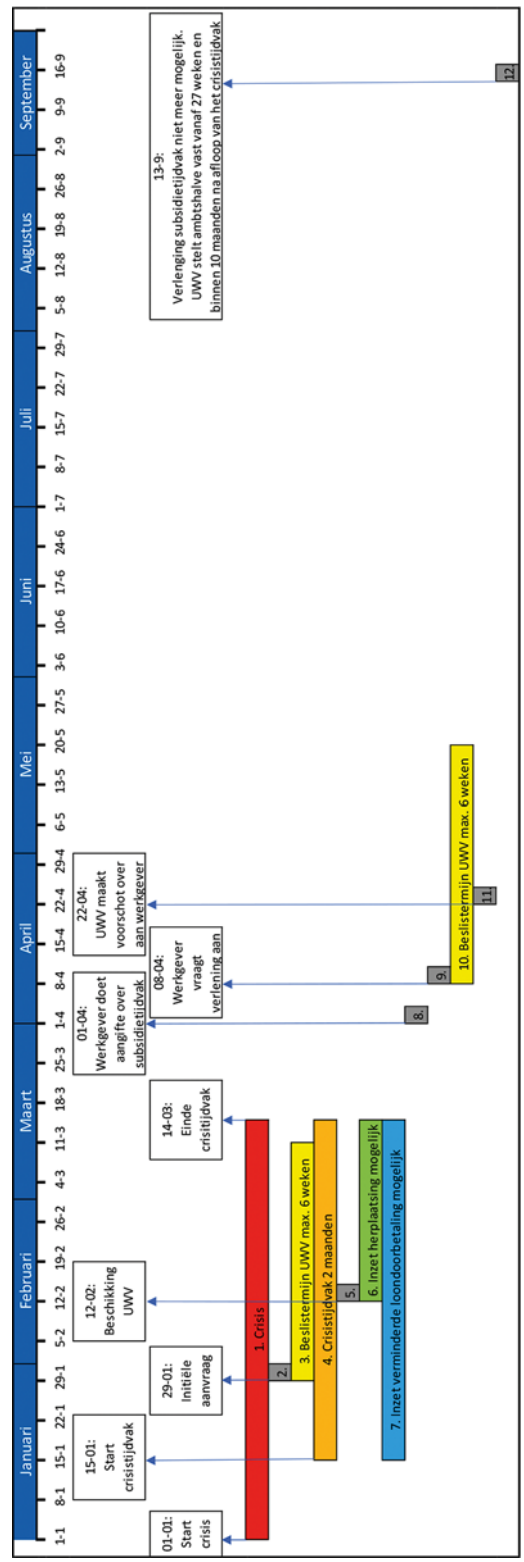


3.3.5 Voorbeeld tijdlijnen Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis

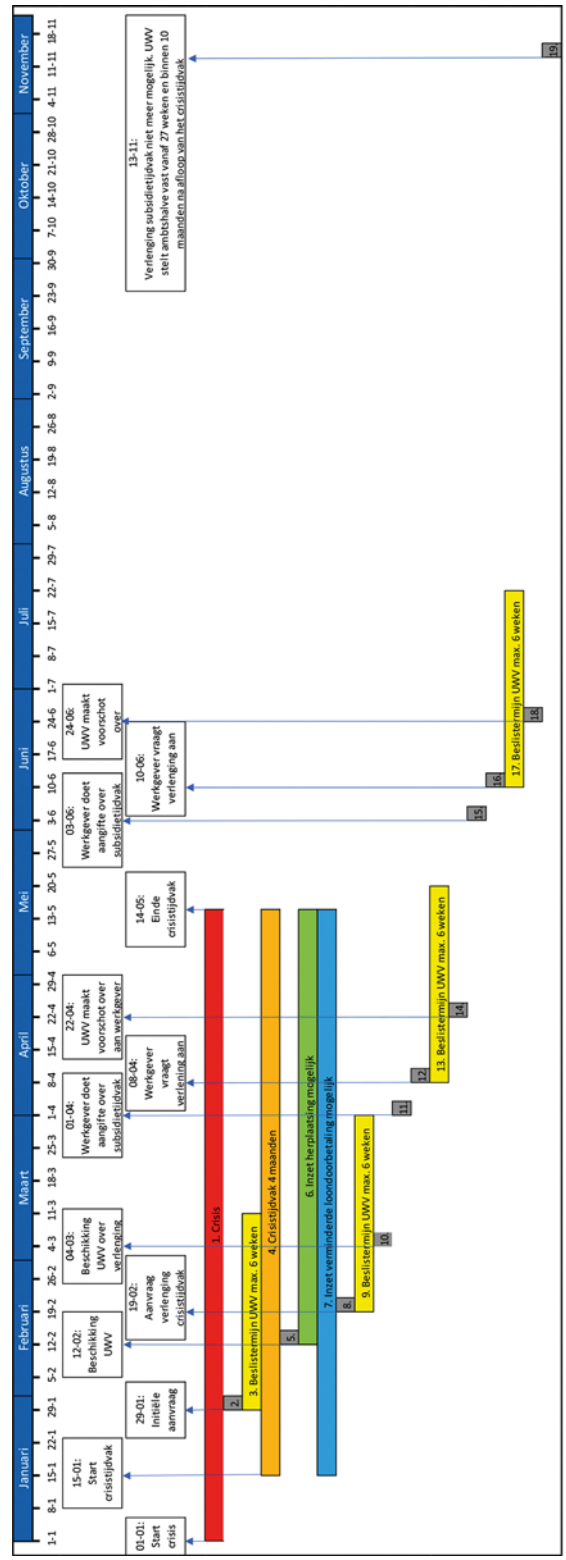
In deze paragraaf wordt middels drie voorbeelden schematisch het proces weergegeven dat doorlopen wordt vanaf de initiële aanvraag tot en met de subsidievaststelling. Het eerste voorbeeld schetst het proces bij een crisistijdvak van twee maanden. In het tweede voorbeeld wordt het crisistijdvak verlengd tot vier maanden. Na de voorbeelden worden deze toegelicht.

[61] Of vier maanden na het doen van de loonaangifte als er bij de afwijkende aangiftetijdvakken van een halfjaar of jaar binnen de genoemde periode nog geen loonaangifte is gedaan.

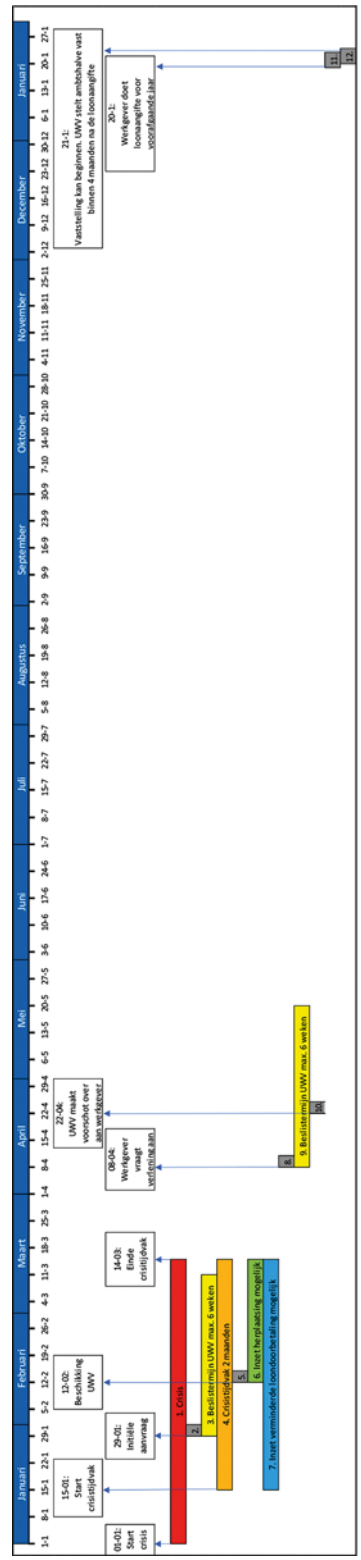
Voorbeeld 1: crisistijd van twee maanden



Voorbeeld 2: crisistijd van vier maanden



Voorbeeld 3: aangiftetijdvak van een jaar



Toelichting voorbeeld 1

1. De crisisperiode loopt van 1 januari tot en met 14 maart.

2. De werkgever wenst vanaf 15 januari de instrumenten uit het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis in te zetten en dient op 29 januari de initiële aanvraag in voor een crisistijdvak van 15 januari t/m 14 maart.
3. De beslistermijn voor UWV van zes weken om de initiële aanvraag te beoordelen start op 29 januari.
4. Het crisistijdvak loopt van 15 januari t/m 14 maart.
5. UWV geeft op 12 februari de beschikking af om de instrumenten te mogen inzetten.
6. De werkgever kan vanaf 12 februari t/m 14 maart het instrument herplaatsing inzetten.
7. De werkgever kan met terugwerkende kracht vanaf 15 januari t/m 14 maart de verminderde loondoorbetaling inzetten.
8. De werkgever doet op 1 april zijn loonaangifte, waarin hij aangifte heeft gedaan van het loon dat betrekking heeft op het subsidietijdvak.
9. De werkgever dient op 8 april zijn aanvraag voor loonsubsidie in. De aanvraag gaat over het subsidietijdvak dat loopt van 15 januari t/m 14 maart. De werkgever verzoekt om een beschikking tot verlening van de loonsubsidie.
10. De beslistermijn voor UWV van zes weken om de loonsubsidie te verlenen start op 8 april.
11. UWV besluit op 22 april de loonsubsidie als voorschot te verstrekken.
12. De beslistermijn voor ambtshalve vaststelling start vanaf 27 weken na afloop van het crisistijdvak op 13 september en eindigt uiterlijk tien maanden na afloop van het crisistijdvak.

Toelichting voorbeeld 2

1. De crisisperiode loopt van 1 januari t/m 14 mei.
2. De werkgever wenst vanaf 15 januari de instrumenten uit het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis in te zetten en dient op 29 januari de initiële aanvraag in voor een crisistijdvak van 15 januari t/m 14 maart.
3. De beslistermijn voor UWV van zes weken om de initiële aanvraag te beoordelen start op 29 januari.
4. Het crisistijdvak loopt van 15 januari t/m 14 mei. Bij de initiële aanvraag (zie 2) wordt het crisistijdvak vastgesteld van 15 januari t/m 14 maart. Na de beschikking tot verlenging van het crisistijdvak (zie 10) wordt het crisistijdvak verlengd naar 14 mei.
5. UWV geeft op 12 februari de beschikking af om de instrumenten in te mogen zetten gedurende het crisistijdvak. In eerste instantie is dit van 15 januari t/m 14 maart.
6. De werkgever kan vanaf 12 februari t/m 14 maart het instrument herplaatsing inzetten.
7. De werkgever kan met terugwerkende kracht vanaf 15 januari t/m 14 maart de verminderde loondoorbetaling inzetten.
8. De werkgever verwacht ook na 14 maart nog last te hebben van de crisis en dient op 19 februari een aanvraag in om het crisistijdvak met twee maanden te verlengen.
9. De beslistermijn voor UWV van zes weken om de aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak te beoordelen start op 19 februari.
10. UWV geeft op 4 maart een positieve beschikking af voor verlenging van het crisistijdvak. Herplaatsing en de verminderde loondoorbetaling kunnen t/m 14 mei worden ingezet.
11. De werkgever doet op 1 april zijn loonaangifte, waarin hij aangifte heeft gedaan van het loon dat betrekking heeft op het subsidietijdvak van 15 januari t/m 14 maart.
12. De werkgever dient op 8 april zijn aanvraag voor loonsubsidie in. De aanvraag gaat over het subsidietijdvak dat loopt van 15 januari t/m 14 maart. De werkgever verzoekt om een beschikking tot verlening van de loonsubsidie.

13. De beslistermijn voor UWV van zes weken om subsidie te verlenen start op 8 april.
14. UWV besluit op 22 april de loonsubsidie als voorschot te verstrekken.
15. De werkgever doet op 3 juni zijn loonaangifte, waarin hij aangifte heeft gedaan van het loon dat betrekking heeft op het subsidietijdvak van 15 januari t/m 14 mei.
16. De werkgever dient op 10 juni zijn aanvraag voor loonsubsidie in. De aanvraag gaat over het subsidietijdvak dat loopt van 15 januari t/m 14 mei.
17. De beslistermijn voor UWV van zes weken om de loonsubsidie te verlenen start op 10 juni.
18. UWV besluit op 24 juni de loonsubsidie als voorschot te verstrekken.
19. De beslistermijn voor ambtshalve vaststelling start vanaf 27 weken na afloop van het crisistijdvak op 13 november en eindigt uiterlijk tien maanden na afloop van het crisistijdvak.

Toelichting voorbeeld 3

1. De crisisperiode loopt van 1 januari tot en met 14 maart.
2. De werkgever wenst vanaf 15 januari de instrumenten uit het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis in te zetten en dient op 29 januari de initiële aanvraag in voor een crisistijdvak van 15 januari t/m 14 maart.
3. De beslistermijn voor UWV van zes weken om de initiële aanvraag te beoordelen start op 29 januari.
4. Het crisistijdvak loopt van 15 januari t/m 14 maart.
5. UWV geeft op 12 februari de beschikking af om de instrumenten te mogen inzetten.
6. De werkgever kan vanaf 12 februari t/m 14 maart het instrument herplaatsing inzetten.
7. De werkgever kan met terugwerkende kracht vanaf 15 januari t/m 14 maart de verminderde loondoorbetaling inzetten.
8. De werkgever dient op 8 april zijn aanvraag voor loonsubsidie in. De aanvraag gaat over het subsidietijdvak dat loopt van 15 januari t/m 14 maart. De werkgever verzoekt om een beschikking tot verlening van de loonsubsidie. Aangezien hij nog geen loonaangifte heeft moeten doen voor dit tijdvak, voegt hij bij zijn aanvraag de benodigde aanvullende gegevens waarmee UWV het voorschot kan berekenen.
9. De beslistermijn voor UWV van zes weken om de loonsubsidie te verlenen start op 8 april.
10. UWV besluit op 22 april de loonsubsidie als voorschot te verstrekken.
11. De werkgever doet op 20 januari het jaar erop zijn jaarlijkse loonaangifte voor het voorafgaande jaar.
12. Aangezien dit later is dan 27 weken na afloop van het crisistijdvak, start de beslistermijn voor ambtshalve vaststelling op 21 januari het jaar erop. De termijn eindigt vier maanden later op 21 mei.

3.4 Overname

In het kader van overname van een bedrijf, kan de vraag ontstaan hoe de inzet van de instrumenten en de loonsubsidie uit dit wetsvoorstel zich tot de overname verhouden. In deze paragraaf wordt dit nader uiteengezet.

Als sprake is van een overname – anders dan een aandelentransactie – waarbij de vervreemder beschikt over een positieve beschikking van UWV op een initiële aanvraag, gaat deze beschikking niet mee over naar een verkrijger. Deze beschikking is namelijk onlosmakelijk verbonden met de betreffende vervreemder. Om de positieve beschikking op een initiële aanvraag van UWV te ontvangen wordt getoetst of de werkgever die de aanvraag indient aannemelijk heeft gemaakt dat hij door een crisis als

vermeld in het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis is getroffen en ten minste 20% minder arbeidscapaciteit heeft. Voor het afgeven van de beschikking wordt zodoende gekeken naar de situatie van de werkgever die de aanvraag heeft gedaan. Een beschikking op een initiële aanvraag zal daarom ook op naam staan van de werkgever die de beschikking heeft aangevraagd.

Als de verkrijgende partij na een overname ook gebruik wenst te maken van de arbeidsrechtelijke instrumenten, dan zal hij daartoe zelf een nieuwe initiële aanvraag kunnen doen. Meent de verkrijgende partij dat een met de vervreemder vergelijkbare situatie ter beoordeling aan UWV zal worden voorgelegd (bijvoorbeeld omdat slechts de rechtsvorm is gewijzigd), dan zal de verkrijger bij de nieuwe aanvraag om een initiële beschikking de mogelijkheid krijgen dat op het aanvraagformulier te vermelden.

Een aanvraag voor de loonsubsidie kan alleen gedaan worden door de werkgever die ook de positieve beschikking op de initiële aanvraag heeft ontvangen. Als de vervreemder een positieve beschikking heeft op de initiële aanvraag, zal de vervreemder loonsubsidie kunnen aanvragen voor de minder gewerkte uren tot het moment van de overname. De verkrijgende werkgever kan loonsubsidie ontvangen over de uren vanaf de overname, mits hij daaraan voorafgaand een positieve beschikking heeft ontvangen op de initiële aanvraag. De loonsubsidie is niet overdraagbaar en kan dus ook niet worden verpand.[62]

Het leerstuk overgang van onderneming dat ziet op de overgang van rechten en plichten van *werknemers*, doet aan bovenstaande consequenties niet af. Het is de werkgever die een initiële beschikking nodig heeft alvorens arbeidsrechtelijke instrumenten te kunnen inzetten en het is de werkgever die aanspraak kan maken op loonsubsidie.

4. Rechtsbescherming

Dit wetsvoorstel brengt wijzigingen aan in het bestaande recht, zoals uiteengezet in de paragraaf 3.1, en dit heeft gevolgen voor de rechtspositie van werkgevers en werknemers. Ook heeft het wetsvoorstel gevolgen voor de rechtspraak. In dit hoofdstuk worden deze gevolgen uiteengezet.

Werkgever

Wanneer de werkgever het niet eens is met de vaststelling van UWV betreffende de initiële aanvraag, dan heeft de werkgever de mogelijkheid om rechtstreeks beroep in te stellen bij de bestuursrechter. Het gaat om rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter zonder dat voorafgaand een bezwaarschrift moet worden ingediend. De regering kiest voor uitsluiting van de bezwaarschriftprocedure vanwege het belang voor de werkgever om zo snel mogelijk duidelijkheid te hebben over de vraag of een werkgever door een crisis wordt geraakt bij een afwijzende beschikking.

De keuze om af te zien van de bezwaarprocedure acht de regering te rechtvaardigen, aangezien de werkgever niet adequaat meer kan handelen tijdens een crisis als hij lang in onduidelijkheid verkeert over zijn rechtspositie. Het gaat bij het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis om crisissituaties waarin snel gehandeld moet kunnen worden. Als de werkgever de maatregelen in het wetsvoorstel niet snel kan benutten hebben deze niet meer het gewenste effect. Dat geldt zowel voor een

[62] Rb. Midden-Nederland 30 maart 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1261, r.o. 4.11.

crisis waardoor een enkele werkgever wordt geraakt, als een crisis waar werkgevers in grote getalen door worden getroffen.

De mogelijkheid voor werkgevers om rechtstreeks in beroep te gaan wordt gerealiseerd door artikel 3 van dit wetsvoorstel op te nemen in Bijlage 1 van de Awb (Regeling rechtstreeks beroep) op grond van artikel 7:1, eerste lid, onderdeel g, Awb. In deze bijlage zijn diverse andere wettelijk voorschriften opgenomen waar rechtstreeks beroep omwille van de snelheid van besluitvorming gewenst is, zoals besluiten die samenhangen met verkiezingen of bestuurlijke maatregelen die zien op terrorismebestrijding.

Werknemer

De beschikking van UWV op de door de werkgever ingediende initiële aanvraag of de aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak is rechtsvaststellend, en beoogt enkel voor de werkgever rechtsgevolgen. Met de vaststelling van UWV dat de werkgever is geraakt door een crisis, een belanghebbende vereniging van werknemers heeft geïnformeerd en de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering in de gelegenheid heeft gesteld advies uit te brengen, heeft de werkgever de mogelijkheid om de in het voorgestelde artikel 7:660b BW opgenomen instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling te benutten, mits hij daarnaast voldoet aan de overige in dat artikel opgenomen voorwaarden. Tegen deze inzet van de instrumenten herplaatsing of verminderde loondoorbetaling door de werkgever staat voor de werknemer rechtsbescherming open bij de civiele rechter.

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 in arbeidsgeschillen bevoegde kantonrechter. Dit zal aan de orde kunnen zijn, omdat een werknemer van mening is dat de werkgever niet voldoet aan of een onjuiste toepassing geeft van de in het voorgestelde artikel 7:660b BW opgenomen voorwaarden voor de inzet van de arbeidsrechtelijke instrumenten. Gedacht kan worden aan de inzet per categorie van uitwisselbare functies, of het ontbreken van de beschikking van UWV inzake de initiële aanvraag. Dit is logisch, want deze in titel 10 van Boek 7 BW op te nemen instrumenten grijpen in op de onderlinge arbeidsrelatie tussen deze partijen.

Deze mogelijke rechtsgang naar de civiele rechter versterkt de rechtsbescherming van werknemers. Met het advies van de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering over de inzet van de arbeidsrechtelijke instrumenten, waardoor de invloed van de werknemer middels het advies kan worden uitgeoefend op de aanvraag als dat betrekking heeft op de voorvraag of de werkgever door een crisis is geraakt, wordt de rechtsbescherming van de werknemer in het aanvraagproces bij de initiële aanvraag en eventuele aanvraag voor verlenging crisistijdvak vergroot. Ook kunnen werknemers de vakbond inschakelen voor ondersteuning. Doordat de vakbonden op voorhand over de initiële aanvraag of de aanvraag voor verlenging crisistijdvak is geïnformeerd, is de verwachting dat de vakbond op een efficiënte manier ondersteuning kan bieden. Ten slotte zal er worden ingezet op goede communicatie met betrekking tot de rechten van werknemers in relatie tot het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis. Gedacht kan worden aan een speciale informatiepagina voor werknemers op de website van UWV, waar ze worden gewezen op contact met de vakbond en informatie over de civielrechtelijke procedure wanneer een werknemer het niet eens is met de gevolgen van de door de werkgever ingezette instrumenten.

Wanneer de werkgever gebruik gaat maken van één van de instrumenten, kan er, op basis van goed werkgeverschap, van de werkgever worden verwacht dat de werkgever de werknemers die het betreft tijdig informeert. Het gaat immers om een maatregel die ingrijpt op de overeengekomen arbeidsovereenkomst tussen de werkgever en werknemer, ook al is de ingreep van tijdelijke aard. De werknemer krijgt minder loon of wordt herplaatst. De werkgever dient werknemers daarom in ieder geval vóórdat de gevolgen van de instrumenten voor werknemer te merken zijn te informeren over het gebruik van de instrumenten van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis. Dat biedt de werknemer tijd om zich in te lezen in zijn of haar rechten.

Gevolgen voor de rechtspraak

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is de verwachting dat het aantal zaken, zowel civielrechtelijk als bestuursrechtelijk, overeenkomt met het huidige aantal beroepszaken omtrent de WTV. Dat is gemiddeld één zaak per jaar, waarbij er sommige jaren geen zaken waren. Op het moment dat zich een grote crisis voordoet, waarbij veel werkgevers tegelijkertijd worden geraakt en een aanvraag indienen, kan het voorkomen dat er meer rechtszaken zullen zijn. Er zijn op dat moment immers ook meer aanvragen. De verwachting is dat dit om een tijdelijke situatie gaat, omdat het ook gaat om incidentele tijdelijke crises.

De mogelijkheid voor werkgevers om rechtstreeks beroep in te stellen bij de bestuursrechter over de initiële aanvraag heeft tot gevolg dat rechtszaken hierover direct doorstromen naar de rechtelijke macht. De regering verwacht dat de gevolgen van deze verschuiving voor het totaal aantal beroepszaken beperkt is. In de beroepsprocedure zal namelijk veelal de vraag voorliggen of een werkgever geraakt is door een crisis in de zin van dit wetsvoorstel. Deze vraag wordt door UWV beantwoord aan de hand van een wettelijk toetsingskader. De werkgever moet aannemelijk maken door een crisis te zijn geraakt. De beoordelingsruimte van UWV is, zeker bij grotere crises, beperkt. Hierdoor zal een beroepsprocedure in de meeste gevallen niet tot een andere uitkomst leiden.

Ten slotte bestaat de mogelijkheid dat er een toename van zaken bij de Ondernemingskamer gaat plaatsvinden. Ondernemingsraden moeten in staat gesteld worden om advies te kunnen geven over de voorgenomen aanvraag. Wanneer de werkgever dit advies niet of niet geheel opvolgt, kan een ondernemingsraad beroep aantekenen bij de Ondernemingskamer. De verwachting is dat dit niet zal leiden tot een significante toename, aangezien ondernemingsraden en werkgevers er in de meeste gevallen onderling proberen uit te komen. De Ondernemingskamer wordt zowel door de ondernemingsraden als door de werkgever als uiterste redmiddel gezien.

5. Verhouding tot nationale en internationale regelgeving

5.1 Verhouding tot internationale regelgeving

In deze paragraaf wordt geschetst hoe onderhavig wetsvoorstel zich verhoudt tot artikel 107, eerste lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, de verdragen 87 en 98 van de Internationale Arbeidsorganisatie (hierna: IAO) en het eigendomsrecht zoals verwoord in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Ook is hier een paragraaf opgenomen ten aanzien van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG).

Artikel 107, eerste lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 15 maart 1957 Rome

Dit wetsvoorstel omvat geen steunmaatregel in de zin van artikel 107, eerste lid, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 15 maart 1957 Rome. De vraag of sprake is van staatssteun is afhankelijk van vijf cumulatieve criteria die zijn benoemd in artikel 107, eerste lid, van het VWEU. Daarin is opgenomen dat lidstaten geen steun mogen geven aan ondernemingen als dit ondernemingen economisch voordeel oplevert ten opzichte van andere ondernemingen, als dat onverenigbaar is met de interne markt. Ook mag de steun de handel tussen lidstaten niet ongunstig beïnvloeden.

Eén van de cumulatieve criteria waaraan voldaan moet zijn om van staatssteun te kunnen spreken is selectiviteit. Naarmate een regeling een grotere discretionaire bevoegdheid kent voor het uiteindelijke toepassingsbereik van de maatregel, is het aannemelijker dat sprake is van selectiviteit. De beperkte discretionaire bevoegdheid uit het wetsvoorstel ziet op de vaststelling van een omstandigheid als crisis. Indien hiervan sprake is, kunnen alle ondernemingen in Nederland die door die crisis zijn geraakt en voldoen aan de overige objectieve, vooraf vaststaande criteria aanspraak maken op de instrumenten uit het wetsvoorstel. Er zijn verder geen aanwijzingen om aan te nemen dat de voorwaarden voor toepassing van de instrumenten uit dit wetsvoorstel mogelijk de facto bepaalde ondernemingen a priori zullen in- of uitsluiten van toepassing van de maatregel. Daarmee is het wetsvoorstel generiek en niet selectief. Daarnaast zal dit wetsvoorstel de handel tussen lidstaten niet ongunstig beïnvloeden. De ons omringende lidstaten hebben namelijk soortgelijke wetgeving voor de daar gevestigde werkgevers. Nu niet is voldaan aan twee van de cumulatieve criteria uit artikel 107, eerste lid, van het VWEU, kan worden geconcludeerd dat geen sprake is van een steunmaatregel in de zin van dat artikel.

Verordening 883/2004:

Verordening 883/2004[63] is niet van toepassing op de loonsubsidie van dit wetsvoorstel, aangezien het hier geen «werkloosheid» en «uitkeringen bij werkloosheid» betreft.

Hoewel Verordening 883/2004 en de toepassingsverordening 987/2009[64] geen definities geven van «werkloosheid» of «uitkering bij werkloosheid», heeft het Hof van Justitie van de EU zich hierover meermaals uitgesproken. Werkloosheid wordt door het Hof van Justitie van de EU doorgaans gedefinieerd als de situatie waarin een werknemer geen dienstverband meer heeft, daardoor inkomen misloopt, arbeidsgeschikt is, beschikbaar is voor werk en actief werk zoekt.[65] Daarnaast kenmerkt werkloosheid zich door onvrijwilligheid en beschikbaarheid.[66] Uitkeringen bij werkloosheid zijn volgens het Hof van Justitie van de EU uitkeringen die het inkomensverlies als gevolg van baanverlies vervangen om in het onderhoud van de betrokkene te voorzien, terwijl deze arbeidsgeschikt

[63] Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

[64] Verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

[65] HvJ EU van 11 september 2008, C-228/07, Petersen, ECLI:EU:C:2008:494, punt 14 en 23–25; HvJ EU van 18 juli 2006, C-406/04, De Cuyper, ECLI:EU:C:2006:491, punt 27 en HvJ EU van 2 augustus 1993, C-66/92, Acciardi, ECLI:EU:C:1993:341, punt 16 en 17.

[66] Zie de conclusie AG Mancini van 18 mei 1983, zaak 171/82, Valentini, ECLI:EU:C:1983:140, punt 6.

is.[67] Werklozen moeten voor het verkrijgen en behouden van het recht op een werkloosheidsuitkering bovendien voldoen aan een aantal verplichtingen die gelden in alle nationale stelsels. Deze verplichtingen komen ook voor in Verordening 883/2004 en zien op het zich inschrijven als werkzoekende, het zich onderwerpen aan periodieke controle en het aanvaarden van werkaanbiedingen.[68]

In dit wetsvoorstel is er geen sprake van baanverlies; het doel van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis is juist baanbehoud. Onder onderhavig wetsvoorstel hoeft de werknemer bovendien niet te voldoen aan de bovengenoemde verplichtingen die horen bij werkloosheid en uitkeringen bij werkloosheid. De werknemer die onder voortzetting van zijn dienstverband tijdelijk minder wordt ingezet en tijdelijk minder loon ontvangt, hoeft slechts beschikbaar te blijven voor zijn werkgever, zodat hij zodra zijn werkgever hem oproept om weer (volledig) te komen werken ook beschikbaar is en weer (volledig) kan starten. Om die reden is geen sprake van werkloosheid. En hoewel de werknemer door verminderde loondoorbetaling tijdelijk inkomensverlies lijdt, is dit verlies beperkt (maximaal 10%, zie paragraaf 3.3.2.3 e.v.) en veel lager dan bij (gedeeltelijke) werkloosheid. Bovendien voorziet de loonsubsidie aan de werkgever niet in een financiële tegemoetkoming aan de werknemer voor deze verminderde loondoorbetaling.

Verdrag Nr. 87 en Verdrag Nr. 98 van de Internationale Arbeidsorganisatie

Dit wetsvoorstel is met de Verdragen 87 en 98 van de IAO in lijn.[69] Deze verdragen stimuleren onder andere het belang van medezeggenschap vanuit werknemers en werkgeversorganisaties of andere medezeggenschapsorganisaties. Dit wetsvoorstel raakt deze verdragen specifiek door de effecten op onderlinge arbeidsovereenkomsten, bijvoorbeeld door het introduceren van het instrument verminderde loondoorbetalingsverplichting als voorwaarde om het instrument loonsubsidie te kunnen inzetten.

In de totstandkoming van dit wetsvoorstel zijn werknemers- en werkgeversorganisaties betrokken geweest en hebben zij medezeggenschap gehad in de invulling van het wetsvoorstel in alle beleidsfases. In overeenstemming met de aanbevelingen van het Committee on Freedom of Association (CFA)[70], zijn er op frequente basis dialogen georganiseerd met betrokken werkgevers- en werknemersorganisaties. Bovendien houden werknemersorganisaties ook een rol binnen het wetsvoorstel zelf. Een belanghebbende vereniging van werknemers zal geïnformeerd moeten worden als een werkgever een aanvraag (initieel of voor verlenging crisistijdvak) wil indienen (zie paragraaf 3.3.1). De ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering zullen een adviesrol krijgen binnen dit wetsvoorstel (zie paragraaf 3.3.1). Zoals gesteld in hoofdstuk 8 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 sociale partners zijn zoveel mogelijk betrokken bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel met als doel het

---

[67] HvJ EU van 8 juli 1992, C-102/91, Knoch, ECLI:EU:C:1992:303, punt 45 en HvJ EU van 18 juli 2006, C-406/04, De Cuyper, ECLI:EU:C:2006:491, punt 27.

[68] Artikel 64 Verordening (EG) nr. 883/2004 en artikel 55 Verordening (EG) nr. 978/2009.

[69] *IAO-Verdrag nr. 87 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht, San Francisco 9 juli 1948; IAO-Verdrag nr. 98 betreffende het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen, Geneve 19 juni 1981.*

[70] ILO, GB.344/INS/15/1, Case No. 3398, punt 646.

bieden van de juiste waarborgen.[71] Daarmee kan worden gesteld dat aan de door de IAO verdragen vereiste betrokkenheid is voldaan.

Eigendomsrecht ingevolge artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM

Artikel 1 van het Eerste Protocol (hierna: EP) bij het EVRM stelt dat natuurlijke en rechtspersonen recht hebben op het ongestoorde genot van hun eigendommen. Het Europese Hof van de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) geeft een ruime invulling aan het begrip eigendom. Het begrip heeft volgens het EHRM een autonome betekenis die niet beperkt is tot de eigendom van roerende goederen en onafhankelijk is van wat onder nationaal recht onder het begrip wordt verstaan.[72]

Indien de werkgever gebruik wil maken van de loonsubsidie op grond van dit wetsvoorstel, is de voorwaarde dat de werkgever voor de betreffende werknemer gebruikmaakt van het instrument verminderde loondoorbetaling. Beoordeeld dient te worden of in dit geval loon kan worden aangemerkt als «eigendom».

Het 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.[73] In dit geval is sprake van een loondoorbetalingsplicht van de werkgever op grond van artikel 7:628, eerste lid, BW. Nu het instrument verminderde loondoorbetaling uit dit wetsvoorstel ook met terugwerkende kracht kan worden toegepast, is niet uitgesloten dat dit ingehouden loon als eigendom kan worden beschouwd. Tegelijkertijd benadrukt het EHRM dat artikel 1 van het EP geen directe rechtsgrond kan zijn tot het doorbetalen van loon van een bepaalde hoogte.[74]

Voor zover het loon als eigendom kan worden beschouwd betreft het instrument van verminderde loondoorbetaling een beperking van het recht op het ongestoord genot van het eigendom en geen ontneming, onteigening, vernietiging of onbruikbaar maken van het eigendom.[75] Vervolgens moet worden beoordeeld of deze inmenging gerechtvaardigd is door het te onderwerpen aan de toets van artikel 1 van het EP.[76] Bij deze beoordeling, verwijst het EHRM vaak naar de ruime beoordelingsmarge van de lidstaten in zaken over loonsverlagingen of inhoudingen.[77]

De eerste vraag die moet worden beantwoord is of de mogelijke beperking bij wettelijk voorschrift is voorzien. Daarvan is in ieder geval sprake door middel van dit wetsvoorstel. De tweede vraag is of de mogelijke beperking een «legitimate public or general interest» dient die, ten derde, tevens «reasonably proportionate» is. Een «legitimate public or general interest» is bijvoorbeeld het waarborgen van stabiliteit in de

---

[71] ILO, GB.344/INS/15/1, Case No. 3398, punt 643.
[72] EHRM 11 januari 2007, nr. 73049/01, Anheuser-Busch Inc. t. Portugal, § 63.
[73] EHRM 20 november 2007, nr. 76096/01, Olcar t. Turkije, § 31.
[74] EHRM: Baka v. Hungary (20261/12) 27.05.2014; Panfile v. Romania (13902/11) 20/03/2012; Vilho Eskelinen and Others v. Finland [GC] (63235/00) 19/04/2007.
[75] Constitutioneel Hof Sint Maarten, 1 november 2021, ECLI:NL:OCHM:2021:2, r.o. 5.3. jo Artikel 1 EP.
[76] EHRM: Da Conceição Mateus and Santos Januário v. Portugal (dec.), 2013: 22; Koufaki and Adedy v. Greece (dec.), 2013, §§ 46; Mihaies v. Romania, 44232/11.
[77] EHRM: Da Conceição Mateus and Santos Januário v. Portugal (dec.), 2013: 27.

samenleving ten tijde van een uitzonderlijke situatie.[78] Dit wetsvoorstel beoogt dat door een tijdelijke bescherming van werkgelegenheid te bieden in het geval van een crisis. Dit wetsvoorstel streeft daarmee 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. Zie hiervoor uitgebreider hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel.

De maatregel dient verder «reasonably proportionate» te zijn. Dat houdt in dat sprake moet zijn van een redelijk evenwicht tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu. De duur en reikwijdte van de maatregelen spelen hierbij een rol. Hoewel de uitkomst van de proportionaliteitstoets onder artikel 1 van het EP mogelijk zou kunnen verschillen afhankelijk van de aard en omvang van de crisis, heeft het EHRM herhaaldelijk geoordeeld dat er in tijden van crisis maatregelen geoorloofd zijn die daarbij inbreuk kunnen maken op eigendomsrechten van individuen.[79]

Het wetsvoorstel komt tegemoet aan het legitieme doel en is hier ook het juiste middel voor doordat het een wettelijke regeling creëert die bedrijven en hun werknemers ondersteunt in het zoveel mogelijk behouden van banen in een crisis die buiten het reguliere ondernemersrisico ligt.[80] Het wetsvoorstel is tevens noodzakelijk en in evenredige verhouding tot het doel. Er bestaat bijvoorbeeld geen alternatief of een minder ingrijpende maatregel om hetzelfde resultaat te kunnen bereiken. Het buitengewone karakter van een crisissituatie kan vragen om buitengewone maatregelen waarmee passend en doelgericht actie kan worden ondernomen. Minder ingrijpende maatregelen kunnen dan niet dezelfde doelmatigheid bieden. Daarbij verdient vermelding dat het wetsvoorstel garandeert dat de inzet van het instrument verminderde loondoorbetaling er nooit voor zorgt dat de werknemer minder dan het minimumloon betaald krijgt.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de mogelijke beperking van de loondoorbetalingsplicht die gemaximeerd is tot zes maanden[81] in dit wetsvoorstel de toets doorstaat van artikel 1 van het EP en dus verenigbaar is met artikel 1 van het EP.

Gegevensbescherming en gegevensverwerking

Op grond van dit wetsvoorstel zullen er voor de werkgever een aantal aanvraagmomenten zijn: de initiële aanvraag, de aanvraag met betrekking tot de verlenging van het crisistijdvak en de aanvraag loonsubsidie.

---

[78] EHRM: Da Conceição Mateus and Santos Januário v. Portugal (dec.), 2013: 27; Koufaki and Adedy v. Greece (dec.), 2013, §§ 46; Mihaies v. Romania, 44232/11. Uit deze jurisprudentie volgt niet direct dat het niet mogelijk is om dergelijke maatregelen zoals in dit wetsvoorstel te ondernemen, maar uit de jurisprudentie volgt de beoordeling die daarvoor geldt (en waarvoor lidstaten dus een beoordelingsruimte hebben). Om deze beoordeling te doorstaan zal moeten worden beargumenteerd waarom deze beperking a «legitimate public (or general) interest dient» en «reasonably proportionate» is. Het EHRM kijkt in diens afweging ook naar de duur en breedte van de maatregelen, wat relevant is gelet op het feit dat dit wetsvoorstel betrekking heeft op crises van verschillende aard en omvang.

[79] EHRM: Da Conceição Mateus and Santos Januário v. Portugal (dec.), 2013: 27; Koufaki and Adedy v. Greece (dec.), 2013, §§ 46; Mihaies v. Romania, 44232/11.

[80] Zie hiervoor uitgebreider paragraaf 2.4 en 2.6 van dit wetsvoorstel.

[81] Op grond van artikel 7:628, eerste lid, BW.

De initiële aanvraag en aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak

Bij de initiële aanvraag en de aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak zal de werkgever UWV verzoeken te beoordelen of vast te stellen dat hij voldoet aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 3, te weten: is de werkgever geraakt door een crisis, heeft hij een vereniging van werknemers geïnformeerd over zijn voornemen gebruik te maken van de instrumenten die het wetsvoorstel zal bieden door hiervan melding te doen bij Onze Minister en heeft hij de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over dit voornemen. De initiële aanvraag, dient op grond van artikel 4:2 Awb de naam en het (correspondentie-) adres van de werkgever te bevatten. Te denken valt aan een zakelijk e-mailadres met daarin een naam van een persoon of gegevens van werkgevers zonder rechtspersoonlijkheid. Voor het behandelen van de aanvraag is het noodzakelijk om de werkgever te identificeren. Dit gebeurt voor het overgrote deel van de werkgevers aan de hand van hun RSIN. Dit is een uniek nummer dat de Kamer van Koophandel bij inschrijving in het Handelsregister verstrekt aan niet-natuurlijke personen. Niet-natuurlijke personen zijn rechtspersonen (bijvoorbeeld bv's, nv's of verenigingen) en samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld vof's of maatschappen). Eenmanszaken vallen hier niet onder. Werkgevers die niet beschikken over een RSIN worden bij de Belastingdienst en UWV geregistreerd met het burgerservicenummer. Voor deze werkgevers is het noodzakelijk om het burgerservicenummer te verwerken bij de aanvraag in het kader van dit wetsvoorstel, zodat ook zij in het vervolgproces geïdentificeerd en gekoppeld kunnen worden aan gegevens in de systemen bij UWV. De grondslag hiervoor is gelegen in artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

Bij ministeriële regeling wordt bepaald welke (persoons)gegevens de werkgever bij de initiële aanvraag moet verstrekken. De grondslag voor UWV om deze contact- en identificatiegegevens ten behoeve van de initiële aanvraag en aanvraag tot verlenging van het crisistijdvak op te vragen bij de werkgever en te verwerken, is gelegen in artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de AVG. De verwerking is namelijk noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de wettelijke verplichting op grond van de artikelen 8 en 16 van dit wetsvoorstel in samenhang met artikel 54, eerste lid, Wet SUWI. Gelet op artikel 4 AVG zal UWV de verwerkingsverantwoordelijke zijn voor deze gegevens; UWV stelt het doel van en de middelen voor de verwerking van deze (persoons)gegevens vast.

De aanvraag loonsubsidie

De andere aanvraag betreft de aanvraag voor het verkrijgen van loonsubsidie over het loon over niet-gewerkte uren van werknemers voor wie de werkgever het loon verminderd heeft doorbetaald. Voor de verlening en vaststelling van een aanvraag loonsubsidie worden voorts – evenals voor de initiële aanvraag en aanvraag tot verlenging van het crisistijdvak – contactgegevens gevraagd op grond van artikel 4:2 Awb. Daarnaast zijn aanvullende gegevens nodig, namelijk gegevens op basis waarvan de hoogte van de loonsubsidie kan worden berekend. Dat zijn het loonheffingennummer, informatie over subsidiabele tijdvakken en het rekeningnummer waarop de werkgever betalingen van de Belastingdienst inzake loonheffingen ontvangt.

Deze gegevens die de werkgever voor de aanvraag moet verstrekken, worden vastgesteld bij ministeriële regeling. Net zoals bij de initiële aanvraag en aanvraag tot verlenging van het crisistijdvak, is bij de subsidieaanvraag een verwerking van het burgerservicenummer

noodzakelijk voor de identificatie van de werkgever zonder RSIN. De grondslag hiervoor is eveneens gelegen in artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. Bij deze werkgevers is het burgerservicenummer ook onderdeel van het loonheffingennummer dat verwerkt wordt. Aansluiting op de polisadministratie is belangrijk. Zo kan de loonsubsidie zoveel als mogelijk geautomatiseerd en snel berekend worden. Aangezien de loonsubsidie berekend wordt aan de hand van gegevens uit de polisadministratie per loonheffingennummer is geen alternatief mogelijk voor de indirecte verwerking van het burgerservicenummer van deze werkgevers.

De grondslag voor UWV om de contact- en identificatiegegevens ten behoeve van de aanvraag voor loonsubsidie op te vragen bij de werkgever en te verwerken, is net als voor de initiële aanvraag gelegen in artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de AVG. De verwerking is namelijk noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de wettelijke verplichting op grond van de artikelen 8 en 16 van dit wetsvoorstel in samenhang met artikel 54, eerste lid, Wet SUWI. Gelet op artikel 4 AVG zal UWV ook de verwerkingsverantwoordelijke zijn voor deze gegevens.

Aangezien de hoogte van de loonsubsidie afhankelijk is van het loon van de betreffende werknemers, zal het voor UWV noodzakelijk zijn om te weten voor welke werknemers loonsubsidie wordt aangevraagd. In dat kader zal UWV bij de aanvraag voor loonsubsidie (of de aanvraag voor verlenging van het subsidietijdvak) het burgerservicenummer verwerken (artikel 16, eerste lid van onderhavig wetsvoorstel). UWV zal het burgerservicenummer benutten om vast te stellen voor welke werknemers binnen het loonheffingennummer loonsubsidie wordt aangevraagd en, indien nodig, in de communicatie over de loonsubsidie tussen UWV en de werkgever. De werkgever hoeft geen gegevens op werknemersniveau aan te leveren: deze gegevens zijn beschikbaar voor UWV via de polisadministratie.

De hoogte van de lonen, als ook de subsidiabele uren, verkrijgt UWV via de polisadministratie. De gegevens in de polisadministratie komen binnen via de Belastingdienst. Op grond van artikel 28, eerste lid, onderdeel d, Wet op de loonbelasting 1964, is de werkgever verplicht voornoemde gegevens aan de Belastingdienst te verstrekken. De grondslag voor de Belastingdienst om deze gegevens te verwerken is artikel 6, eerste lid, onderdeel e, AVG. De verwerking is namelijk noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Het betreffen namelijk gegevens ten behoeve van een doel van de polisadministratie, bedoeld in artikel 33, tweede lid, onderdeel a, van de Wet SUWI. Dat onderdeel ziet op het vastleggen van gegevens over de arbeidsverhouding van de werknemer ten behoeve van de uitvoering van taken die bij een andere wet dan bedoeld in artikel 30, eerste lid, aan UWV zijn opgedragen. Het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis wordt zo'n «andere wet». UWV is verwerkingsverantwoordelijke voor de gegevens uit de polisadministratie voor de doelen genoemd in artikel 33, tweede lid, onderdelen a, b en c van de Wet SUWI. De Belastingdienst is verwerkingsverantwoordelijke voor het doel genoemd in onderdeel d en het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) genoemd in onderdeel e. In bijlage I bij het Besluit SUWI wordt per gegeven aangegeven voor welk doel deze gegevens worden gebruikt.

Op grond van artikel 33, vijfde lid, Wet SUWI, verstrekt de Belastingdienst voornoemde gegevens aan UWV. Dat lid bepaalt namelijk dat alle gegevens en inlichtingen die zijn verkregen bij de uitvoering van de heffing van loonbelasting en van de artikelen 58, tweede lid, en 59 Wfsv, door de Belastingdienst aan UWV worden verstrekt voor zover die

gegevens en inlichtingen noodzakelijk zijn voor de verwerking van gegevens in de polisadministratie. In het kader van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis verkrijgt de Belastingdienst gegevens op grond van artikel 59, tweede lid, Wfsv. In het tweede lid wordt namelijk bepaald dat mede opgave kan worden verlangd van gegevens die noodzakelijk zijn ten behoeve van de doelen van de gegevensverwerking in de polisadministratie waarbij onder andere wordt verwezen naar artikel 33, tweede lid, onderdeel a, Wet SUWI.

Ten behoeve van de gegevensoverdracht van de Belastingdienst aan UWV wordt bijlage I bij het Besluit SUWI aangepast. Er zal een aanvullende rij met daarin «subsidiabele uren» worden aangebracht voor gegevensoverdracht van de Belastingdienst aan UWV en doormiddel van kruisjes zal kenbaar worden gemaakt welke gegevens uit de polisadministratie worden benut ten behoeve van de taken van UWV op grond van dit wetsvoorstel.

Voor de berekening van de loonsubsidie gebruikt UWV uit de polisadministratie de volgende gegevens: burgerservicenummer per loonheffingennummer, SV-loon, subsidiabele uren (nieuw gegeven), verloonde uren, code incidentele inkomstenvermindering (vanwege ziekte, zwangerschap of bevalling).

De informatie waarop UWV de hoogte van de loonsubsidie baseert, wordt door UWV voorgelegd aan de werkgever, om te verifiëren of de gegevens kloppen. Indien dit het geval is, zal op basis van die gegevens de loonsubsidie worden berekend. Als dit niet het geval is, is het de verantwoordelijkheid van de werkgever om de loonaangifte bij de Belastingdienst te corrigeren.

In de Regeling gegevensuitvraag loonaangifte zal worden geregeld dat de werkgever de benodigde informatie verstrekt bij de loonaangifte.

Ten aanzien van de werkgever wordt in het kader van de aanvraag voor loonsubsidie het beginsel van eenmalige gegevensuitvraag gehanteerd, zoals dat is opgenomen in artikel 33a, tweede lid, Wet SUWI. Dit betekent dat gegevens die reeds zijn opgenomen in de polisadministratie in beginsel niet nogmaals worden uitgevraagd.

5.2 Verhouding tot nationaal recht

De voorgestelde wetgeving wordt ingebed in nationale wet- en regelgeving. In onderstaande paragraaf is de verhouding beschreven tussen de voorgestelde wetgeving en het Kader modernisering (staats)nood- en crisisrecht, de WW, het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen en de Regeling looncomponenten en arbeidsduur.

Verhouding tot Kader modernisering (staats)nood- en crisisrecht

De regering hecht grote waarde aan een goed werkend en actueel (staats)nood- en crisisrecht. Er wordt daarom gewerkt aan een modernisering van het (staats)nood- en crisisrecht, met een nieuwe systematische indeling van nood- en crisisbevoegdheden.[82] In het Kader modernisering (staats)nood- en crisisrecht verduidelijkt de regering de indeling van het (staats)nood- en crisisrecht, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen:

1) noodbevoegdheden die in werking gesteld moeten worden en die alleen in een noodtoestand kunnen worden ingezet;

[82] *Kamerstukken II,* 2022/23, 29 668, nr. 69 en nr. 70.

2) noodbevoegdheden die in werking gesteld moeten worden en die ook toepasbaar zijn buiten de noodtoestand; en
3) vormvrije noodbevoegdheden, waarin de toepassingscriteria gericht en relatief ingekaderd zijn.[83]

Het onderhavig wetsvoorstel wil het mogelijk maken om in tijden van crisis Onze Minister de bevoegdheid te geven om mogelijkheden te verruimen voor werkgevers om eenzijdige wijzigingen door te voeren in bestaande arbeidsovereenkomsten, en daarmee de rechten van werknemers in te perken. Daarom valt het wetsvoorstel ook onder het crisisrecht.[84]

De instrumenten uit onderhavig wetsvoorstel kwalificeren als dergelijke vormvrije noodbevoegdheden (categorie 3), omdat de noodbepalingen zijn toegespitst op specifieke en begrensde situaties. De instrumenten zijn slechts tijdelijk inzetbaar, aangezien zij uitsluitend kunnen worden toegepast in de situaties beschreven in het wetsvoorstel. Daarnaast hebben zij een beperkte impact op werknemers, aangezien de inkomensterugval als gevolg van het inzetten van de instrumenten immers beperkt is tot 10% over het loon van de werknemer over de niet-gewerkte uren. Uit het Kader modernisering (staats)nood- en crisisrecht volgt dat voor de derde categorie geen aanvullende vereisten zijn waar onderhavig wetsvoorstel aan zou moeten voldoen.

Verhouding tot de WW

Werknemers zullen voor zover sprake is van inzet van de instrumenten uit onderhavig wetsvoorstel niet in aanmerking komen voor een uitkering op grond van de WW.

Om voor de WW in aanmerking te komen moet sprake zijn van werkloosheid. Artikel 16 lid 1 WW bepaalt dat sprake is van werkloosheid als de werknemer in een kalenderweek ten minste vijf arbeidsuren minder heeft dan zijn gemiddeld aantal arbeidsuren per kalenderweek of een aantal arbeidsuren heeft dat ten hoogste gelijk is aan de helft van zijn gemiddeld aantal arbeidsuren per kalenderweek. Daarnaast geldt dat de werknemer beschikbaar is om arbeid te kunnen aanvaarden. Uit artikel 1a WW volgt dat met arbeidsurenverlies ook wordt bedoeld dat er sprake moet zijn van loonverlies.

De omstandigheden van werknemers die werkloos zijn en werknemers die (tijdelijk) niet kunnen werken als gevolg van een crisis in de zin van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis kunnen weliswaar op elkaar lijken (er wordt niet gewerkt, en er is een terugval aan inkomen), maar de oorzaak is van andere orde. Zo is de WW bedoeld om werknemers die geen of minder werk hebben een financiële tegemoetkoming te geven om de periode naar een nieuwe baan (over het algemeen) bij een nieuwe werkgever te overbruggen. Onderhavig wetsvoorstel ziet erop dat werknemers juist hun huidige baan bij de huidige werkgever kunnen behouden, ondanks het feit dat zich een crisis heeft voorgedaan, waardoor er tijdelijk minder werk is. Ook is er voor werknemers die te maken krijgen met een tijdelijke crisis in de zin van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis geen noodzaak voor inkomensondersteuning. Voor deze werknemers geldt voor de niet-gewerkte uren namelijk de verminderde loondoorbetalingsverplichting. De inkomensterugval van de werknemer kan daarmee niet groter zijn dan 10% van het naar tijdruimte vastgestelde loon.

---

[83] *Kamerstukken II,* 2022/23, 29 668, nr. 69.
[84] *Kamerstukken II,* 2023/24, 29 668, nr. 70.

Het is niet nodig om samenloopbepalingen op te nemen die uitsluiten dat werknemers die een tijdelijke crisis ervaren gebruik zullen maken van de WW. Voor de WW geldt de toegangsvoorwaarde dat er sprake is van een verlies van minimaal vijf arbeidsuren. Als een werknemer met een fulltime contract van 40 uur vijf arbeidsuren verliest, gaat het om een loonverlies van 12,5%. Bij gebruik van het instrument verminderde loondoorbetaling uit onderhavig wetsvoorstel zal voor de werknemer die met een fulltime contract van 40 uur vijf uur minder gaat werken, het inkomen van de werknemer slechts met 1,25% (10% verminderde loondoorbetaling x 12,5% verlies van de arbeidsuren) dalen. Bij verminderde loondoorbetaling op grond van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis zal de werknemer daarom niet voldoen aan de eis van een inkomensterugval van minimaal 12,5% die voor de WW geldt.

Ten slotte kan ook de vraag gesteld worden of de werknemer die als gevolg van een crisis tijdelijk minder werk heeft wel beschikbaar is om andere arbeid aan te nemen. Tijdens de crisis heeft de werknemer weliswaar tijdelijk minder werk, en zou in theorie andere arbeid kunnen aanvaarden. De oorspronkelijke arbeidsovereenkomst blijft echter van kracht, en op het moment dat er weer werk is, zal de oorspronkelijke werkgever een beroep kunnen doen op de werknemer om de overeengekomen arbeid weer te verrichten.

Naast de WW is er nog de uitkering op basis van hoofdstuk IV WW, de uitkering wegens betalingsonmacht. Deze uitkering waarborgt dat een werknemer het door hem in het verleden verdiende loon en het loon over de voor hem geldende opzegtermijn ontvangt.[85] Het recht op de uitkering wordt per kalendermaand berekend. De uitkering bestaat onder andere uit het onbetaalde loon over maximaal dertien weken, onmiddellijk voorafgaande aan de dag waarop de dienstbetrekking eindigt en het loon over maximaal de voor de werknemer geldende opzegtermijn. Onder loon wordt verstaan alles wat de werkgever in verband met de dienstbetrekking aan de werknemer rechtens verschuldigd is. Als UWV de uitkering heeft voldaan, krijgt UWV voor eenzelfde bedrag inclusief de verschuldigde werkgeverpremies een bevoorrechte vordering op de werkgever. Als het instrument verminderde loon is toegepast en de arbeidsovereenkomst eindigt terwijl het loon nog is verminderd, geldt voor het berekenen van deze uitkering het verminderde loon. Dat geldt ook als een dergelijke beëindiging van de arbeidsovereenkomst geschiedt vanwege faillissement. De Europese Insolventierichtlijn[86] staat hieraan niet in de weg. De Insolventierichtlijn beoogt de uitbetaling van onvervulde aanspraken van werknemers bij faillissement te garanderen. Aanspraken die gewaarborgd moeten worden betreffen de onbetaalde lonen, ook wel bezoldiging. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de definitie van de term «bezoldiging» in de Insolventierichtlijn is overgelaten aan de nationale wetgever, waardoor er verschillen tussen de lidstaten bestaan wat de omvang van de waarborg betreft.[87] In artikel 7:660b, eerste lid, onder b, BW, wordt geregeld dat de werkgever de werknemer 90% van zijn loon kan betalen over de uren waarin de werknemer de bedongen arbeid vanwege een crisis niet heeft kunnen werken. Artikel 61 WW regelt dat UWV gehouden is een werknemer een uitkering te vergoeden indien zijn failliete/in surseance van betaling verkerende werkgever is opgehouden loon, vakantiegeld, of vakantiebijslag te betalen. Als de werkgever niet langer gehouden is 100% van het

[85] *Kamerstukken II,* 1985/86, 19 261, nr. 3.
[86] Richtlijn 2008/94/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever.
[87] COM (2011) 84, 52011DC0084.

loon te betalen op basis van artikel 660b, eerste lid onder b, BW, hoeft UWV op grond van de Insolventierichtlijn evenmin 100% te vergoeden.

Uitzondering verminderde loondoorbetaling voor Dagloonbesluit (Dagloonbesluit werknemersverzekeringen)

Het instrument verminderde loondoorbetaling heeft tot gevolg dat een werknemer een lager SV-loon heeft (zie paragraaf 3.3.2.3). Het SV-loon is het loon waarover sociale verzekeringspremies worden betaald. Dit loonbegrip is ook relevant voor de dagloonvaststelling, de berekening van het maatmanloon voor de arbeidsongeschiktheidswetten en de verrekening van inkomsten tijdens een uitkering op grond van één van de werknemersverzekeringen. Het verlaagde SV-loon heeft zodoende invloed op de hoogte van het dagloon en kan mogelijk leiden tot een lagere uitkering. Het kabinet acht dit onwenselijk. Er worden maatregelen voorgesteld om dit te repareren. Hierbij moet worden aangemerkt dat deze maatregelen wijziging in lagere regelgeving vergen, waaronder in ieder geval het Dagloonbesluit. De regering werkt de benodigde wijzigingen uit waarna deze getoetst worden op uitvoerbaarheid. In de uitwerking is ook oog voor de samenhang met de bredere ontwikkelingen rond het Dagloonbesluit.

Systematiek van het dagloon

De hoogte van verschillende uitkeringen, zoals WW, ZW, WIA en WAZO worden gebaseerd op het dagloon. Het dagloon wordt berekend over het daadwerkelijk ontvangen loon in het jaar voorafgaand aan het intreden van het verzekerd risico, zoals werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid. Wanneer er binnen de referteperiode sprake is van een inkomstenvermindering, dan leidt dit tot een lager SV-loon en daarmee tot een lager dagloon. Dit zorgt weer voor een lagere loongerelateerde uitkering. Het Dagloonbesluit is een complex besluit mede omdat de systematiek diverse uitgangspunten kent. Enerzijds beoogt het een representatieve weergave te geven van het inkomen dat in een voorliggende periode is ontvangen. Anderzijds moet het een heldere manier van berekening bieden, die geautomatiseerd kan worden uitgevoerd.[88]

Ter illustratie van de gevolgen die een lager SV-loon in het kader van dit wetsvoorstel heeft, zijn hieronder twee rekenvoorbeelden uitgewerkt.

> *Voorbeeld*
>
> In een regulier jaar:
>
> Iemand verdiende in het afgelopen jaar bruto € 30.000. Het dagloon bedraagt dan (€ 30.000 / 261 =) € 114,94 bruto (€ 2.499,95 bruto per maand).
> De uitkeringsgerechtigde ontvangt 70% van dit bedrag, € 1.749,97 bruto per maand.
>
> Als de verminderde loondoorbetaling in het kader van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis niet wordt gecompenseerd, leidt dat tot een lager uitkeringsbedrag:
>
> Door de inkomstenvermindering wegens het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis bedraagt het jaarinkomen € 28.500 (verminderde loondoorbetaling van 10% over een halfjaar gebruikmaking

[88] *Stb.* 2013, 185, blz. 15–17.

van het instrument). Het dagloon wordt vastgesteld op (€ 28.500 / 261 =) € 109,20 bruto (€ 2.375 bruto per maand).
De uitkeringsgerechtigde ontvangt 70% van dit bedrag, € 1.662,50 bruto per maand.

Doorwerking verminderde loondoorbetaling

De verminderde loondoorbetaling in het kader van dit wetsvoorstel heeft in beginsel een lager SV-loon tot gevolg. Voor WW-, ZW-, WAZO- en arbeidsongeschikte WGA-uitkeringsgerechtigden geldt dat deze doorwerking van beperkte duur is (tijdens de loongerelateerde uitkeringsduur variërend van een aantal weken tot een aantal jaar). Voor langdurig en volledig en duurzaam arbeidsongeschikte WIA-uitkeringsgerechtigden kan de doorwerking tot maximaal de AOW-gerechtigde leeftijd voortduren.

In de huidige wet- en regelgeving is er binnen het Dagloonbesluit een uitzondering voor inkomstenvermindering door verlof, ziekte en werkstaking tijdens de dienstbetrekking. Indien er sprake is van een van de voornoemde omstandigheden kan worden uitgegaan van een ander aangiftetijdvak.[89] De regering is voornemens om de verminderde loondoorbetaling van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis als aanvullende uitzondering op te nemen in de betreffende sociale zekerheidswet-en regelgeving. Twee zwaarwegende redenen liggen hieraan ten grondslag.

Ten eerste past het niet binnen de uitgangspunten (zie paragraaf 2.6) die ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel om de werknemer na afloop van de crisis nog negatieve inkomenseffecten te laten ondervinden. Het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis is zo ingericht dat elke partij bijdraagt tijdens crisis, ook de werknemer. Hiertegenover staat dat de werknemer meer baanzekerheid wordt geboden (zie paragraaf 2.1 t/m 2.6). De crisis is een onvoorzienbare en uitzonderlijke situatie voor zowel werkgever als werknemer. Hoewel de verminderde loondoorbetaling tijdens deze uitzonderlijke periode gerechtvaardigd is (zie paragraaf 3.3.2.3), ontbreekt een rechtvaardiging voor verdergaande gevolgen zodra het crisistijdvak (maximaal zes maanden) is verstreken. Het wordt onwenselijk geacht dat de negatieve inkomenseffecten na afloop van de crisis nog merkbaar blijven.

De tweede reden is dat de werknemer op grond van de wettelijke vastgelegde mogelijkheid tot verminderde loondoorbetaling geen invloed heeft op het dagloonverlagende effect. In artikel 2 van dit wetsvoorstel is bepaald welke situaties (kunnen) worden aangemerkt als crisis. Als een werkgever de loonsubsidie van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis wil inzetten, dan moet hij tevens het instrument verminderde loondoorbetaling inzetten, waarbij het loon van de werknemers voor wie de werkgever loonsubsidie wil ontvangen, moet worden verminderd overeenkomstig het voorgestelde artikel 7:660b BW. Dit betreft een eenzijdig besluit van de werkgever, waarin werknemers op individueel niveau geen zeggenschap hebben.

Het bijzondere karakter van dit wetsvoorstel, tijdelijke bescherming van werkgelegenheid in tijden van crisis,[90] rechtvaardigt een uitzondering op het Dagloonbesluit. Dit karakter maakt dat de precedentwerking naar andere onverwachte situaties tijdens dienstverbanden, zoals verschillen in

[89] Dagloonbesluit werknemersverzekeringen, Artikelen 6, 12f en 17.
[90] Zie uitgebreider paragraaf 2.3.

loonuitbetaling, wordt beperkt, zelfs wanneer dergelijke situaties het dagloon ook zouden kunnen beïnvloeden.

Afgeleide onderdelen tevens uitzonderen

Er zijn een aantal onderdelen van de werknemersregelingen, waar de verminderde loondoorbetaling ook een licht effect kan hebben. Het lagere SV-loon leidt tot een negatief effect voor maatmanloon en inkomensverrekening bij uitkeringen. Negatieve effecten van een lagere SV-loon, veroorzaakt door toepassing van de instrumenten uit dit wetsvoorstel, zullen in de betreffende socialezekerheidswetgeving worden gerepareerd. Voor het dagloon betekent reparatie het toevoegen van een uitzondering aan het Dagloonbesluit ten behoeve van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis. Voor deze afgeleide onderdelen (maatmanloon en inkomensverrekening bij uitkering) geldt dat het voornemen is dat ook een uitzondering wordt geregeld. Hier is voor gekozen, omdat dit leidt tot een uniforme waardering van deze specifieke verminderde loondoorbetaling in de sociale zekerheidsregelgeving. Het is namelijk niet gewenst om de uitzondering wel te maken bij het Dagloonbesluit, maar bijvoorbeeld niet bij de berekening van het maatmanloon. Op dit moment is er binnen deze onderdelen al een bestaande uitzondering voor ziekte, verlof[91] en in het Dagloonbesluit ook voor staking.[92] De verminderde loondoorbetaling van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis wordt als uitzondering toegevoegd in de betreffende sociale zekerheidswet- en regelgeving. Daarnaast gaan de bovenstaande twee redenen met betrekking tot dagloon ook op voor de afgeleide onderdelen.

De verminderde loondoorbetaling kan daarnaast ook een kleine impact hebben op de hoogte van de pensioenen. Hiervoor wordt geen wettelijke uitzondering gemaakt. 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.

In de volgende alinea's worden de specifieke doorwerkingen op het maatmanloon, inkomensverrekening bij uitkering en de transitievergoeding nader toegelicht.

Maatmanloon

Voor de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: WIA) en het tweede jaar van de Ziektewetuitkering (Eerstejaars Ziektewetbeoordeling EZWB) vindt een vergelijking plaats tussen het gemiddelde loon dat men verdiende voorafgaand aan het intreden van ziekte of gebrek en het inkomen dat men nog kan verdienen, rekening houdend met de arbeidsbeperkingen.

Het inkomen dat iemand verdiende voor intreden van ziekte of gebrek heet het maatmanloon en wordt gebaseerd op het inkomen dat gemiddeld werd verdiend in het voorgaande jaar bij de werkgever waar de ziekte of beperking in is getreden. Als in dat voorgaande jaar bij die werkgever sprake was van een crisis en er een inkomstenvermindering is opgetreden als gevolg van toepassing van het Wetsvoorstel personeels-

---

[91] Artikel 2 Besluit loonbegrip vergoeding aanzegtermijn en transitievergoeding. (Periodes van loonvermindering wegens ziekte/verlof hebben geen invloed op hoogte van de transitievergoeding. Zie blz. 7 van de bijbehorende toelichting, *Stb.* 2014, 538); Artikel 19aa Ziektewet.

[92] Artikel 6 Dagloonbesluit Werknemersverzekeringen.

behoud bij crisis, heeft dat een verlagend effect op het gemiddelde maatmanloon.

Wanneer een lager maatmanloon wordt vastgesteld, kan dit ertoe leiden dat het inkomensverlies als gevolg van ziekte of gebrek kleiner wordt. Dit kan er vervolgens toe leiden dat er geen recht is op een WIA-uitkering of recht is op een lagere WIA-uitkering. Om dit te voorkomen, wordt in de betreffende sociale zekerheidswet- en regelgeving een uitzondering gemaakt voor de inkomstenvermindering als gevolg van dit wetsvoorstel.

Ter illustratie zijn hieronder twee rekenvoorbeelden uitgewerkt.

> *Voorbeeld*
>
> Stel iemand verdiende een uurloon van bruto € 30,00. Vastgesteld wordt dat deze persoon, rekening houdend met diens arbeidsbeperkingen, nog bruto € 19,00 per uur kan verdienen. Het inkomensverlies bedraagt dan 36,6%.
>
> Indien het uurloon door toepassing van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis lager zou worden vastgesteld, namelijk op bruto € 28,50, dan bedraagt het inkomensverlies 33,3%.
>
> In de situatie *zonder* verminderde loondoorbetaling door het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis zou deze persoon een WIA-uitkering ontvangen. Door de verminderde loondoorbetaling in het voorliggende jaar, bedraagt het inkomensverlies echter minder dan 35%, hetgeen betekent dat er geen recht op een WIA-uitkering ontstaat. Ten aanzien van de beoordeling in het tweede ziektejaar van de Ziektewet zou dit betekenen dat de Ziektewetuitkering zou worden beëindigd. De verzekerde zonder werkgever is daardoor aangewezen op Wwuitkering of bijstandsuitkering.

Inkomstenverrekening

Een lager SV-loon als gevolg van een verminderde loondoorbetaling wegens het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis heeft ook gevolgen voor inkomstenverrekening bij uitkeringen van UWV. Dit effect is anders dan bij dagloon, maatmanloon en de transitievergoeding. Door de methodiek van de inkomstenverrekening wordt het lagere SV-loon als het ware geheel of gedeeltelijk tenietgedaan door een verhoging van de uitkering. Een gerechtvaardigde vermindering van loondoorbetaling die vervolgens wordt opgeheven door inkomstenverrekening strookt niet met de doelstellingen van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis. De regering is daarom voornemens om wijzigingen op te nemen in lagere regelgeving (in elk geval in het Algemeen inkomensbesluit socialezekerheidswetten). De voorgenomen wijzigingen op dit punt zien erop dat de verminderde loondoorbetaling niet geheel of gedeeltelijk wordt gecompenseerd door een hogere uitkering. De regering werkt deze wijzigingen nader uit en toetst deze op uitvoerbaarheid. Er is geen sprake van een negatief inkomsteneffect na afloop van de crisisperiode, omdat dit per aangiftetijdvak berekend wordt.

De situatie kan zich voordoen dat een uitkeringsgerechtigde van bijvoorbeeld de WW, ZW, WIA, WAO of Wajong arbeid in loondienst uitvoert. De daaruit voortvloeiende inkomsten worden dan veelal verrekend met de uitkering. Voor de inkomstenverrekening wordt eveneens gekeken naar het SV-loon dat de uitkeringsgerechtigde heeft genoten. Wanneer er meer of minder inkomen wordt genoten in een bepaald aangiftetijdvak, heeft dit correctieve gevolgen voor de inkomstenverrekening en de vaststelling van

de hoogte van de uitkering. Als een uitkeringsgerechtigde werkzaam is bij een werkgever die te maken krijgt met een crisis en gebruikmaakt van het instrument verminderde loondoorbetaling van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis, is er sprake van een inkomstenvermindering. Door de verrekening wordt de verminderde loondoorbetaling ten dele gecompenseerd (zie onderstaand voorbeeld). Het financieel beoogde effect van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis om ook de werknemer te laten bijdragen aan het dragen van de lasten van de onvoorzienbare crisissituatie (zie paragraaf 3.3.2.3) worden dan deels opgeheven door de ophoging van de betreffende uitkering. Om dit te herstellen, is de regering voornemens om een uitzondering te maken ten aanzien van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis, waardoor er geen koppeling is tussen de verminderde loondoorbetaling en het bedrag waarover de uitkering wordt berekend (zie voorbeeld). Deze uitzondering zal worden uitgewerkt in de van toepassing zijnde sociale zekerheidswet- en regelgeving en worden getoetst op uitvoerbaarheid. Ter illustratie is hieronder een voorbeeld uitgewerkt.

Voorbeeld

Indien een WW-uitkeringsgerechtigde een WW-maandloon heeft van bruto € 2.000. Hij verdient uit arbeid in loondienst bruto € 1.000. De WW-uitkering bedraagt dan 70% van (€ 2.000 – € 1.000) = € 700 bruto per maand en het totale inkomen van deze persoon bruto € 1.700 per maand.

Wanneer er sprake is van inkomstenvermindering als gevolg van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis, wordt het inkomen uit arbeid 10% lager. Stel dat de betrokkene gedurende de periode van crisis maximaal zes maanden € 900 verdient. De WW-uitkering bedraagt dan 0,7 * (€ 2.000 – € 900) = € 770 bruto per maand en het totale inkomen van deze persoon bruto € 1.670 per maand. Hieruit volgt dat hoewel het inkomen uit arbeid met € 100 bruto is gedaald, het totale inkomen daalt met € 30 bruto.
Om dit te herstellen wordt voorgesteld dat UWV, op grond van de voorgestelde uitzondering voor het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis, in de berekening het verdiende loon ophoogt naar het originele bedrag. In dit voorbeeld geldt dan dat er € 900 arbeid in loondienst is verdiend. De WW-uitkering bedraagt dan 70% van (€ 2.000 – € 1.000) = € 700 bruto per maand. Het totale inkomen van deze persoon is dan bruto € 900 + € 700 = € 1.600 per maand. Dit betekent dat het totale inkomen met € 100 daalt.

Transitievergoeding (Regeling looncomponenten en arbeidsduur)

De transitievergoeding is de vergoeding die een werknemer krijgt wanneer de arbeidsovereenkomst op initiatief van de werkgever wordt beëindigd, of niet wordt verlengd. De transitievergoeding wordt berekend op basis van het maandsalaris en de duur van het dienstverband.

Indien er een vaste arbeidsduur is afgesproken, heeft de verminderde loondoorbetaling geen effect. Dit komt omdat de hoogte van het op dat moment geldende bruto uurloon, en de oorspronkelijk overeengekomen arbeidsduur ongewijzigd blijven. Dit verandert niet als de werknemer tijdelijk minder werkt. In dat geval heeft de verminderde loondoorbetaling geen effect op de berekening. Hiermee wordt aansluiting gevonden bij de huidige regeling waarin is bepaald dat een periode van afwezigheid (wegens bijvoorbeeld ouderschapsverlof of ziekte) geen gevolgen heeft voor de arbeidsduur als een vaste arbeidsduur is overeengekomen.

Er is wel sprake van een specifieke situatie van de verminderde loondoorbetaling van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis als er sprake is van een wisselende arbeidsduur (bijvoorbeeld bij een oproepcontract, zoals een min/max contract), of ingeval van variabel loon, zoals provisie of stukloon. Dit komt omdat bij de berekening uit wordt gegaan van de gemiddelde arbeidsduur en in sommige gevallen het gemiddelde loon. Wegens de niet-gewerkte uren en de daarover toegepaste verminderde loondoorbetaling zullen beide gemiddeldes lager liggen, wat leidt tot een lagere transitievergoeding.

Om dit te voorkomen zal de Regeling looncomponenten en arbeidsduur op dit punt worden gewijzigd.[93] Dit sluit aan bij de huidige regeling waarin is bepaald dat bij de berekening van de gemiddelde arbeidsduur perioden, waarin de werknemer verlof genoot, wegens een staking geen arbeid verrichtte, of niet in staat was arbeid te verrichten in verband met ongeschiktheid ten gevolge van ziekte, niet in aanmerking worden genomen. Gevolg hiervan is dat de werkgever de periode waarop hij gebruikmaakt van het instrument verminderde loondoorbetaling, hij deze periode niet meeneemt in de berekening van de transitievergoeding.

Caribisch Nederland

Op basis van het principe van *comply or explain* zal voor nieuw beleid dat van toepassing gaat zijn in Europees Nederland worden vastgesteld of dit kan worden vertaald naar beleid voor Caribisch Nederland. Alleen in het geval van goed onderbouwde redenen kan er afgeweken worden van het principe *comply*. Hierbij moet rekening gehouden worden met de context van het huidige wetsvoorstel als de context van Caribisch Nederland.

Voorop staat dat het met dit wetsvoorstel beoogde doel ook voor Caribisch Nederland van toepassing is. Voor de concretisering ervan wordt echter een eigen route gekozen. De arbeidsmarkt in Caribisch Nederland functioneert anders en kent andere uitdagingen dan de arbeidsmarkt in Europees Nederland. Bovendien is de uitvoering van wetgeving afwijkend en binnen andere randvoorwaarden georganiseerd. Het is voor de vertaling van beleid naar Caribisch Nederland van groot belang de passendheid van maatwerkmaatregelen in de lokale context te zien. Dit overstijgt het belang van aansluiting bij de Europees Nederlandse regelingen of stelsels.[94]

Daarom is in dit wetsvoorstel de keuze gemaakt om dit stelsel (nog) niet van toepassing te laten zijn op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Caribisch Nederland), maar enkel op het Europese deel van Nederland.

6. Regeldruk en gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor werkgevers, werknemers en (budgettaire) effecten voor de regering. In dit hoofdstuk wordt hier een overzicht van gegeven.

[93] Regeling looncomponenten en arbeidsduur.
[94] *Kamerstukken II,* 2022/23, 36 200 IV, nr. 85.

6.1 Inleiding

Aantallen werkgevers

Uit data van het CBS blijkt dat er op 1 januari 2026 circa 420.000 bedrijven in Nederland waren met meer dan één werkzame persoon.[95] Dit is de totale doelgroep van bedrijven die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt.

Omstandigheden die in dit wetsvoorstel als crisis worden aangemerkt zullen zich niet ieder jaar en bij ieder bedrijf voordoen. De verwachting is dat cijfers van het gebruik van de bestaande WTV een goede indicatie geven van het gebruik van de instrumenten herplaatsing, verminderde loondoorbetaling en loonsubsidie in reguliere jaren (jaren waarin zich geen grootschalige crisis voordoet). Jaarlijks maken gemiddeld grofweg 50 werkgevers gebruik van de WTV. Er zijn enkele inhoudelijke verschillen tussen de WTV en onderhavig wetsvoorstel waarmee het verwachte gebruik van de laatstgenoemde iets hoger zal liggen. Voor ramingsdoeleinden wordt zodoende uitgegaan van een jaarlijks gebruik van circa 80 werkgevers.

Ten tijde van grootschalige crises, zoals bijvoorbeeld tijdens de Covid-19 pandemie, zal het gebruik van de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling en de loonsubsidie aanzienlijk hoger liggen. Om een indicatie te geven van het verwachte gebruik is gebruikgemaakt van realisatiecijfers van de NOW. Verwacht wordt dat het gebruik van de NOW tranches vijf tot en met acht een redelijke indicatie geeft van het gebruik van de instrumenten herplaatsing, verminderde loondoorbetaling en loonsubsidie bij grotere crises.[96] Tegelijkertijd zal dit wetsvoorstel gerichter zijn dan de NOW, waardoor het gebruik naar verwachting iets lager zal uitkomen. Voor ramingsdoeleinden wordt uitgegaan van een verwacht gebruik van circa 30.000 werkgevers ten tijde van grootschalige crises. Deze werkgevers zullen een (combinatie van) instrument(en) uit het voorliggende wetsvoorstel in kunnen zetten, zoals uitgelegd in paragraaf 3.3.

Aantallen werknemers

Uit cijfers van UWV blijkt dat de verzekerde populatie werknemers in 2022 circa 8,1 miljoen personen betrof.[97] Uit realisatiecijfers van de huidige WTV blijkt dat in reguliere tijden per jaar gemiddeld voor circa 350 werknemers een beroep gedaan wordt op de WTV. Omdat het verwachte gebruik van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis in reguliere tijden iets hoger zal liggen dan bij de WTV, wordt ervan uitgegaan dat in reguliere jaren jaarlijks circa 600 werknemers gevolgen zullen ondervinden van het inzetten van de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling.

---

[95] Bron: CBS Statline data, bedrijven; bedrijfstak. Geraadpleegd op 1 april 2026. Het betreft hier het aantal bedrijven met meer dan één werkzame persoon, bedrijven met slechts één werkzame persoon zijn daarin niet meegenomen. Hier is voor gekozen omdat de werkzame persoon in zo'n bedrijf in vrijwel alle gevallen geen werknemer is. Het begrip werkzame personen omvat namelijk zowel werknemers als zelfstandigen, maar ook meewerkende firmanten, eigenaren en familieleden. Bedrijven met maar één werkzame persoon kunnen daarom de instrumenten uit het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis veelal niet inzetten.

[96] Het gebruik van de eerdere NOW tranches 1 tot en met 4 wordt als minder representatief beschouwd voor een toekomstige crisis. Dit komt door het feit dat de economische schok door contactbeperkende maatregelen in 2020 historisch gezien uitzonderlijk was. Zo daalde bijvoorbeeld het bruto binnenlands product (BBP) in het tweede kwartaal van 2020 met circa 8,5%, wat sinds de Tweede Wereldoorlog niet is voorgekomen.

[97] UWV, kwantitatieve informatie 2024 bij jaarverslag UWV 2024, pagina 41.

De groep werknemers die te maken krijgt met de inzet van de instrumenten zal groter worden ten tijde van grootschalige crises. Ook hier wordt aangenomen dat het gebruik van de NOW ten tijde van de Covid-19 pandemie aanknopingspunten biedt voor het verwachte aantal werknemers dat gevolgen zal ondervinden van het inzetten van de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling. Net als bij de verwachte aantallen werkgevers wordt aangenomen dat het aantal werknemers dat gevolgen ondervindt van de regeling bij grootschalige crises door de gerichtheid van onderhavig wetsvoorstel iets lager zal liggen dan ten tijde van de NOW. Zodoende wordt uitgegaan van ongeveer 400.000 werknemers waarvoor in dergelijke tijden de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling zullen worden ingezet.

6.2 Effecten regeldruk

De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het onderhavige wetsvoorstel heeft met name gevolgen voor de regeldruk bij werkgevers/bedrijven en in beperkte mate voor burgers als werknemers.[98] In de twee volgende paragrafen worden de regeldrukkosten voor beide groepen in beeld gebracht. Daarbij is het van belang dat dit wetsvoorstel de bestaande WTV zal vervangen. De regeldrukkosten voor reguliere tijden die hier zijn opgenomen komen dus niet bovenop maar in plaats van de regeldrukkosten van de WTV. De regeldruk per aanvraag van de WTV zal in dezelfde orde van grootte liggen als de regeldruk van dit wetsvoorstel. Aangezien er met dit wetsvoorstel in reguliere tijden wel meer aanvragen worden verwacht dan in de bestaande WTV zal de regeldruk in reguliere tijden van dit wetsvoorstel hoger liggen dan in de WTV.

6.2.1 Effecten regeldruk voor werkgevers

Het bij UWV indienen van aanvragen in het kader van dit wetsvoorstel behelst verschillende fasen (zie verdere uitleg in hoofdstuk 3) en brengt regeldruk met zich mee. Indien UWV een positieve beschikking afgeeft op de initiële aanvraag of de aanvraag verlenging crisistijdvak, en de werkgever aan de overige civielrechtelijke voorwaarden voldoet, kan gebruik worden gemaakt van de instrumenten herplaatsing en/of verminderde loondoorbetaling. Dit zorgt voor regeldruk, aangezien moet worden nagedacht over nieuwe werkzaamheden of een nieuwe werkplek bij het instrument herplaatsing. Bij gebruikmaken van het instrument verminderde loondoorbetaling moet de werkgever voor elke werknemer die minder werkt vervolgens ook een berekening maken met betrekking tot de verminderde loondoorbetaling.

Kennisname

Het doel van dit wetsvoorstel is om bedrijven en hun werknemers te ondersteunen in het behouden van zoveel mogelijk werknemers in een crisis die buiten het ondernemersrisico ligt. Hiervoor zijn doelgroepen (werkgevers en werknemers) gedefinieerd, is het begrip crisis afgebakend, zijn voorwaarden opgenomen en zal een aanvraagproces worden ingericht. Werkgevers zullen hiervan kennis moeten nemen als zij de instrumenten uit dit wetsvoorstel (mogelijk) willen inzetten. Deze kennisnemingskosten zijn eenmalig en hoeven bij vaker gebruik niet opnieuw te worden gemaakt. Uitgaande van 420.000 werkgevers (alle bedrijven die potentieel met de wet te maken kunnen krijgen) die ieder

[98] Voor de benodigde tijd per handeling is uitgegaan van de tijdsbestedingstabel voor burgers/bedrijven uit het Handboek Meting Regeldrukkosten (2023).

tien minuten tijd besteden aan de kennisname tegen een uurtarief van een administratief medewerker van € 47 komen de kosten van kennisname in totaal op € 3,3 miljoen.

Initiële aanvraag

Als een werkgever wordt getroffen door een crisis, en hij verwacht aan de voorwaarden te voldoen, zal hij een initiële aanvraag indienen bij UWV. De werkgever moet bij deze initiële aanvraag (extra) informatie inzamelen over de inhoud van dit wetsvoorstel en bezien of dit een voor hem toepasbare wet is. Indien de werkgever besluit om een aanvraag te doen, zal hij vervolgens een afweging moeten maken voor welke periode hij de aanvraag doet (twee, vier of zes maanden) en de benodigde documenten moeten inzamelen. Op het moment dat alle bewijsstukken zijn verzameld, kan de werkgever de aanvraag indienen. De ervaren regeldruk voor werkgevers zal verschillen naar gelang de omvang van het bedrijf; het is aannemelijk dat een aanvraag voor een groot bedrijf meer tijd in beslag zal nemen dan voor een klein bedrijf. In onderstaande tabel is uitgegaan van een gemiddeld aantal uren werkdruk bij een bedrijf van 14 werknemers en een initiële aanvraag van twee maanden.[99]

Aantal uren regeldruk voor initiële aanvraag inzet instrumenten bij UWV

Activiteit	Toelichting	Aantal uur regeldruk
Informatie over onderhavig wetsvoorstel lezen	Websites (bijvoorbeeld UWV, SZW, RVO, werkgeversorganisatie)	4
Verzamelen bewijzen geraakt zijn door de crisis	Bv. foto's, facturen toeleveranciers, krantenbericht	4
Inschatting en verantwoording maken percentage niet kunnen benutten van de arbeidscapaciteit		2
Plan opstellen inzet instrumenten	Per categorie van uitwisselbare functies: herplaatsen of vermindering loondoorbetaling (over niet-gewerkte uren)	4
Adviesaanvraag ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering		3
Invullen webformulier UWV		2
Melding doen bij Onze Minister		1
Totale regeldruk in uren		20

Zoals in paragraaf 6.1 beschreven, is de verwachting dat in reguliere jaren ongeveer 80 werkgevers gebruik zullen maken van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis. De regeldruk voor de initiële aanvraag in reguliere jaren betreft dan circa € 107.000 per jaar. Dit is berekend door de vermenigvuldiging van het aantal werkgevers (80), het aantal uren extra

[99] Voor een (gemiddeld) bedrijf van 14 werknemers is een ondernemingsraad niet verplicht. 14 is het gemiddeld aantal werknemers onder bedrijven met meer dan één werkzame persoon, bron CBS-gegevens per 1-1-2024. Werkgevers kunnen ook een initiële aanvraag voor vier of zes maanden indienen. Dit zal naar verwachting tot meer uren regeldruk leiden bij de initiële aanvraag, maar hierdoor zijn minder (of geen) verlengingsaanvragen nodig. Omwille van eenvoud is ervoor gekozen om dit niet mee te nemen in de berekening.

regeldruk per bedrijf (20) en het uurtarief voor een hoogopgeleide werknemer (€ 67).[100] De regeldruk voor de initiële aanvraag in crisisjaren voor circa 30.000 werkgevers is op dezelfde wijze berekend en komt uit op circa € 40 miljoen.

Aanvraag verlenging crisistijdvak

Als de werkgever langer dan twee maanden gevolgen ondervindt van de crisis en niet gekozen heeft voor een crisistijdvak van vier of zes maanden, dan kan de werkgever het crisistijdvak maximaal twee keer verlengen (zie ook paragraaf 3.3.1). De werkgever moet voor een verlenging aannemelijk maken dat hij nog steeds is geraakt door de crisis. Ook moet de werkgever wederom advies vragen aan de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering. De aanvraag voor de verlenging van het crisistijdvak zal naar verwachting minder regeldruk opleveren dan de initiële aanvraag. De werkgever is immers al bekend met de aanvraagprocedure en de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering ook. Zodoende leidt deze aanvraag naar verwachting tot de volgende (gemiddelde) regeldruk:

Aantal uren regeldruk bij aanvraag verlenging crisistijdvak bij UWV

Activiteit	Toelichting	Aantal uur
Informatie over de aanvraag lezen	Websites (bijvoorbeeld UWV, SZW, RVO, werkgeversorganisatie)	1
Aanleveren bewijzen nog steeds geraakt te zijn door de crisis	Bijvoorbeeld foto's, facturen toeleveranciers, krantenbericht	1
Inschatting en verantwoording maken percentage niet kunnen benutten van de arbeidscapaciteit		2
Plan opstellen inzet instrumenten	Per categorie van uitwisselbare functies: herplaatsen of vermindering loondoorbetaling (over niet-gewerkte uren)	2
Adviesaanvraag ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering		2
Invullen webformulier UWV		2
Melding doen bij Onze Minister		1
Totale regeldruk in uren		11

Voor het berekenen van de totale regeldruk van de verlengingsaanvragen wordt ervan uitgegaan dat ieder bedrijf nog twee verlengingsaanvragen indient.[101] Voor reguliere jaren komt de totale regeldruk voor de aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak op circa € 118.000 per jaar. Dit is de uitkomst van de vermenigvuldiging van het aantal aanvragen (160, zijnde

[100] Aangenomen wordt dat de aanvragen bij UWV worden gedaan door een hoogopgeleide medewerker. Conform het Handboek regeldruk (2023, pagina 14) bedraagt het uurtarief in 2020 €
54. In prijspeil 2025 wordt gerekend met een uurtarief van circa € 67.

[101] Aangezien werkgevers ook een initiële aanvraag voor vier of zes maanden kunnen indienen, en niet elke crisis zes maanden zal duren zal niet elk bedrijf twee verlengingsaanvragen indienen. Omwille van eenvoud is ervoor gekozen om dit niet mee te nemen in de berekening. De werkelijke totale regeldruk voor verlengingsaanvragen zal daarom waarschijnlijk lager liggen dan de uitkomst van deze berekening.

tweemaal het aantal eerste aanvragen in een regulier jaar), 11 uur regeldruk en een uurtarief van € 67. In crisisjaren wordt uitgegaan van 60.000 aanvragen (tweemaal het aantal initiële aanvragen in een crisisjaar), met wederom 11 uur regeldruk per bedrijf en een uurtarief van € 67. Dit resulteert in een totaalbedrag van € 44 miljoen per crisisjaar.

Aanvraag loonsubsidie en aanvraag verlenging subsidietijdvak

Indien een werkgever ervoor kiest om een loonsubsidie aan te vragen, moet hiervoor na afloop van het crisistijdvak een aanvraag worden ingediend bij UWV. Dit leidt voor een bedrijf van 14 werknemers tot onderstaande gemiddelde regeldruk:

Aantal uren regeldruk bij aanvraag loonsubsidie en aanvraag verlenging subsidietijdvak bij UWV

Activiteit	Toelichting	Aantal uur regeldruk
Invullen webformulier UWV		1
Voor 14 werknemers: berekening aantal niet-gewerkte uren, berekening en toepassing vermindering loondoorbetaling		3,5
Totale regeldruk in uren		4,5

Voor het berekenen van de regeldruk wordt weer uitgegaan van 80 werkgevers in reguliere jaren, 30.000 werkgevers in crisisjaren en een uurtarief van € 67 voor een hoogopgeleide werknemer. Ervan uitgaande dat een werkgever drie keer de aanvraag voor loonsubsidie indient (steeds voor twee maanden), en daarvoor 4,5 uur regeldruk heeft komt de regeldruk in reguliere jaren op circa € 72.000 en in crisisjaren op circa € 27 miljoen.[102]

Samenvatting verwachte regeldruk werkgevers

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de totale verwachte regeldruk voor de verschillende aanvragen.

Totale verwachte regeldruk per aanvraag, uitgesplitst voor reguliere jaren en crisisjaren

Variant	Regulier jaar	Crisisjaar
Initiële aanvraag bij UWV	€ 107.000	€ 40.000.000
Aanvraag loonsubsidie (en verlenging subsidietijdvak) bij UWV	€ 72.000	€ 27.000.000
Aanvraag verlenging crisistijdvak bij UWV	€ 118.000	€ 44.000.000
Totaal	€ 297.000	€ 111.000.000

6.2.2 Effecten regeldruk voor werknemers/burgers

De individuele werknemer speelt geen rol bij de aanvragen, maar kan wel te maken krijgen met de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling. Dit betekent dat de werknemer zich in deze gevallen zal willen informeren over de regels in dit wetsvoorstel en over zijn rechten.

[102] Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de werkgever ook twee verlengingsaanvragen indient.

Per werknemer zal dit naar verwachting één uur kosten per initiële aanvraag. In crisisjaren gaat het dan naar verwachting om 400.000 werknemers met een uurtarief van € 21 in totaal om € 8,4 miljoen per jaar.[103] In reguliere jaren gaat het om circa 600 werknemers waardoor de totale regeldruk op circa € 13.000 komt.

6.3 Arbeidsmarkteffecten

Het wetsvoorstel beoogt levensvatbare bedrijven te ondersteunen in het behouden van zoveel mogelijk werknemers door meer wendbaarheid en flexibiliteit te geven tijdens crises buiten het reguliere ondernemersrisico. Dit maakt het voor werkgevers aantrekkelijker om werknemers in dienst te nemen, omdat zij weten dat indien zij worden getroffen door een crisis zoals gedefinieerd in dit wetsvoorstel de instrumenten uit dit wetsvoorstel hen helpen om gedurende de crisis de lonen te kunnen blijven doorbetalen.

Naast de hierboven beschreven generieke arbeidsmarkteffecten heeft het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis ook tijdens een crisis effect op de werking van de arbeidsmarkt. Dat is ook het doel van het wetsvoorstel: het ondersteunen van werkgevers in het behouden van zoveel mogelijk werknemers tijdens een crisis. De drie instrumenten dragen hier ieder aan bij. Het wetsvoorstel zal daardoor een positief effect hebben op de werkgelegenheid van de getroffen bedrijven tijdens en na een crisis.

Daartegenover staat dat door dit wetsvoorstel de loonkosten toenemen. De uitgaven in het kader van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis worden gefinancierd door een verhoging van de AWf-premie met 0,04%-punt (voorlopige raming). De AWf-premie wordt geheven over het SV-loon van de werknemer voor zover dit niet meer bedraagt dan het maximumpremieloon. Verder wordt AWf-premie alleen geheven over het SV-loon en niet over de overige werkgeverslasten (zoals pensioen, kosten werkplek, onkosten, Aof-premie en werkgeversbijdragen kinderopvang en zorgverzekering). De totale loonkosten zullen om deze twee reden met minder dan 0,04%-punt stijgen. Deze stijging van de loonkosten zal theoretisch gezien de vraag naar arbeid doen afnemen of anders een negatief effect hebben op het arbeidsinkomen van werkenden (afhankelijk van de relatieve onderhandelingsmacht van werknemers en werkgevers). De stijging is echter dermate beperkt dat de regering verwacht dat deze effecten in de praktijk verwaarloosbaar zullen zijn. In paragraaf 6.4 zal nader in worden gegaan op de redenen waarom ervoor is gekozen om de bekostiging via de AWf-premie te laten verlopen.

6.4 Financiële effecten

6.4.1 Budgettaire gevolgen voor regering (uitvoeringslasten)

Dit wetsvoorstel is de uitwerking van de in het Coalitieakkoord van kabinet-Rutte IV opgenomen deeltijd-WW en de in het regeerprogramma van het kabinet-Schoof vermelde regeling waarmee werkgevers hun werknemers kunnen behouden. In het Coalitieakkoord van kabinet-Rutte IV was opgenomen dat de deeltijd-WW budgetneutraal wordt vormgegeven. De regering heeft ervoor gekozen om hierbij onderscheid te maken tussen de te verwachten uitgaven in reguliere tijden en in crisistijden. De uitgaven in reguliere tijden worden gedekt via de uitgavenkant van de begroting en de uitgaven in crisistijden via de inkomstenkant. Dit wordt hieronder uiteengezet.

[103] Conform het Handboek regeldruk (2023, pagina 15) bedraagt het uurtarief in 2020 € 17. In prijspeil 2025 wordt gerekend met een uurtarief van circa € 21.

Reguliere tijden

Zoals ook beschreven in paragraaf 6.1 over regeldruk komen de doelgroep en het soort crises van zowel de WTV als onderhavig wetsvoorstel grotendeels overeen. Dit maakt dat de geschatte uitgaven aan het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis ook in de buurt liggen van de geraamde uitgaven aan de WTV (circa € 1 mln. per jaar). Het (relatief kleine) verschil met de WTV wordt verklaard door de verschillen tussen de WTV en het wetsvoorstel. Zo vergoedt dit wetsvoorstel 65% van de loonkosten (WTV 70%) en geeft dit wetsvoorstel (in tegenstelling tot de WTV) de mogelijkheid tot herplaatsing, waar geen financiële vergoeding aan verbonden is. Tegelijkertijd komen indirect getroffen werkgevers potentieel ook in aanmerking voor de instrumenten herplaatsing, verminderde loondoorbetaling en loonsubsidie. Al deze factoren meegenomen komt de raming voor het wetsvoorstel in reguliere jaren uit op structureel circa € 1,7 miljoen. De afschaffing van de WTV voorziet zodoende grotendeels in de dekking hiervan in reguliere tijden, het restant aan uitgaven wordt eveneens gedekt op de SZW-begroting. Doordat het laatste jaar voor de inwerkingtreding (2028) nog gebruik kan worden gemaakt van de WTV (zie hoofdstuk 11), is het budgettaire beslag in het jaar van inwerkingtreding (2029) iets lager.

Bedragen x € miljoen	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Structureel
Programmakosten Wpc	0	0	0	1,5	1,7	1,7	1,7

Crisistijden

De uitgaven ten tijde van grote crises zullen naar verwachting significant hoger uitvallen. De geraamde uitgaven voor dit wetsvoorstel zijn enerzijds gebaseerd op de in coronatijd gerealiseerde uitgaven aan de NOW. Anderzijds is deze raming gebaseerd op een historische analyse van hoe vaak een recessieperiode (minimaal twee kwartalen op rij economische krimp) voorkomt en hoeveel werknemers potentieel worden geraakt.[104] Daarnaast zorgt het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis voor een inverdieneffect op de WW: er wordt immers werkloosheid voorkomen.

Zoals in paragraaf 6.3 over arbeidsmarkteffecten aangegeven, zullen de geraamde kosten worden gedekt via een verhoging van de AWf-premie. Zo dragen alle werkgevers bij aan de financiering van de kosten van dit wetsvoorstel en de bijbehorende instrumenten, waardoor zij potentieel gebruik kunnen maken van deze instrumenten (wanneer in een specifieke crisis aan alle voorwaarden wordt voldaan). Een grootschalige crisis zal zich niet jaarlijks voordoen. Als de kosten van dit wetsvoorstel worden omgeslagen naar een premieverhoging van het AWf, komt deze uit op circa 0,04%-punt. Dit betreft zowel het hoge als het lage AWf-tarief, het verschil verandert niet. Deze premieverhoging zal gelijktijdig met de invoering van het wetsvoorstel ingaan. Op die manier wordt bij werkgevers een beroep gedaan op de solidariteit: alle werkgevers dragen jaarlijks bij middels de premies en in crisistijden kunnen de getroffen werkgevers een beroep doen op een loonsubsidie middels dit wetsvoorstel.

[104] Een economische recessie valt onder bedrijfseconomische risico's en is derhalve geen grond voor de initiële aanvraag van onderhavig wetsvoorstel. Wel zijn deze recessieperiodes de enige periodes die vergelijkbaar zijn met dezelfde soort financiële effecten als de beoogde crises uit onderhavig wetsvoorstel. Daarom is er voor gekozen om de raming hier deels op te baseren.

Er is gekozen voor een verhoging van de AWf-premie, omdat dit fonds is gelinkt aan werkloosheid en het voorkomen hiervan (deels) in lijn is met het doel van dit wetsvoorstel. Ook is de AWf-premie afhankelijk van het aantal werknemers en (deels) van de hoogte van de lonen. Dit sluit ook goed aan bij de gewenste wijze van premieheffing voor onderhavig wetsvoorstel, omdat hiermee elke werkgever bijdraagt naar rato van het aantal medewerkers waarvoor de loonsubsidie kan worden ingezet en de hoogte van het loon (waarop die loonsubsidie is gebaseerd). De keuze om aan te sluiten bij een bestaand fonds heeft verder als voordeel dat er geen apart fonds bij UWV hoeft te worden opgericht, wat anders gepaard zou gaan met administratieve lasten en uitvoeringskosten.

Het karakter van onderhavig wetsvoorstel brengt met zich mee dat de uitgaven per jaar sterk kunnen schommelen. Zo zullen in crisisjaren de uitgaven aanzienlijk hoger zijn dan de extra inkomsten uit de premieverhoging en in reguliere jaren omgekeerd. Zodoende zal het vermogen van het AWf per jaar kunnen toenemen of afnemen, maar is dit wetsvoorstel meerjarig bekeken budgetneutraal. Gezien de onvoorspelbaarheid waarmee grotere crises zich voor kunnen doen, worden er bij inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel in de begroting geen verwachte uitgaven in verband met dergelijke grotere crises opgenomen. De hierboven weergegeven budgettaire reeks bevat zodoende slechts de verwachte uitgaven in reguliere tijden.

6.4.2 Uitvoeringskosten

De Belastingdienst en UWV geven beide aan dat de uitvoeringskosten bij een grootschalige crisis nader in kaart gebracht moeten worden. Daarvoor kan op voorhand geen raming gemaakt worden. De regering vindt het logisch dat het handhavingsproces afhankelijk is van de omvang van een crisis en het aantal werkgevers dat een beroep doet op het wetsvoorstel. De regering is voornemens vooruitlopend op inwerkingtreding van het wetsvoorstel met de Belastingdienst en UWV afspraken te maken over hoe het handhavingsproces en niveau van dienstverlening er op hoofdlijnen uit zou kunnen zien tijdens een grootschalige crisis.

De Belastingdienst verwacht in 2028 € 112.000 aan incidentele uitvoeringskosten voor de implementatie. Deze zien op de automatisering en hangen samen met het toevoegen van de nieuwe rubriek subsidiabele uren in de loonaangifte en enkele andere aanpassingen. De Belastingdienst verwacht geen structurele uitvoeringskosten.

UWV verwacht in totaal € 13,5 miljoen aan incidentele uitvoeringskosten in de implementatiefase. Deze kosten betreffen de ontwikkeling van een tweetal nieuwe ICT-systemen voor het registeren en afhandelen van respectievelijk de initiële aanvragen en aanvragen loonsubsidie. Daarnaast maakt UWV incidentele uitvoeringskosten voor de benodigde wetstechnische handboeken, opleidingen en werkinstructies, brieven, formulieren, en dergelijke. De structurele uitvoeringskosten van UWV zijn in onderstaande tabel opgenomen. De structurele uitvoeringskosten die UWV raamt bestaan uit enerzijds kosten voor het standaard in beheer en onderhoud houden van de ontwikkelde systemen, handboeken, brieven, formulieren en beleids- en verantwoordingsinformatie (€ 1,2 miljoen) en anderzijds kosten voor de uitvoering. De structurele kosten voor de uitvoering zijn verder uitgesplitst naar kosten voor het basisteam (€ 0,3 miljoen) en de structurele kosten als er opgeschaald moet worden voor een crisis van beperkte omvang (€ 1,5 miljoen). Hierbij geeft UWV de kanttekening dat dit bedrag tijdens de uitvoering mogelijk hoger komt te liggen, aangezien gelet op de onzekerheden nog niet alle bedrijfsonderdelen nu in staat zijn om een raming af te geven.

Bedragen x € miljoen	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Structureel
Reguliere uitvoeringskosten UWV	0	0	0	4,0	3,3	3,0	3,0
Incidentele uitvoeringskosten	2,1	8,1	3,4				
Totaal	**2,1**	**8,1**	**3,4**	**4,0**	**3,3**	**3,0**	**3,0**

6.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid

6.5.1 Doeltreffendheid

Het is belangrijk voor het ondernemersklimaat in Nederland dat ondernemingen in tijden van onvoorzienbare crisis snel kunnen schakelen. Zoals uiteengezet in paragraaf 2.6 beoogt dit wetsvoorstel bedrijven te ondersteunen in het behouden van zoveel mogelijk werknemers in een crisis die buiten het ondernemersrisico ligt. Zo kunnen levensvatbare bedrijven zo'n moeilijke periode overbruggen en daarmee zo min mogelijk last hebben van het verlies van kennis en expertise van werknemers. Het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis zal dit doel behalen door werkgevers in tijden van crisis meer wendbaarheid te bieden door het mogelijk te maken werknemers tijdelijk ander werk te laten verrichten, de loondoorbetalingsplicht te verminderen, en het verstrekken van een loonsubsidie.

Door dit wetsvoorstel kunnen werkgevers een bedrijf operationeel houden in de niet getroffen onderdelen. Werknemers zijn onder voorwaarden verplicht deze arbeid te verrichten. Het instrument herplaatsing is erop gericht om werknemers zo veel mogelijk door te laten werken. Voor werkgevers heeft herplaatsing het voordeel dat werknemers productief blijven en ingezet kunnen worden op plekken waar mensen nodig zijn. De verminderde loondoorbetaling en de loonsubsidie dragen er aan bij dat werkgevers ten tijde van een crisis in ieder geval hun personeel zo veel mogelijk door kunnen betalen. Daarmee kan aan werknemers waarvoor tijdelijk geen werk is op dat moment zekerheid van inkomen worden geboden.

De arbeidsrechtelijke instrumenten en de loonsubsidie tezamen zullen ervoor zorgen dat ontslagen zoveel mogelijk worden voorkomen en bedrijven na afloop van de crisis op (ongeveer) dezelfde voet verder kunnen. In het algemeen geeft de regeling rust, stabiliteit en vertrouwen in tijden van crises. Ondernemers weten dat als ze getroffen worden door een crisis, ze tijdelijk ondersteuning kunnen krijgen.

Voor werknemers geldt dat het wetsvoorstel de kans vergroot dat zij ondanks een crisis of calamiteit hun baan kunnen behouden. Dit kan tevens bijdragen aan het welzijn van de werknemers en het verminderen van potentiële maatschappelijke onrust als gevolg van een grote crisis.

6.5.2 Doelmatigheid

Bij doelmatigheid staat de vraag centraal hoe de verhouding is tussen de in te zetten (financiële) middelen en de mate waarin doel(en) worden bereikt. Bij het herplaatsingsinstrument wordt het loon volledig doorbetaald en wordt geen loonsubsidie verstrekt. Zodoende zijn er voor de overheid geen kosten verbonden aan dit instrument en is deze vanuit zijn aard doelmatig. Ook voor werkgevers en werknemers zijn er geen kosten. Wel worden werknemers geconfronteerd met een verplichting om de passende arbeid te verrichten. Daar staat echter tegenover dat zij daarmee een grotere kans hebben om hun baan te kunnen behouden. Ook voor

werkgevers en werknemers wordt het instrument herplaatsing daarom doelmatig geacht.

Aan de instrumenten verminderde loondoorbetaling en loonsubsidie zijn wel kosten verbonden. De overheid betaalt de loonsubsidie aan de werkgever en de werknemer wordt geconfronteerd met een vermindering van het loon van 10% over de niet-gewerkte uren. Om de doelmatigheid van deze instrumenten te bevorderen, is een aantal elementen in dit wetsvoorstel opgenomen. Allereerst worden beide instrumenten alleen ingezet ten aanzien van uren waarop als gevolg van de crisis de bedongen arbeid niet kan worden uitgevoerd. Ook zullen de kosten worden verdeeld over de werkgever (25%), werknemer (10%) en de overheid (65%). Hierdoor ontstaan er prikkels om de instrumenten alleen in te zetten als het echt nodig is. Verder mogen de instrumenten slechts tijdelijk (maximaal zes maanden) worden ingezet en wordt de loonsubsidie met 25% verlaagd als de werkgever gedurende het crisistijdvak en tot en met vier maanden daarna toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag indient (bij UWV, een ontslagcommissie of de kantonrechter) of over die toestemming beschikt.

Met de mogelijkheid dat een werkgever direct een crisistijdvak van zes maanden kan aanvragen vergroot de kans dat werkgevers de instrumenten kunnen inzetten terwijl dit niet meer nodig is. Het kabinet verwacht niet dat deze keuzemogelijkheid ten koste gaat van de gerichtheid van de instrumenten. Een werkgever moet nog steeds voor de periodes van twee maanden aannemelijk maken dat hij geraakt is door de crisis. Verder geldt dat de instrumenten van herplaatsing en verminderde loondoorbetaling enkel ingezet mogen worden voor de uren dat er niet (in eigen arbeid) gewerkt kan worden door de crisis. Tot slot, draagt een werkgever zelf 25% van de loondoorbetaling over de uren dat er niet gewerkt wordt en de werkgever een loonsubsidie kan krijgen.

Voor wat betreft het doel om banen te behouden moet de vraag beantwoord worden of de verminderde loondoorbetaling en de loonsubsidie ertoe leiden dat de baan behouden blijft. Daarvoor moet niet alleen de baan behouden blijven, maar moet de baan ook behouden zijn *als gevolg van* de inzet van deze instrumenten. Het is immers denkbaar dat (een deel van) de behouden banen ook zonder de inzet van deze instrumenten behouden zou zijn. Dit verschijnsel heet *deadweight loss*, doet zich voor bij alle vormen van actief arbeidsmarktbeleid en verlaagt de doelmatigheid ervan.[105] In welke mate dit effect zich voordoet is moeilijk te voorspellen en ook moeilijk te meten. Dit wetsvoorstel geeft werkgevers alleen ondersteuning bij omstandigheden buiten het ondernemersrisico waardoor de doelmatigheid hoger zal uitvallen. Daarbovenop zal door het creëren van prikkels voor werkgevers en werknemers de doelmatigheid van onderhavig wetsvoorstel nog verder worden verhoogd. Wel is er nog een ander effect dat de doelmatigheid kan verminderen, dat is het risico dat «niet-levensvatbare» banen of ondernemingen door de inzet van de instrumenten tijdelijk behouden worden en na de crisis alsnog verloren zullen gaan. Dit laatste effect is ook moeilijk te voorspellen maar zal door de tijdelijkheid van de instrumenten, de financiële bijdragen van werkgevers en werknemers en de verlaging van de loonsubsidie bij bedrijfseconomisch ontslag erg klein zijn.

Dit alles geeft aanleiding om de instrumenten verminderde loondoorbetaling en loonsubsidie als doelmatig te beoordelen ten aanzien van het doel om bedrijven te ondersteunen in het behouden van zoveel mogelijk

[105] Benda, L., Understanding Active Labour Market Policies, An institutional perspective on intended and unintended consequences, proefschrift (2019).

werknemers in een crisis die buiten het ondernemersrisico ligt. In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit wetsvoorstel bij grote crises. In hoeverre het wetsvoorstel hierin slaagt, zal mogelijk duidelijker worden bij de evaluatie (zie hoofdstuk 9).

7. Uitvoering

UWV is beoogd uitvoerder van zowel het vaststellen van de initiële aanvraag, de aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak, de aanvraag voor de loonsubsidie als de aanvraag voor verlenging van het subsidietijdvak. Naast UWV heeft ook de Belastingdienst een rol in de uitvoering van het wetsvoorstel. Het gaat onder meer om het opnemen van het gegeven subsidiabele uren in de loonaangifte. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op een aantal uitvoeringsaspecten bij de initiële aanvraag (fase 1) en de aanvraag loonsubsidie (fase 3) die voorafgaand aan de uitvoeringstoetsen zijn uitgewerkt om de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel te verbeteren. Vervolgens worden ook de uitkomst van de uitvoeringstoetsen van UWV en de Belastingdienst geschetst met daarbij een reactie van de regering.

7.1. Uitvoeringsaspecten initiële aanvraag en aanvraag loonsubsidie

Initiële aanvraag (fase 1)

Bij de initiële aanvraag dient de werkgever aan te tonen dat hij geraakt is door een crisis. Ook dienen de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering om advies gevraagd te worden en dient een belanghebbende vereniging van werknemers geïnformeerd te worden. Door de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering te betrekken en een belanghebbende vereniging van werknemers te informeren voordat er een aanvraag wordt ingediend, worden de belangen van werknemers op voorhand meegenomen in het proces rondom de aanvraag. Hierdoor is UWV in staat om de inbreng van werknemers of hun vertegenwoordigers, die vaak meer informatie over het bedrijf hebben, mee te laten wegen in de vaststelling. Doordat het in eerste instantie om een kwalitatieve toets van UWV gaat, waarbij er door werkgever een verband aantoonbaar moet worden gemaakt tussen de crisis en de minder in te zetten arbeidscapaciteit, is er gezocht naar een manier om genoeg informatie te verkrijgen over het bedrijf en de crisis, waarbij die informatie niet alleen afkomstig is van de aanvrager. Het advies van de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering en het informeren van een belanghebbende vereniging van werknemers voorziet in deze manier. Als een werkgever een aanvraag doet voor een crisistijdvak van vier of zes maanden, kan het voor de werkgever moeilijker worden de geraaktheid aannemelijk te maken en kan het voor UWV moeilijker zijn om hierop te toetsen. Daar tegenover staat dat het aantal aanvragen teruggebracht kan worden van drie naar één. Ook hier is de informatie vanuit het werknemersperspectief een belangrijke informatiebron. Over het geheel bezien is er een balans gezocht tussen uitvoeringslasten voor UWV enerzijds en de uitvoeringslasten/regeldruk van de werkgever.

De in dit wetsvoorstel opgenomen crises kunnen veel werkgevers tegelijkertijd treffen. Als al deze werkgevers tegelijk een aanvraag indienen, is een uitgebreide controle door UWV op de vraag of een individuele werkgever geraakt is door de crisis niet mogelijk. Het is in dergelijke tijden wel van belang dat er een vangnet is voor werkgevers, dat heeft de Covid-19 pandemie laten zien. Om ervoor te zorgen dat het

wetsvoorstel ook uitvoerbaar is in het geval van grote crises, heeft Onze Minister de mogelijkheid om in een ministeriële regeling criteria op te nemen aan de hand waarvan aannemelijk wordt geacht dat de werkgever is geraakt door een crisis. Daarbij kan gedacht worden aan een postcode en/of SBI-code. Bij grote crises is namelijk goed voorstelbaar dat een hele regio getroffen wordt door bijvoorbeeld een overstroming, of een hele sector werktijdvermindering ervaart als gevolg van beperkingen ter bestrijding van een pandemie. UWV hoeft in zo'n situatie bij werkgevers die voldoen aan de criteria in de ministeriële regeling geen uitgebreide beoordeling te doen. Bijvoorbeeld werkgevers die gevestigd zijn in een aangewezen postcodegebied of die geregistreerd staan in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel met een aangewezen SBI-code. UWV mag in dat geval aannemen dat de werkgever geraakt is door de crisis. De werkgever hoeft dan ook geen documentatie meer aan te leveren waaruit blijkt dat hij geraakt is. De werkgever moet uiteraard wel aan de overige voorwaarden voldoen (informeren van belanghebbende vereniging van werknemers en adviesaanvraag bij de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering).

Daarnaast zal – in combinatie met een ander criterium of andere criteria – ook een positief OR-advies[106]als criterium opgenomen worden. Het is de verwachting dat werknemers, georganiseerd in een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, of personeelsvergadering, zullen aangeven dat er bezwaren zijn over het voorgenomen besluit van de werkgever tot het doen van een aanvraag, voordat de werkgever een aanvraag indient. Als deze bezwaren uitblijven, en de werkgever in een aangewezen postcode/SBI-code valt, versterkt dit de aannemelijkheid dat deze werkgever ook daadwerkelijk getroffen wordt door de crisis, en er naar verwachting werktijdvermindering zal plaatsvinden. Een werkgever die een crisistijdvak aanvraagt voor vier of zes maanden zal dus ook een positief advies moeten overleggen voor de inzet van de instrumenten in deze perioden als hij gebruik wil maken van de vereenvoudigde toetsing. De criteria zullen op een nog nader te bepalen website worden gepubliceerd. Afhankelijk van de crisis, kan het voorkomen dat de criteria namens Onze Minister alvast op een website worden geplaatst vooruitlopend op de ministeriële regeling die nog gepubliceerd zal worden.

Niet iedere werkgever die getroffen is door de crisis zal aan de in de ministeriële regeling aangewezen criteria voldoen. Voor deze werkgevers geldt dat zij ook een aanvraag kunnen indienen, waarbij zij (zoals beschreven in paragraaf 3.3.1) door middel van stukken aannemelijk maken dat zij geraakt zijn door de crisis.

Het werken met een vereenvoudigde toetsing zoals met de vast te stellen criteria beoogd wordt, heeft als nadeel dat de toetsing minder gericht is dan een individuele beoordeling van door de werkgever aangeleverde documentatie, wat de doelmatigheid van het wetsvoorstel bij grote crises kan verlagen. De kans bestaat dat er werkgevers zijn die wél aan de criteria voldoen, maar geen verminderde inzet van de arbeidscapaciteit ervaren als gevolg van de crisis, bijvoorbeeld omdat er op afstand of digitaal gewerkt kan worden. Omdat de geraaktheid door de crisis niet de enige voorwaarde is voor de inzet van de arbeidsrechtelijke instrumenten, is de verwachting dat deze werkgevers, áls zij al een aanvraag indienen, niet tot het inzetten van de arbeidsrechtelijke instrumenten over kunnen

[106] Een positief OR-advies in de zin van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis betreft een advies van de medezeggenschap (ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering) zonder aanbevelingen voor de werkgever, dan wel een advies met aanbevelingen, maar waarvan de werkgever aangeeft dat deze aanbevelingen zijn opgevolgd voordat hij de initiële aanvraag indiende bij UWV.

gaan. Dit omdat er geen daadwerkelijke verminderde inzet van de arbeidscapaciteit in verband met de crisis plaatsvindt. Een ander voorbeeld is werkgevers met meerdere vestigingen of activiteiten. Als dergelijke werkgevers met een van hun vestigingen of activiteiten aan de criteria voldoen, betekent dat verondersteld wordt dat ze door de crisis zijn geraakt. Dit is ook het geval als zij onder de grens van ten minste 20% verminderde arbeidscapaciteit blijven, wat bij grote werkgevers niet onvoorstelbaar is. Deze mogelijkheid wordt onderkend en geaccepteerd door de regering vanwege het belang van een uitvoerbare opschaalbare regeling. Ook in dit geval is de verwachting dat werkgevers de arbeidsrechtelijke instrumenten niet zullen inzetten jegens de werknemers die in de niet-getroffen vestigingen werkzaam zijn, omdat aan de voorwaarde van daadwerkelijke verminderde inzet van de arbeidscapaciteit niet is voldaan.

Zoals in paragraaf 3.3.1 nader beschreven heeft de beschikking op de initiële aanvraag betrekking op een tijdvak van twee, vier of zes maanden en kan de werkgever maximaal tweemaal achtereen twee maanden verlenging van het crisistijdvak aanvragen tot een maximale duur van zes maanden. Voor een verlengingsaanvraag gelden dezelfde voorwaarden als voor een initiële aanvraag. Naar verwachting zal de aanvraag voor verlenging bij UWV minder tijd in beslag nemen omdat UWV inmiddels bekend is met de situatie bij het bedrijf.

Aanvraag loonsubsidie (fase 3)

Voorgesteld wordt om bij de beoordeling van de aanspraak op de loonsubsidie zoveel mogelijk aan te sluiten bij al beschikbare gegevens in de polisadministratie, zodat UWV de loonsubsidies zoveel als mogelijk geautomatiseerd kan laten verlopen. Gezien de vormgeving van het wetsvoorstel, waarbij de werkgever de loonbetalingen dient voor te schieten, is het belangrijk dat de uitbetaling van de loonsubsidie zo snel als mogelijk wordt gedaan na het indienen van de aanvraag. Hierbij geldt dat UWV de aanspraak op loonsubsidie binnen zes weken moet beoordelen. Doordat er gebruik gemaakt wordt van gegevens uit de polisadministratie, kan UWV dit in de meeste gevallen al binnen enkele dagen na het indienen van de aanvraag.

De loonsubsidie kan worden aangevraagd over een subsidietijdvak van twee, vier of zes aaneengesloten maanden. Na een aanvraag over twee (of vier) maanden kan de werkgever maximaal nog twee (of één) keer een subsidieaanvraag indienen, waarmee het eerder vastgestelde subsidietijdvak wordt verlengd. Deze aanvraag voor verlenging van het subsidietijdvak heeft dezelfde voorwaarden en wordt hetzelfde afgehandeld als de eerste aanvraag voor de loonsubsidie.

7.2 Uitvoeringstoets UWV

UWV heeft op 8 juli 2025 de uitvoeringstoets op het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis afgerond. In de uitvoeringstoets gaat UWV in op enkele (uitvoerings)risico's op het gebied van handhaafbaarheid, rechtmatigheid en rechtsbescherming die UWV ziet.

Binnen deze context luidt het oordeel van de uitvoeringstoets: «Uitvoerbaar, mits». De Minister wordt gevraagd om alle door UWV in beeld gebrachte uitvoeringsrisico's te accepteren. Hierna zal worden ingegaan op de door UWV geschetste risico's.

De initiële aanvraag en eventuele verlengingsaanvragen

UWV is van oordeel dat dit onderdeel van het wetsvoorstel moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar is. UWV benoemt dat zij bij de initiële aanvraag moet nagaan of de bewering van de werkgever aannemelijk is dat zich een crisis volgens dit wetsvoorstel heeft voorgedaan en ten gevolge van die crisis gedurende een tijdvak van twee maanden 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.[107] Volgens UWV is dit een (te) vage wettelijke norm, waarbij UWV opmerkt dat het niet altijd de kennis heeft om objectief te beoordelen of er sprake is van een crisis. Daarnaast wordt door UWV de sterke afhankelijkheid aangehaald van de gegevens die een belanghebbende werkgever aanlevert. UWV stelt de vraag hoe een werkgever dit kan onderbouwen. Daarnaast kan UWV niet garanderen dat UWV de eigen oordelen inhoudelijk voldoende kan onderbouwen. UWV stelt daardoor geen zorgvuldig besluit te kunnen nemen. Bij grote of snel oplopende volumes twijfelt UWV of het in staat is om alle aanvragen binnen de beslistermijn af te handelen. UWV verwacht dat de zorgvuldigheid van de besluiten in dit geval (verder) zal afnemen. Daarnaast geeft UWV mee dat het aanwijzen van selectiecriteria geen wondermiddel is.

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. Het is bovendien geen nieuwe toets. In de WTV die door de directie Collectieve arbeidsovereenkomsten (hierna: directie Cao) van het Ministerie van SZW[108] wordt uitgevoerd, wordt de beoordeling of werkgevers een vergunning tot werktijdverkorting wordt verleend op eenzelfde manier uitgevoerd. De directie Cao is in staat om op grond van de WTV de belangen van werkgevers en werknemers goed af te wegen en zorgvuldige besluiten te nemen. Het wetsvoorstel is weliswaar ruimer qua soorten crisis dan de WTV, het betreft nieuwe wetgeving en is voor UWV een andere wijze van toetsen dan zij bij andere aanvragen gewend is, maar UWV kan de belangen van werkgevers op goede wijze afwegen en zorgvuldige besluiten nemen op grond van het wetsvoorstel. Hierbij mag UWV uitgaan van de juistheid van door de werkgever verstrekte informatie, zoals UWV dat bijvoorbeeld ook mag bij een verzoek om toestemming om bedrijfseconomisch ontslag. 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 van de mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt. Daarnaast is op grond van artikel 9 van het wetsvoorstel de werkgever verplicht om volledige en juiste gegevens te verstrekken bij zijn aanvraag.[109] Een werkgever die bijvoorbeeld verzwijgt dat slechts één vestiging is geraakt door de crisis (terwijl in de andere vestigingen wel doorgewerkt kan worden) en daardoor niet aan de 20% verminderde inzet komt of een werkgever die de schade aan een productiemiddel door brand overdrijft, voldoet niet aan de inlichtingenplicht. Als de stukken van de werkgever aanleiding tot twijfel geven, bijvoorbeeld als er via andere kanalen signalen binnenkomen over misbruik, kan UWV nader onderzoek doen.

---

[107] Hier is naderhand de mogelijkheid toegevoegd dat een werkgever een crisistijdvak van vier of zes maanden aanvraagt.

[108] Voorheen directie Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving (UAW)

[109] CRvB 16 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2434, ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1482, ABRvS 6 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR0487 en CRvB 29 december 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK8581.

De crises die in artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel zijn opgenomen (categorie 1) zijn afgebakend. Bovendien sluiten de in dit lid genoemde situaties aan bij de drie meest voorkomende redenen waarom thans werktijdverkorting wordt aangevraagd. Er is dan ook (goede) ervaring met de beoordeling van de vraag of een werkgever geraakt is door een dergelijke crisis. Het is vast te stellen wanneer er overheidsmaatregelen worden genomen ter beperking van de gevolgen van uitzonderlijke weersomstandigheden of ter beperking van de verspreiding van planten- of dierziekten. Een werkgever zal gegevens en bescheiden moeten toesturen aan UWV, waaruit blijkt dat zijn bedrijfsvoering wordt getroffen door deze overheidsmaatregelen en daardoor minder werk heeft voor zijn werknemers. Daarmee kan de werkgever aannemelijk maken dat hij is geraakt door een crisis. De werkgever kan 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 of zouden werken nadat de overheidsmaatregelen zijn getroffen. Bij de crisissituaties in artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel (categorie 2) zal de Minister bij ministeriële regeling aanwijzen of er sprake is van een crisis. Ook in die gevallen is dat dus duidelijk. Wanneer het gaat om de uitval van vitale openbare infrastructuur, zal UWV aan de hand van door de werkgever verstrekte gegevens en bescheiden moeten beoordelen of de werkgever in zijn bedrijfsvoering is geraakt door de uitval van de openbare infrastructuur die in de ministeriële regeling wordt benoemd. Een dreigingsinschatting of een vervolgaanslag op de vitale openbare infrastructuur zal plaatsvinden of een epidemiologische beoordeling valt niet onder het beoordelingskader van UWV. De epidemiologische beoordeling hoort immers thuis bij de vraag of het een crisis conform dit wetsvoorstel betreft en dat behoort tot de verantwoordelijkheid van Onze Minister. Evenmin hoeft UWV te toetsen op grond van het wetsvoorstel of de werkgever beheersmaatregelen heeft getroffen of kunnen treffen waardoor het verlies aan arbeidscapaciteit onder de 20% kan blijven.

De benodigde informatie die de werkgever dient te verstrekken is afhankelijk van de aard van de crisis. Hoe een werkgever aannemelijk kan maken dat hij geraakt is door een crisis zal daarom per crisissituatie verschillen. In een ministeriële regeling wordt in overleg met UWV bepaald welke gegevens en bescheiden een werkgever moet meesturen bij zijn aanvraag, waar mogelijk gedeeltelijk mee tegemoetgekomen kan worden aan de geschetste bezwaren van UWV. 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 kan dit advies ook onderdeel uitmaken van door de werkgever verstrekte gegevens. Dit advies bevat een visie op de beweegredenen van het voorgenomen besluit tot herplaatsing of verminderde loondoorbetaling, anders dan die van de belanghebbende werkgever. 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.

Wanneer er sprake is van een grote crisis, bestaat bovendien de mogelijkheid bij ministeriële regeling criteria aan te wijzen aan de hand waarvan aannemelijk wordt geacht dat een werkgever door de crisis is geraakt. Deze criteria kunnen vrij snel na de crisis op een website worden gepubliceerd, voordat de ministeriële regeling wordt gepubliceerd. UWV

hoeft in dat geval niet te beoordelen of een werkgever door de crisis is geraakt als de werkgever aan de criteria voldoet. UWV zal in dat geval slechts beoordelen of de werkgever aan de criteria in de ministeriële regeling voldoet. Hierbij zal een duidelijke afbakening en communicatie centraal staan. Als de selectiecriteria niet ruim genoeg zijn, kan het zo zijn dat de volumes die UWV inhoudelijk moet toetsen op geraaktheid aan de hand van de door de werkgever verstrekte gegevens en bescheiden toch nog te groot blijven voor de uitvoering. Als dit aan de orde is, zullen het Ministerie van SZW en UWV in onderling overleg bezien op welke wijze de criteria aangepast kunnen worden zodat meer werkgevers daaronder vallen. 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. Hetzelfde geldt voor een grillig verloop van de crisis, waar gekozen kan worden voor andere criteria zodat ook andere situaties onder de criteria vallen. Bij een grote crisis zoals een Covid-19 pandemie, waarbij veel werkgevers worden getroffen zullen veel werkgevers naar verwachting aan de criteria voldoen.

Met het voorgaande is geborgd dat UWV op initiële aanvragen zorgvuldige besluiten kan nemen. 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.

De rechtsbescherming

UWV benoemt enkele risico's als een rechter oordeelt dat werknemers medebelanghebbende zijn bij de initiële aanvraag en de aanvraag tot verlenging van het crisistijdvak.

UWV stelt terecht dat het aan de rechter is om te oordelen of een werknemer al dan niet als medebelanghebbende wordt aangemerkt. Om als belanghebbende te worden aangemerkt moet het belang van de betrokkene rechtstreeks bij het besluit zijn betrokken.[110] Daarvan is volgens staande jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep sprake als er een eigen, zelfstandig belang bij het besluit is, los van een uit een contractuele relatie afgeleid belang.[111] Als gezegd is het aan de rechter om te oordelen of bij de besluiten die op grond van dit wetsvoorstel worden genomen het belang van de werknemer rechtstreeks betrokken is en daarmee of de werknemer belanghebbende is. De regering kan niet vooruitlopen op oordelen van rechters daaromtrent. Voor de rechtsbescherming van werkgevers en werknemers wordt verder verwezen naar hoofdstuk 4 (Rechtsbescherming).

Mochten werknemers als belanghebbende worden aangemerkt en als gevolg daarvan sprake zijn van grote aantallen beroepszaken dan hecht de regering er net als UWV aan om te voorkomen dat de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel onder druk komt te staan. Om die reden is met UWV 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 voor het geval die situatie zich voordoet. Als de rechter oordeelt dat werknemer medebelanghebbende is, dan zal de regering zich als vanzelfsprekend daartoe verhouden.

---

[110] Artikel 1:2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht.

[111] 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.

De berekening van de loonsubsidie

UWV geeft mee dat er voor de berekening van de loonsubsidie een afhankelijkheid van de kwaliteit en juistheid van registratie door de werkgever bestaat in de loonadministratie. Voor UWV is een noodzakelijke voorwaarde voor het uitvoeren van de loonsubsidie dat de gegevens uit de polisadministratie die gebruikt worden voor de berekening van de loonsubsidie kwalitatief correct zijn. UWV wenst enkel betrouwbare gegevens te ontvangen van de Belastingdienst. Om deze reden stelt UWV dat het Ministerie van SZW en het Ministerie van Financiën moeten garanderen dat controle op de kwaliteit van de aanlevering van de subsidiabele uren plaatsvindt door de Belastingdienst.
De gevraagde garantie kan niet worden gegeven, aangezien geautomatiseerd toezicht en feitelijke controle in de praktijk niet mogelijk zijn. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in diverse andere waarborgen en mitigerende maatregelen om de juistheid en betrouwbaarheid van het nieuwe gegeven subsidiabele uren te bevorderen. Deze staan beschreven in paragraaf 7.3 waarin de reactie op de uitvoeringstoets van de Belastingdienst is opgenomen. Met deze mitigerende maatregelen acht de regering de gegevens in de polisadministratie voldoende betrouwbaar om aan de hand daarvan de loonsubsidie te berekenen. UWV mag hier ook van uitgaan. 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. Dan gaat het om:

- het versterken van het aanvraagproces met plausibiliteitschecks;
- gedragsbeïnvloeding en bewustwording bij werkgevers door hen actief te wijzen op hun verantwoordelijkheid en waarschuwen bij onlogische invoer; en
- risico gestuurde controle achteraf met steekproeven en gerichte analyse van patronen.

UWV geeft daarnaast mee dat UWV in het primaire proces niet controleert of een werkgever gebruik heeft gemaakt van de route via ontslagcommissie of kantonrechter.
Dat hier niet op gecontroleerd wordt door UWV in het primaire proces is bekend en wordt geaccepteerd door het Ministerie van SZW. Een werkgever moet ook na zijn aanvraag tot loonsubsidie uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden met UWV delen waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op loonsubsidie. Een ontslagaanvraag om bedrijfseconomische reden bij de ontslagcommissie of kantonrechter valt hier onder. UWV mag ervan uitgaan dat een werkgever die hiervoor kiest, dit zelf meldt bij UWV. Als een werkgever zich niet houdt aan de inlichtingenplicht kan UWV – naast het terugvorderen van de loonsubsidie – een boete opleggen.

Tot slot geeft UWV mee dat er een aanzienlijke tijd voorbijgaat voordat UWV een bedrag loonsubsidie kan betalen aan de werkgever. Dit zou de effectiviteit van dit wetsvoorstel raken. Een van de doelen is namelijk dat de werkgever een loonsubsidie kan ontvangen om loonkosten te kunnen blijven financieren.
Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is geprobeerd om de termijnen zo kort mogelijk te houden en zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande gegevensstromen. Een werkgever heeft zelf in de hand hoe snel hij na aanvang van een crisis een initiële aanvraag indient. Als hij een positieve beschikking krijgt, kan het inderdaad nog enkele weken duren voordat hij loonsubsidie mag aanvragen. De werkgever moet namelijk eerst loonaangifte hebben gedaan van de verminderde loonbetaling en een positieve beschikking op zijn aanvraag subsidieverlening hebben

gekregen.[112] Aansluiten bij de loonaangifte heeft als voordeel dat een werkgever niet apart nog gegevens door hoeft te geven die van belang zijn voor de berekening van de loonsubsidie. 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. In tegenstelling tot de NOW, is er bij dit wetsvoorstel voor gekozen om geen voorschot te verstrekken op basis van een zelf ingeschat percentage. Zoals in pararaaf 2.4 staat beschreven, bracht deze werkwijze significante administratieve lasten met zich mee. Met de voorgestelde werkwijze is er een balans gezocht tussen tijdigheid, aansluiten bij bestaande gegevensstromen en deze administratieve lasten.

Uitzondering in het Dagloonbesluit

In de uitvoeringstoets staat UWV ook stil bij het voornemen om een uitzonderingspositie voor de loonvermindering op grond van dit wetsvoorstel in lagere regelgeving te gaan regelen dat aangiftetijdvakken met de loonvermindering worden uitgezonderd bij het vaststellen van dagloon, maatmanloon en bij inkomstenverrekening (samenloop inkomen en uitkering). UWV ziet op juridisch vlak grote risico's.
Het voornemen om een uitzonderingspositie te creëren wordt door de regering uitgewerkt in lagere regelgeving in overleg met UWV. In de gesprekken hierover met UWV worden de door UWV geschetste risico's geadresseerd. Ook wordt het voornemen om een uitzonderingspositie voor de loonvermindering op grond van dit wetsvoorstel bezien in het kader van bredere ontwikkelingen rond het Dagloonbesluit.

Doenvermogen werkgevers

UWV stelt dat het wetsvoorstel naar alle waarschijnlijkheid (te) complex is voor veel werkgevers. De werkgever zal in een crisissituatie waarschijnlijk voor het eerst complexe wetgeving moeten uitvoeren. UWV verwacht dat dit zorgt voor een hogere foutgevoeligheid, omdat UWV schat dat veel werkgevers niet in staat zullen zijn om de noodzakelijke administratieve handelingen foutloos te verrichten. En UWV verwacht een grotere druk op de dienstverlening vanwege vragen, klachten en bezwaarschriften.
De regering erkent dat er inderdaad inzet gevraagd wordt van werkgevers, zoals ook terugkomt in de doenvermogentoets in paragraaf 10.1. Er is geprobeerd de administratieve last voor werkgevers zoveel mogelijk te beperken, bijvoorbeeld door bij de aanvraag van de loonsubsidie de registratie van de niet-gewerkte uren mee te laten lopen in de reguliere loonaangifte. De werkgever zal ook tijdens een crisis loonaangifte moeten doen, waardoor dit geen extra handelingsmoment is. Deze wijze van gegevensuitvraag is zodoende minder belastend dan het uitvragen van de benodigde (loon-)gegevens via een afzonderlijk, nieuw op te zetten proces. De conclusie van de doenvermogentoets is dat het aanspreken van het doenvermogen van werkgevers in verhouding staat tot wat een werkgever ervoor terugkrijgt. Het Adviescollege toetsing regeldruk onderschrijft deze conclusie in haar advies met dictum 1. Na de uitvoeringstoets zijn daarnaast verdere vereenvoudigingen opgenomen voor de werkgever. Bij het construeren van het subsidiabele loon kan direct uitgegaan worden van het SV-loon, zonder dat hier eerst correcties op worden toegepast (paragraaf 3.3.3). En een werkgever heeft de mogelijkheid om direct een crisistijdvak van vier of zes maanden aan te vragen als de crisis langer dan twee maanden duurt (paragraaf 3.3.1). Uiteraard is een toegankelijke handreiking voor werkgevers essentieel, wat ook bleek uit de gesprekken die gevoerd zijn met werkgevers. Dit

[112] Met uitzondering in artikel 18 van het wetsvoorstel voor werkgevers die per halfjaar of per jaar loonaangifte doen.

vermindert het aantal vragen van werkgevers over loonsubsidiegegevens mogelijk significant. UWV geeft aan dat dit om een goed doordachte ondersteuning en communicatie vraagt vanuit UWV, maar UWV hoeft dit niet alleen te doen. Deze zullen 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.

Overige aandachtspunten

De vooraankondiging van de strekking van de (destijds nog uit te brengen) uitvoeringstoets wordt door UWV kort aangehaald in de uitvoeringstoets. De punten uit deze brief komen overeen met de inhoud van de uitvoeringstoets. In deze brief gaf UWV aan dat het wetsvoorstel technisch uitvoerbaar is, maar bezien vanuit het perspectief van de uitvoerder ongewenst is. UWV gaf aan dat het wetsvoorstel geen verbetering biedt op de aspecten eenvoud en uitvoerbaarheid ten opzichte van de bestaande WTV en de NOW. UWV stelde voor om de WTV te continueren en een subsidie conform de NOW uit te werken voor crises van relatief grote omvang.
In hoofdstuk 2 is uitvoerig stilgestaan waarom niet voor het doorontwikkelen van een structurele NOW gekozen is. De regering kiest nadrukkelijk voor een opschaalbare regeling om zowel bij een kleine als grote crisis werkgevers tijdelijk te kunnen ondersteunen in het geval van een crisis. Tijdens de Covid-19 pandemie bleek de WTV namelijk niet geschikt voor een crisis van grote omvang. De NOW, die in reactie hierop werd ingevoerd, was een tijdelijke noodmaatregel die een aantal nadelen kende die een structureel gebruik ervan in de weg staan. Zo was de NOW ongericht, omdat er een verplicht causaal verband tussen de bedrijfsmatige effecten en de crisis ontbrak. Ook werd de loonsubsidie niet gebaseerd op de daadwerkelijke vermindering van de hoeveelheid werk. Daarnaast nam naarmate de steunmaatregelen langer duurde het risico toe dat bedrijven die onvoldoende levensvatbaar waren ook ondersteund werden, waren er significante administratieve lasten voor werkgevers en werd de steun gefinancierd uit de algemene middelen. Met de opgedane ervaringen is dit wetsvoorstel vormgegeven vanuit de uitgangspunten van budgetneutraliteit, opschaalbaarheid, uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en een betere gerichtheid.

In de uitvoeringstoets geeft UWV aan dat wat betreft de bestuurlijke boete UWV beleid zal moeten ontwikkelen over de inzet van dit instrument, maar dat een berekening van de boete op basis van elk gegeven per werknemer zoals werd voorgesteld niet uitvoerbaar is. Daarbij vraagt UWV hoe aan de (zware) bewijslast kan worden voldaan dat er onrechtmatig en verwijtbaar is gehandeld.
Naar aanleiding van uitvoeringstoets is het opleggen van een bestuurlijke boete anders vormgegeven. Aansluiting is gezocht bij het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid. De toelichting in paragraaf 8.2 is hierop aangepast.

Tot slot zijn er naar aanleiding van het wetstechnische commentaar in de bijlage van de uitvoeringstoets nog enkele verduidelijkingen en wijzigingen doorgevoerd.

7.3 Uitvoeringstoets Belastingdienst

Het wetsvoorstel is voor de Belastingdienst uitvoerbaar mits wordt geaccepteerd dat de Belastingdienst de juistheid en volledigheid van de aangifte loonheffingen ten aanzien van de subsidiabele uren niet kan

handhaven. Daarnaast heeft de Belastingdienst een aantal andere opmerkingen gemaakt in de uitvoeringstoets. De regering reageert hierna achtereenvolgens op de belangrijkste punten.

Handhaafbaarheid van het nieuwe gegeven subsidiabele uren

De Belastingdienst heeft in de uitvoeringstoets aandacht gevraagd voor de handhaafbaarheid en betrouwbaarheid van het nieuwe gegeven subsidiabele uren dat werkgevers gaan opgeven in de loonaangifte als gevolg van dit wetsvoorstel. Geautomatiseerd toezicht kan niet worden ingericht vanwege beperkte samenhang met andere gegevens in de loonaangifte. Feitelijk controleren of werknemers het aantal opgegeven subsidiabele uren daadwerkelijk niet gewerkt hebben, is alleen mogelijk als ten tijde van de werktijdvermindering op de werkvloer controles plaatsvinden of via bedrijfsgesprekken achteraf. Dergelijke controles zijn zeer arbeidsintensief.

De regering erkent dat geautomatiseerd toezicht en feitelijke controle in de praktijk niet mogelijk zijn en voorziet daarom in diverse andere waarborgen en mitigerende maatregelen om de juistheid en betrouwbaarheid van het nieuwe gegeven subsidiabele uren te bevorderen. Ten eerste is het uitgangspunt dat de werkgever verplicht is om de juiste en volledige gegevens te verstekken (zie ook hoofdstuk 8 Misbruik en oneigenlijk gebruik, toezicht en handhaving). Dit is vastgelegd in de inlichtingenplicht, die voor alle aanvragen in dit wetsvoorstel geldt en daarmee ook voor de aanvraag loonsubsidie waarvoor het opgeven van subsidiabele uren van belang is. Werkgevers kunnen alleen subsidiabele uren aangeven indien de verminderde loondoorbetaling heeft plaatsgevonden. Op grond van de inlichtingenplicht moet een werkgever desgevraagd informatie hierover kunnen verstrekken. Bij de eventuele aanvraag voor loonsubsidie dient de werkgever namelijk een zodanig controleerbare administratie te beheren dat (ook achteraf) gecontroleerd kan worden of de vaststelling van UWV terecht was en of terecht gebruik is gemaakt van de loonsubsidie.

Ten tweede geldt dat een werkgever alleen loonsubsidie kan aanvragen wanneer UWV positief beschikt op de initiële aanvraag. Dit betekent dat moet zijn aangetoond dat de werkgever wordt geraakt door de crisis. Ten derde heeft de regering in kaart gebracht of softwareontwikkelaars in de softwarepakketten ervoor kunnen zorgen dat het opgeven van subsidiabele uren alleen kan als ook sprake is van verminderde loondoorbetaling. Dit lijkt voor een deel van de softwareontwikkelaars mogelijk. Ondanks dat het geen sluitende en volledig geautomatiseerde aanpak betreft, zet de regering gesprekken met softwareontwikkelaars hierover in de aanloop richting inwerkingtreding voort.

Ten vierde zijn werkgevers verplicht de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de in de onderneming werkzame personen, per categorie van uitwisselbare functies over de uren waarover verminderde loondoorbetaling voor alle werknemers binnen die categorie heeft plaatsgevonden en waarvoor de werkgever een aanvraag loonsubsidie heeft ingediend, te informeren. Door het ontvangen van deze informatie kunnen de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de in de onderneming werkzame personen de gevolgen voor werknemers op geaggregeerd niveau monitoren. Hiermee is het ook een stimulans voor werkgevers om te zorgen dat de betreffende informatie juist wordt opgegeven. Tot slot heeft een werknemer er persoonlijk belang bij dat de werkgever niet meer subsidiabele uren rekent dan dat er niet gewerkt is vanwege de crisis door de verminderde loondoorbetaling die hieraan

gekoppeld is. Hierdoor zal de werknemer er naar verwachting scherp op zijn dat de werkgever niet meer subsidiabele uren rekent dan feitelijk juist is.

De regering komt met de genoemde maatregelen tegemoet aan de zorgen van de Belastingdienst over de handhaafbaarheid van het beoogde gegeven subsidiabele uren dat als gevolg van dit wetsvoorstel onderdeel wordt van de loonaangifte. Indien nodig kan de Belastingdienst op basis van signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik achteraf risicogericht controleren.

Inzet tijdens grootschalige crisis

De Belastingdienst heeft in de uitvoeringstoets opgemerkt dat de inrichting van het handhavingsproces en de inspanningen van de Belastingdienst in het geval van een grootschalige crisis nader moeten worden bezien. De regering vindt het logisch dat het handhavingsproces afhankelijk is van de omvang van een crisis en het aantal werkgevers dat een beroep doet op het wetsvoorstel. De regering 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. Uiteindelijk is de inrichting afhankelijk van de omvang en aard van een crisis. Als bij een grootschalige crisis op grond van het wetsvoorstel of als er vanuit de uitvoering hier behoefte aan is, zal het Ministerie van SZW het initiatief nemen om een gezamenlijk team in te richten waarin de Belastingdienst, UWV en het Ministerie van SZW vertegenwoordigd zijn. Op die manier is het mogelijk om in crisistijd de beoogde schaalbaarheid te borgen door snel beslissingen te nemen en concrete afspraken te maken over het uitvoeringsproces, rekening houdend met de omvang en aard van de betreffende crisis.

Complexiteit

De Belastingdienst heeft benoemd dat het wetsvoorstel zorgt voor een toename van de complexiteit voor werkgevers en de Belastingdienst. Deze complexiteit ziet met name op het toepassen van de verminderde loondoorbetaling in de aangifte loonheffingen en mogelijke correcties die nodig zijn om deze verminderde loondoorbetaling toe te passen. Door zo veel als mogelijk aan te sluiten bij de systematiek van de loonaangifte probeert de regering de administratieve lasten te beperken. Dat neemt niet weg dat het altijd tijd vraagt om te wennen aan nieuwe regelgeving en dat ook dit wetsvoorstel een vorm van complexiteit met zich meebrengt.
De regering is het met de Belastingdienst eens dat de toename van de complexiteit met name ziet op het toepassen van de verminderde loondoorbetaling in de aangifte loonheffingen en mogelijke correcties die hiervoor nodig zijn. Het kabinet zal hieraan in de implementatie van het wetsvoorstel en ten tijde van een crisis ruim aandacht aan besteden en diverse middelen ter ondersteuning van werkgevers beschikbaar stellen.

Communicatie

Verder heeft de Belastingdienst, net als UWV, gewezen op het belang van heldere en duidelijke communicatie richting werkgevers over de stappen die werkgevers moeten zetten om in aanmerking te komen voor de instrumenten uit het wetsvoorstel.
Net als de Belastingdienst en UWV hecht de regering zeer aan goede communicatie richting werkgevers. De regering zal voorafgaand aan inwerkingtreding van het wetsvoorstel in overleg met de Belastingdienst

en UWV onder meer handreikingen en instructies voor werkgevers ontwikkelen. Ook kan gedacht worden aan instructies via het Handboek Loonheffingen.

8. Misbruik en oneigenlijk gebruik, toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op waarborgen in het wetsvoorstel en in de uitvoering waarmee misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk wordt voorkomen. Ook wordt toegelicht hoe toezicht en handhaving zijn geregeld.

8.1 Misbruik, oneigenlijk gebruik en beheersmaatregelen

Het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis kent, net als andere wetten en regelingen, risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Er is sprake van gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik bij elke wet of regeling waarbij er afhankelijkheid is van (door derden geleverde) gegevens. Deze risico's worden in onderhavig wetsvoorstel zoveel als mogelijk geadresseerd met beheersmaatregelen. Tegelijkertijd is het realistisch te verwachten dat er, net als bij andere regelingen, onvolkomenheden in de aanpak van deze risico's kunnen zijn waardoor deze risico's niet volledig voorkomen kunnen worden.

Voorziene risico's zijn onder andere het bewust aanleveren van onjuiste gegevens door de werkgever bij zowel de initiële aanvraag, de aanvraag verlenging van het crisistijdvak, als de aanvraag voor de loonsubsidie. De systematiek van onderhavig wetsvoorstel, zoals het advies van een ondernemingsraad dat moet worden meegeleverd en het verplicht informeren van een belanghebbende vereniging van werknemers, creëert een vier-ogen principe wat het risico op dergelijke manipulatie kan verkleinen. Het staat 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. UWV heeft mogelijkheden om te controleren, zowel voordat er wordt vastgesteld, of erna. Dit geldt zowel voor de initiële aanvraag en de aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak als voor de aanvraag voor de loonsubsidie en de aanvraag voor verlenging van het subsidietijdvak. Een voorbeeld van zo'n controle is het controleren of de loonsom daadwerkelijk is gedaald.

Uitgangspunt bij de beheersmaatregelen is dat de werkgever verplicht is om de juiste en volledige gegevens te verstekken. Dit is vastgelegd in de inlichtingenplicht, die voor alle aanvragen in dit wetsvoorstel geldt. Dit uitgangspunt komt ook tot uiting in het vereiste dat de werkgever met betrekking tot de initiële aanvraag en de aanvraag verlenging van het crisistijdvak in het kader van toezicht gehouden kan zijn om inzage te geven in zijn administratie. Dit vloeit voort uit artikel 5:16 van de Awb. Bij de eventuele aanvraag voor loonsubsidie dient de werkgever een zodanig controleerbare administratie te beheren dat (ook achteraf) gecontroleerd kan worden of de vaststelling van UWV terecht was en of terecht gebruik is gemaakt van de loonsubsidie. Bij de loonsubsidie zal de werkgever op basis van dit wetsvoorstel desgevraagd inzage in deze administratie verlenen. Ook zal de werkgever bij aanvragen de verplichting hebben nadien onverwijld uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mede te delen die van invloed kunnen zijn op de beschikkingen van de aanvragen. De werkgever zal bij aanvragen op het aanvraagformulier dienen te bevestigen dat hij deze naar waarheid heeft ingevuld en geen misbruik of oneigenlijk gebruik zal maken van subsidiegelden. De werkgever zal bij aanvragen tevens bevestigen dat hij zich ervan bewust is dat er in het kader van toezicht verder onderzoek gedaan kan worden. Het

opnemen van een inlichtingenplicht rondom een financiële tegemoetkoming is gebruikelijk in wetgeving, zoals de Participatiewet en de WIA. Dit zijn wetten voor individuele burgers. Onderhavig wetsvoorstel is bedoeld voor werkgevers, waarvan, door uitgebreidere kennis en meer capaciteit, nog sterker kan worden verwacht dat vertrouwd mag worden op de aangeleverde gegevens. Waar mogelijk zullen werkgevers ondersteund worden met duidelijke informatie, onder andere via de website van UWV. In de gevallen dat de werkgever onverhoopt een fout maakt, zal de werkgever de gelegenheid worden gegeven om dit te herstellen.

8.2 Intrekken, herzien en handhaving

Handhaving wordt in de socialezekerheidswetten veelal langs drie methodieken vormgegeven. Het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis vult handhaving eveneens in volgens deze methodieken, te weten:

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. Het 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.

Bij het bepalen van deze methodieken is de samenhang met het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid bezien. Hierna wordt ingegaan op hoe de genoemde methodieken in het onderhavige wetsvoorstel worden toegepast en waar sprake is van aansluiting bij het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid.

1. Intrekken of herzien van een besluit op de aanvragen

In het kader van toezicht en handhaving kan het voorkomen dat UWV misbruik meldingen krijgt, of dat de toezichthouder, zijnde UWV, in het kader van handhaving controles uitvoert, waarbij de werkgever verplicht is mee te werken aan het onderzoek dat de toezichthouder uitvoert. Als uit het nadere onderzoek blijkt dat de werkgever zich niet aan zijn verplichtingen heeft gehouden, bijvoorbeeld omdat onjuiste of onvolledige informatie is verstrekt, of andere relevante ontwikkelingen niet zijn meegedeeld die van invloed kunnen zijn op de beschikking van UWV, kan UWV het besluit herzien. Dit kan leiden tot een herziening of intrekking van het besluit op een aanvraag. UWV is daar overigens niet toe verplicht als het redenen ziet om het besluit toch te handhaven.

De consequentie van de intrekking van het besluit is afhankelijk van de instrumenten waarvan de werkgever gebruik heeft gemaakt. Wordt het besluit op de initiële aanvraag (of de aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak) herzien of ingetrokken, dan zal er geen recht op het toepassen van herplaatsing en het toepassen van verminderde loondoorbetaling bestaan. De gebruikmaking van het instrument herplaatsing dient dan onmiddellijk te worden beëindigd. Is de herplaatsing buiten de mogelijkheden van onderhavig wetsvoorstel om tot stand gekomen met instemming van de werknemer, dan hangt de consequentie af van wat er precies is afgesproken. Heeft de werkgever ten onrechte de verminderde loondoorbetaling toegepast, dan kunnen de werknemers met terugwerkende kracht het resterende loon vorderen. In het kader van goed werkgeverschap wordt van de werkgever verwacht dat de werkgever de werknemer op de hoogte stelt dat hij de verminderde loondoorbetaling ten onrechte heeft toegepast, zodat de werknemer stappen kan onder-

nemen om het resterende loon te vorderen. Als het besluit op de aanvraag loonsubsidie of de aanvraag verlenging subsidietijdvak herzien of ingetrokken wordt, heeft dit tot gevolg dat de hoogte van de subsidie zal wijzigen. Als de herziening leidt tot het lager vaststellen van de subsidie, zal UWV het te veel uitgekeerde bedrag terugvorderen.

2. Lagere loonsubsidie bij bedrijfseconomisch ontslag binnen vier maanden na ontvangst loonsubsidie

Zoals beschreven in paragraaf 3.3.2.1 mogen de instrumenten niet meer worden ingezet vanaf de datum waarop de werkgever een verzoek om toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag voor een bepaalde werknemer heeft ingediend. De loonsubsidie over de periode voorafgaand aan die datum wordt met 25% verlaagd.

3. Boete

Tot slot is het mogelijk dat een werkgever niet voldoet aan de inlichtingenplicht en daarbij verwijtbaar handelt of nalaat, bijvoorbeeld omdat hij informatie vervalst of achterhoudt om zo zijn recht op de inzet van de instrumenten, of de hoogte van de loonsubsidie uit onderhavig wetsvoorstel te beïnvloeden. In die gevallen kan UWV – naast het terugvorderen van de loonsubsidie – een boete opleggen. De inlichtingenplicht is aan de orde in geval van de initiële aanvraag, de aanvraag verlenging crisistijdvak, als de aanvraag tot loonsubsidieverlening. Op grond van deze plicht is de werkgever verplicht om bij zijn aanvraag en nadien alle zaken te melden die van invloed zijn op de beschikking door UWV.

Het opleggen van een boete is aan UWV. Aangesloten wordt bij het wettelijke handhavingskader uit het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid.[113] Het uitgangspunt hierbij is het vertrouwen dat de meeste mensen geen misbruik maken van het systeem. Waar er wel sprake is van misbruik moeten er effectieve instrumenten beschikbaar zijn voor de handhaving. De sancties moeten in verhouding staan tot de overtreding. Daarvoor moeten dezelfde factoren meegewogen worden als bij het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid: 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.[114]

UWV heeft als bestuursorgaan beoordelingsruimte om te bezien of een boete aan de orde is. Het is aan UWV om te beoordelen of in voorkomende gevallen een boete passend is. Het is belangrijk dat UWV de ruimte heeft om geen boete op te leggen of de hoogte van de boete aan te passen aan de omstandigheden. In veel gevallen kan daarom worden volstaan met het intrekken of herzien van de beschikking op de initiële aanvraag en de eventuele aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak, of (vaststellings)beschikking op de loonsubsidieaanvraag. Als evenwel sprake is van strafverzwarende omstandigheden, dan zal UWV moeten handhaven. Uit het wettelijk kader volgen de strafverzwarende omstandigheden waarin wordt aangenomen dat er misbruik wordt gemaakt en een boete dus de aangewezen reactie is. Hiervan is sprake bij aanvragen met gebruikmaking van vervalste documenten, samenloop met het strafrecht en bij een opzettelijke overtreding en grove schuld. Omdat voor de boetebepaling wordt aangesloten bij het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid, zijn de begrippen «opzettelijke overtreding en grove schuld»

[113] *Kamerstukken II,* 2024/25, 36 785, nr. 2–3.
[114] *Kamerstukken II,* 2024/25, 36 785, nr. 3, pg. 41–43.

ook naar analogie van dat wetsvoorstel. In dat kader krijgt UWV bij recidive tevens de mogelijkheid een verhoogde bestuurlijke boete op te leggen.

Voor het opleggen en het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete is de vraag of sprake is van verwijtbaarheid belangrijk. Gelet op artikel 5:41 van de Awb wordt geen bestuurlijke boete opgelegd als verwijtbaarheid van de betrokkene in het geheel ontbreekt. Het ontbreken van verwijtbaarheid is bijvoorbeeld aan de orde als iemand zelf geen invloed heeft gehad in het ontstaan van de onrechtmatigheid, zoals een fout van de overheid waar een betrokkene geen weet van heeft en kan hebben. Ter illustratie, wanneer een werkgever bewijsstukken van een brand van een jaar geleden voordoet als een recente crisis dan doet hij dit willens en wetens en kan uitgegaan worden van verwijtbaar handelen. De in dit wetsvoorstel opgenomen sancties worden niet toegepast op onjuiste gegevens waarvoor in het gebruikelijke proces van loonheffingen al een sanctie is toegepast. Tegelijkertijd kan het natuurlijk voorkomen dat een werkgever een vergissing maakt bij de loonaangifte, bijvoorbeeld bij het opgeven van de subsidiabele uren. Dit is een overtreding van de inlichtingenplicht, maar kan niet per definitie worden aangemerkt als misbruik waar een boete passend is. Ook kunnen er 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.

Er is afgezien van het introduceren van de mogelijkheid om een waarschuwing op te leggen zoals dat in het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid is gedaan. Het opleggen van een bestuurlijke boete is een discretionaire bevoegdheid van UWV en voorzien voor de uitzonderlijke fraudegevallen. Een waarschuwing dient daarmee geen doel meer in dit wetsvoorstel.

Voor het niet voldoen aan de inlichtingenplicht bij zowel de initiële aanvraag en de aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak als de aanvraag voor de loonsubsidie of verlenging van het subsidietijdvak gaat het om een boete die maximaal de hoogte kent van het in de derde categorie genoemde bedrag in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht, zijnde maximaal € 11.000. Bij recidive is dit hoger en gaat het om een boete die maximaal de hoogte kent van het in de vierde categorie genoemde bedrag in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht, zijnde maximaal € 27.500.[115] Deze maximale boetebedragen liggen hoger dan in het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid. Dat wetsvoorstel ziet namelijk met name op werknemers, in plaats van werkgevers. Daarnaast ziet de initiële aanvraag en de aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak binnen het onderhavige wetsvoorstel, op het wel of niet aanwezig zijn van een crisissituatie. Een beschikking op deze aanvragen vormt een voorwaarde voor de werkgever om de instrumenten te kunnen inzetten én daarmee voor het recht om een loonsubsidie aan te vragen. De juistheid van de in het kader van deze aanvragen aangeleverde gegevens is daarom van groot belang en rechtvaardigt deze voorgestelde maximale boete. UWV hoeft de maximale bedragen niet op te leggen, maar kan ook lagere bedragen gebruiken als dat passender wordt geacht. Bij de aanvraag voor de loonsubsidie of de aanvraag voor verlenging van het subsidietijdvak is gekozen voor een gelijk maximum aan de boete, zodat UWV tot een zekere mate de ruimte heeft gebruik te maken van de gewenste rekenmethode voor de hoogte van de boete. Voor deze berekening wordt aansluiting gezocht bij een percentage van het

[115] Per 1 januari 2026. Deze bedragen worden periodiek geïndexeerd.

benadelingsbedrag, zoals het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid dat ook hanteert. Overeenkomstig het Boetebesluit socialezekerheidswetten[116] zullen de hoogte van de standaardboetes 5% van het benadelingsbedrag bedragen of, als sprake is van een strafverzwarende omstandigheid, 15% van het benadelingsbedrag. Het benadelingsbedrag is het bedrag aan loonsubsidie dat de werkgever door het overtreden van de inlichtingenverplichting onterecht heeft ontvangen. Dit kan de hele loonsubsidie zijn, of het verschil met de lagere loonsubsidie die zou zijn uitbetaald als wel de juiste gegevens beschikbaar waren geweest. De boete wordt aan het benadelingsbedrag gekoppeld vanwege de proportionaliteit. Het benadelingsbedrag zegt iets over de ernst van de overtreding. Dit sluit ook aan bij de Boetewijzer[117], waarin wordt voorgeschreven om de boete te baseren op het financiële gewin: het benadelingsbedrag. Om aan te sluiten bij aanwijzing 5.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is de maximale boete gelijk aan die bij de initiële aanvraag en de aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak.

Als de maximale boetehoogtes ontoereikend worden geacht in een uitzonderlijke casus, heeft UWV altijd de mogelijkheid om aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie (hierna: OM). Het OM kan vervolgens een strafrechtelijk onderzoek instellen en overgaan tot strafrechtelijke vervolging. Op grond van informatie van UWV en/of op grond van signalen en meldingen kan de Nederlandse Arbeidsinspectie onder gezag van het OM een opsporingsonderzoek instellen. Hierbij weegt mee wat zich heeft voorgedaan, maar ook afwegingen zoals capaciteit en effectiviteit van de vervolging. Als van strafrechtelijke vervolging wordt afgezien kan alsnog een bestuurlijke boete worden opgelegd.

9. Evaluatie

Indien dit wetsvoorstel, nadat het tot wet is verheven, in werking treedt, zal de uitwerking van de wet worden gemonitord om te bezien of de wet zoals beoogd ook uitvoerbaar blijkt in de praktijk. Na vijf jaar, of eerder als sprake is geweest van een crisis van de tweede of derde categorie, zal de wet geëvalueerd worden.[118]

De evaluatie van dit wetsvoorstel kan zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve component hebben. Het kwalitatief onderzoek kan zich richten op hoe werkgevers en werknemers van werkgevers die gebruik hebben gemaakt van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis dit hebben ervaren. Daarbij kan zowel gekeken worden naar de vraag of beide groepen de regelgeving als doenlijk hebben ervaren als naar de vraag in hoeverre zij van mening zijn dat de arbeidsrechtelijke instrumenten en/of de loonsubsidie hebben bijgedragen aan het beoogde doel van dit wetsvoorstel: werkgevers ondersteunen in het behouden van werkgelegenheid tijdens een crisisperiode. Een kwantitatief deel van de evaluatie kan zich richten op de mate waarin werkgevers die de instrumenten en/of de loonsubsidie in dit wetsvoorstel hebben ingezet hun werkgelegenheid hebben kunnen behouden. Zowel de kwalitatieve als kwantitatieve benadering kunnen relevant zijn voor de evaluatie van dit wetsvoorstel. De precieze vormgeving zal bij aanvang van de evaluatie bezien worden. Dat kan onder andere afhangen van de op dat moment beschikbare gegevens. Indien nodig zal daarbij advies ingewonnen

---

[116] De percentages in dit besluit zijn ten tijde van dit schrijven nog niet in werking getreden. De Aanpassing Boetebesluit socialezekerheidswetten heeft tot 23 mei 2025 uitgestaan voor internetconsultatie.

[117] Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving, Ministerie JenV. 2014.

[118] Zoals ook opgenomen in artikel 4.20 tweede lid onder f van de Comptabiliteitswet 2016 en artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht.

worden van wetenschappers of andere experts over de onderzoeksmethodiek.

Relevant is verder dat dit wetsvoorstel onderdeel is van een groter geheel: het op 3 april 2023 aangekondigde pakket aan arbeidsmarktmaatregelen.[119] De regering is voornemens om de doelen van de verschillende wetsvoorstellen uit het pakket te evalueren. Bij de evaluatie zal ook de samenhang/samenloop met de andere onderdelen van het arbeidsmarktpakket bezien worden. Waar mogelijk en waar nodig wordt deze samenhang expliciet beschreven en meegenomen met het onderzoek. Indien nodig worden onderdelen in samenhang geëvalueerd.

10. Advies en consultatie

10.1 Doenvermogen en handelingsperspectief

De term «doenvermogen» komt voort uit het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR) «weten is nog geen doen».[120] Hierin staat dat beleidsmakers realistisch moeten zijn over de zelfredzaamheid van burgers en hun vermogen om in actie te komen. Het rapport constateert dat de overheid in toenemende mate een beroep doet op de zelfredzaamheid van de burger. De burger is hier echter, onder alle omstandigheden, niet altijd toe in staat. Hierbij is niet alleen het denkvermogen van de burger van belang maar ook het doenvermogen. In het geval van stressvolle situaties wordt het denk- en doenvermogen van de burger onder druk gezet. Daarom beveelt het rapport van de WRR aan om bij nieuwe wet- en regelgeving te toetsen of de voorgenomen regeling «doenlijk» is voor de burger. Zeker indien een werkgever en werknemer bij gebruikmaking van de ondersteuning uit onderhavig wetsvoorstel te maken zullen hebben met een crisissituatie, is het doen van onderzoek naar het doenvermogen en handelingsperspectief van zowel werkgever als werknemer van groot belang.

In de paragrafen hieronder wordt een inschatting gemaakt van hoe doenbaar dit wetsvoorstel is voor de verschillende doelgroepen. Bovendien wordt in deze paragrafen ingegaan op hoe met de belasting van deze doelgroepen rekening wordt gehouden. De verschillende groepen die te maken krijgen met dit wetsvoorstel en die ook handelingen moeten uitvoeren zijn: werkgevers, werknemers, en leden van ondernemingsraden, personeelsvertegenwoordigingen of de personeelsvergadering. De conclusie is dat dit wetsvoorstel doenbaar is voor werkgevers zolang ze per aanvraagmoment informatie kunnen vinden over wat er precies nodig is en van hen verwacht wordt. Voor werknemers en leden van ondernemingsraden geldt ook dat het wetsvoorstel doenbaar wordt geacht, mits zij voldoende van informatie worden voorzien over wat hun rechten en plichten zijn en hoe ze daarnaar kunnen en moeten handelen.

Doelstelling en doelgroepen

Om na te gaan of onderhavig wetsvoorstel en de uitwerking van het aanvraagproces voor werkgevers werkbaar is in het kader van doenvermogen, is een tiental gesprekken gevoerd met werkgevers waarin een zogenoemde «klantreis» is doorlopen. Dit betekent dat met hen de hoofdlijnen van het wetsvoorstel zijn besproken, het aanvraagproces is doorlopen en de bijbehorende formulieren die nodig zijn voor het doen van de initiële aanvraag zijn bekeken. Daarbij is werkgevers gevraagd om

[119] *Kamerstukken II,* 2022/23, 29 544, nr. 1176.
[120] WRR (2017) Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid, rapport nr. 97.

in hun beoordeling rekening te houden met de druk die een crisis met zich meebrengt. De werkgevers kwamen uit diverse ondernemingen, zowel qua grootte als qua sector.[121] Deze gesprekken bieden geen kwantitatieve data op basis waarvan statistische conclusies kunnen worden getrokken, maar geven wel op kwalitatieve basis een algemeen beeld van hoe de werkgever tegen de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel qua doenvermogen aankijkt.

Ook met werknemers zijn op verschillende momenten en op verschillende locaties gesprekken gevoerd over het wetsvoorstel. In dit kader zijn onder begeleiding van een onderzoeksbureau 55 werknemers gesproken. In deze gesprekken kwam als onderwerp steeds aan de orde wat de inzet van de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling zouden betekenen voor de werknemer, wat nodig is aan communicatie daarover en de stappen die een werknemer kan zetten indien hij het niet eens is met de toepassing van dit wetsvoorstel door de werkgever. Daarnaast zijn er op twee locaties door medewerkers van het Ministerie van SZW aanvullende gesprekken gevoerd met ongeveer twintig werknemers.

De ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering hebben een adviesrol bij de initiële aanvraag en de aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak zoals de werkgever die doet bij UWV (zie paragraaf 3.3.1). Ook met leden van ondernemingsraden is daarom gesproken over onderhavig wetsvoorstel, met als specifieke aandachtspunten de vragen wat nodig is voor een ondernemingsraad om de adviestaak goed uit te kunnen oefenen, en wat daarbij in het kader van doenvermogen gevraagd kan worden. In totaal zijn elf gesprekken gevoerd met leden van ondernemingsraden en ondernemingsraadexperts.

Werkgevers

Kennen en kunnen

Het doen van een aanvraag in het kader van dit wetsvoorstel vraagt iets van een werkgever. De werkgever moet bekend zijn met de regels rondom het gebruik van de instrumenten en moet bij het doen van de aanvragen diverse documenten aanleveren en gegevens verstrekken. Hierbij is het van belang dat een werkgever zorgvuldig en voldoende wordt geïnformeerd over het wetsvoorstel, de instrumenten en aanvraagproces(sen). In de implementatiefase van dit wetsvoorstel zal ingezet worden op het ontwikkelen van een website waarin de voorwaarden en uitgangspunten van dit wetsvoorstel helder uiteengezet worden, specifiek vanuit het werkgeversperspectief.

Bij de vormgeving van het aanvraagproces, is nadrukkelijk stil gestaan bij de vermoedelijke complexiteiten. Samen met UWV en softwareontwikkelaars is gekeken naar hoe het aanvraagproces zo doenlijk mogelijk kan worden vormgegeven. Met UWV zijn extensieve gesprekken gevoerd over de mate van automatisch verwerken van (zoveel mogelijk al bij UWV bekende) gegevens, waarbij wordt ingezet op het voorkomen van onnodige gegevens uitvraag (zie paragraaf 3.3.3). Met softwareontwikkelaars is bezien in hoeverre de al bekende loonaangifteketen via de polisadministratie gebruikt kan worden voor het doen van een loonsubsidieaanvraag.

[121] Er zijn werkgevers gesproken uit de volgende sectoren: zakelijke dienstverlening, uitzendbedrijven, agrarische bedrijven, elektrotechnische industrie en de zorgsector.

Hoewel er in het huidige aanvraagproces qua doenvermogen het een en ander verwacht wordt van de werkgever, is de verwachting dat het in verhouding is tot wat er tegenover staat: het gebruik van instrumenten om zoveel mogelijk behoud van werknemers te kunnen realiseren. Uit de gevoerde gesprekken bleek dat werkgevers in algemene zin positief zijn over het aanvraagproces, waarbij zij aangaven dat de (voorlopige) formulieren duidelijk en doenlijk zijn. Meer technische terminologie zoals de in het wetsvoorstel gehanteerde (loon)begrippen vragen echter wel om nadere uitleg. Werkgevers gaven daarom aan dat een toereikende toelichting bij de formulieren van belang is, zodat voor werkgevers duidelijk is wat er van hen verlangd wordt. Bovendien werd aangegeven dat automatisering de voorkeur heeft boven het handmatig invullen van de formulieren. Deze suggesties zullen in de implementatiefase worden meegenomen bij de ontwikkeling van de formulieren en de ICT.

Cumulatie van regelingen

Het kabinet heeft in haar brief van 3 april 2023 verschillende maatregelen aangekondigd om de arbeidsmarkt te hervormen.[122] Zo is bijvoorbeeld aangekondigd om de lasten rond loondoorbetaling bij ziekte voor MKB-werkgevers te verlichten, de zekerheid van werknemers met een flexibele arbeidsrelatie te vergroten, te komen met een verduidelijking van de gezagsrelatie om schijnzelfstandigheid te voorkomen en een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering in te voeren voor zelfstandigen. Dit raakt ook de werkgevers die wellicht gebruik gaan maken van de instrumenten in dit wetsvoorstel. Echter, omdat de maatregelen deels doelen op het vergroten van wendbaarheid bij bedrijven zal het kennisnemen van de diverse regelingen niet tot onevenredig veel belasting voor de werkgever zorgen.

Gevolgen van onoplettendheid

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat werkgevers bij het maken van een fout in de aanvraag permanent het recht op het inzetten van instrumenten verliezen. De werkgever wordt daarom bij het doen van zijn aanvraag zo goed als mogelijk geholpen door duidelijke uitleg over wat de informatie is die wordt gevraagd. Mocht het onverhoopt voorkomen, bijvoorbeeld bij extreem grote crises, dat een fout bij de aanvraag niet direct wordt geregistreerd en de aanvraag wordt afgewezen, staat de beroepsprocedure open voor werkgevers om langs die weg een juiste beschikking van UWV te ontvangen.

Werknemers

Kennen en kunnen

Indien de werkgever ervoor kiest om een of beide instrumenten van dit wetsvoorstel voor de betreffende werknemer in te zetten, kan de werknemer te maken krijgen met een verminderde loondoorbetaling en/of herplaatsing. Voor werknemers is het in het kader van doenvermogen met name van belang dat zij begrijpen wat de voorwaarden zijn waaronder de instrumenten mogen worden ingezet, en wat hun rechten en plichten zijn in het kader van de inzet van deze instrumenten. Dit zodat zij actie kunnen ondernemen door in gesprek te gaan met hun werkgever, of (eventueel samen met een belanghebbende vereniging van werknemers) naar de civiele rechter te kunnen gaan als blijkt dat de instrumenten niet juist worden ingezet.

---

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

In de gesprekken met werknemers is gevraagd wat ze zouden doen indien ze het niet eens zijn met het besluit van de werkgever, of als de werkgever de instrumenten onrechtmatig inzet (bijvoorbeeld een te lage loondoorbetaling toepast). Het is in het kader van doenvermogen voorstelbaar dat het gesprek daarover starten heel lastig kan zijn, zeker gezien de machtsverhouding tussen werkgevers en werknemers. Werknemers gaven echter aan dat zij in de genoemde situaties eerst naar de werkgever zouden stappen om over de inzet van de instrumenten uit dit wetsvoorstel in gesprek te gaan. Indien ze er met de werkgever zelf niet uitkomen, gaven ze aan de weg te kennen naar de vakbond of naar juridisch advies. Een stap naar de civiele rechter om uitsluitsel te krijgen over de juiste inzet van de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling wordt als een grote stap gezien. De argumentatie die werknemers hiervoor gaven is dat dit vaak veel geld kost, het een (te) lang traject is en er weinig kennis is over hoe dit aan te pakken. Werknemers lieten weten in dit geval te overwegen een andere baan te zoeken.

Uit de gesprekken met werknemers blijkt dat met name behoefte is aan duidelijke en laagdrempelige informatie over de rechten en plichten die werknemers hebben bij de inzet van de instrumenten uit onderhavig wetsvoorstel. De werknemer moet toegang hebben tot informatie indien de werkgever besluit een aanvraag in te dienen voor de instrumenten in dit wetsvoorstel. In de implementatiefase van dit wetsvoorstel zal daarom ook ingezet worden op het ontwikkelen van een website waarin de voorwaarden en uitgangspunten van dit wetsvoorstel helder uiteengezet worden, specifiek vanuit het werknemersperspectief. Daarnaast zal expliciet ook worden ingezet op het bereiken van doelgroepen die niet automatisch zelf deze informatie zullen opzoeken, zoals jongeren, ouderen, praktisch opgeleiden en arbeidsmigranten. Op deze website zal ook informatie komen te staan over de mogelijkheden voor de werknemer om contact op te nemen met een belanghebbende vereniging van werknemers, UWV en/of een juridisch loket. Ook de informatieplicht van de werkgever om een belanghebbende vereniging van werknemers te informeren voor het doen van de initiële aanvraag of de aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak kan ondersteunend zijn voor werknemers in het kader van doenvermogen, ofwel omdat een belanghebbende vereniging van werknemers actief uitvraagt bij leden hoe de inzet van de instrumenten verloopt, dan wel omdat een belanghebbende vereniging van werknemers bekend is met het feit dat een aanvraag is gedaan in het kader van onderhavig wetsvoorstel als de werknemer zich tot hen wendt.

De instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling zijn arbeidsrechtelijke instrumenten en zullen om die reden worden opgenomen in titel 10 van Boek 7 BW, over de arbeidsovereenkomst. In arbeidsgeschillen is de kantonrechter de bevoegde rechter. Dit maakt dat de drempel om naar de civiele rechter te stappen zo laag mogelijk is, nu de werknemer zich kan wenden tot de kantonrechter, waar de griffiekosten in de laagste categorie vallen en geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt. Ook is er een experiment met de regelrechter ontwikkeld. Dit experiment houdt in dat er vanaf 2025 bij vier rechtbanken in Nederland wordt geëxperimenteerd met een snellere en laagdrempeligere procedure bij de kantonrechter. Deze procedure zal in beginsel open staan voor alle vorderingen van werknemers uit hoofde van een arbeidsovereenkomst die normaal gesproken met een dagvaarding moeten worden ingeleid.[123]

[123] *Kamerstukken II*, 2022/23, 29 544, nr. 1223.

Kennen en kunnen

Voordat de werkgever een initiële aanvraag of een aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak bij UWV kan indienen, moet de werkgever advies vragen aan de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering. Deze adviesbevoegdheid is voor de ondernemingsraad conform de bevoegdheden die zijn opgenomen in de WOR. Voor de personeelsvertegenwoordiging en de personeelsvergadering, die een beperktere adviesbevoegdheid heeft, is op grond van onderhavig wetsvoorstel geregeld dat deze zich uitstrekt tot een aanvraag. De personeelsvertegenwoordiging en de personeelsvergadering hebben minder ervaring met het uitbrengen van adviezen. Hiermee is naar verwachting de belasting op het doenvermogen iets groter dan bij de ondernemingsraad. Dit ligt anders indien de in de onderneming werkzame personen, bijeengekomen in een personeelsvergadering, wordt gevraagd om advies. De in de onderneming werkzame personen, bijeengekomen in een personeelsvergadering heeft op grond van de WOR een beperkte adviesbevoegdheid, maar zal dit op grond van onderhavig wetsvoorstel wel krijgen voor het door de werkgever voorgenomen besluit tot herplaatsing of verminderde loondoorbetaling. Uit de gesprekken met leden van ondernemingsraden blijkt dat ondernemingsraden binnen een spanningsveld tussen de werkgever en de werknemer opereren. Zij geven aan dat in crisistijden het balanceren van de belangen van de werknemer en werkgever vaak nog complexer is. Er is een behoefte aan duidelijke kaders voor zowel het begrijpen van (de implicaties van) de conceptregeling, als de verwachting van een ondernemingsraad in het adviesproces. De meeste leden van ondernemingsraden zien het wetsvoorstel in grote lijnen als logisch en werkbaar. Het ontvangen van complete en precieze informatie vanuit de werkgever is daarbij essentieel. Daarnaast geven veel leden van ondernemingsraden en ondernemingsraadsexperts aan dat het behulpzaam zou zijn als er een handleiding komt waarin uiteengezet wordt wat precies van een ondernemingsraad gevraagd wordt als de werkgever een adviesaanvraag indient in verband met het voornemen om een aanvraag bij UWV in te dienen. Een dergelijke handleiding zal ook het geven van advies voor de personeelsvertegenwoordiging en de personeelsvergadering doenbaarder maken. 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. Ten slotte geven de meeste leden van ondernemingsraden aan dat de optie die de ondernemingsraad heeft om naar de Ondernemingskamer te stappen als de werkgever het advies van de ondernemingsraad niet overneemt, gezien wordt als laatste redmiddel. De leden gaven aan dat dit in de praktijk niet vaak gebeurt en dat er, ook vanuit werkgever, alles aan wordt gedaan om er samen uit te komen.

10.2 MKB-toets

Het is essentieel om de doelgroep te betrekken om tot een effectieve uitvoerbare regeling te komen. Voor onderhavig wetsvoorstel zijn dit werkgevers en werknemers. MKB-ondernemers vormen een groot deel van de werkgevers in Nederland en daarom wordt bij nieuwe wet- en regelgeving een MKB-toets uitgevoerd om inzicht te krijgen in de gevolgen van nieuwe wet- en regelgeving voor deze groep ondernemers. De MKB-toets helpt om de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van nieuwe wetten en regels te beoordelen. Een dergelijke toets wordt in samenspraak met het Ministerie van Economische Zaken uitgevoerd. De MKB-toets van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis was gepland

op 29 juni 2023. Enkele dagen voor aanvang van de MKB-toets bleek dat er vanuit MKB-ondernemers geen aanmeldingen voor de MKB-toets waren ontvangen. Derhalve is er geen MKB-toets uitgevoerd. Dit neemt niet weg dat veel waarde wordt gehecht aan het betrekken van doelgroepen bij nieuwe wet- en regelgeving, zo ook bij onderhavig wetsvoorstel. In verschillende fases van het wetstraject zijn werkgevers, waaronder MKB-werkgevers, betrokken bij de vormgeving van het wetsvoorstel. Zo zijn er in 2022 gespreksronden geweest met werkgevers om voorgenomen beleidskeuzes aan de praktijk te toetsen, en zijn in 2023 in het kader van de doenvermogentoets gesprekken gevoerd met werkgevers (zie paragraaf 10.1). In de implementatiefase worden opnieuw gesprekken gevoerd met werkgevers om te zorgen dat de benodigde informatie en handreikingen aansluiten bij de behoeften van werkgevers.

10.3 Advies Adviescollege toetsing regeldruk

Het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis is op 14 mei 2024, tegelijk met de publicatie voor internetconsultatie, voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). Het adviescollege heeft daarop zijn advies op 29 mei uitgebracht.

De ATR is gekomen tot een dictum 1: Het wetsvoorstel indienen. De toelichting geeft aldus de ATR een toereikende onderbouwing van nut en noodzaak van alle specifieke onderdelen van het wetsvoorstel en geeft geen aanleiding tot opmerkingen. De toelichting geeft inzicht in overwogen alternatieven en onderbouwt waarom daar niet voor is gekozen en geeft de ATR geen aanleiding tot opmerkingen.

Als aan al de suggesties en adviezen van werkgevers, ondernemingsraden en werknemers gevolg wordt gegeven, is voor de ATR voldoende aannemelijk dat de wet voor hen werkbaar en doenbaar is. De werkbaarheid en doenbaarheid van het wetsvoorstel is door de ATR verder als toereikend beoordeeld en heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen. Ook de paragraaf in de toelichting met een beschrijving op handelingsniveau van de gevolgen voor de regeldruk voor werkgevers, ondernemingsraden en werknemers geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

10.4 Autoriteit Persoonsgegevens

Het wetsvoorstel is voor advies aan de Autoriteit Persoonsgegevens voorgelegd. Bij de adviesaanvraag is voor de volledigheid het door de regering opstelde Privacy Impact Assessment waarin de benodigde gegevensverwerkingen zijn uitgewerkt verstrekt. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geen aanmerkingen bij het wetsvoorstel.

10.5 Internetconsultatie

Op 14 mei 2024 is het wetsvoorstel gepubliceerd voor internetconsultatie. Van 14 mei tot en met 25 juni 2024 kon worden gereageerd op het wetsvoorstel. Er zijn in totaal 21 reacties ontvangen, van individuen en brancheorganisaties. In deze paragraaf worden de ontvangen reacties samengevat en wordt aangegeven wat er met deze reacties is gedaan. In veel gevallen is het wetsvoorstel aangevuld met nadere toelichting. Enkele reacties zagen op politieke afwegingen. Deze reacties hebben niet geleid tot aanpassingen van het wetsvoorstel, maar in de paragraaf wordt wel ingegaan op de afwegingen die aan de gemaakte keuzes ten grondslag liggen.

Maximale duur van zes maanden

In de internetconsultatie zijn diverse vragen opgekomen waarom het wetsvoorstel slechts een beperkte duur heeft van maximaal zes maanden. Daarnaast zijn er vragen gesteld, waaronder door de Nederlandse orde van advocaten, waarom een crisis die langer dan zes maanden duurt tot het ondernemersrisico behoort en een korte juist niet. De Nederlandse orde van advocaten geeft in overweging mee een langere periode als uitgangspunt te nemen. Koninklijke Horeca Nederland mist de ruimte voor maatwerk om de maximale duur te kunnen verlengen.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft tot 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 permanent aan te passen naar de nieuwe situatie, zie ook de uitleg in paragraaf 2.4. Om deze reden is in het onderhavige wetsvoorstel een tijdelijke regeling voorzien, die maximaal voor een periode van zes maanden kan worden aangevraagd. 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. In paragraaf 3.3.1 is een verduidelijking opgenomen.

Norton Rose Fulbright stelt de vraag of werkgevers meermaals een subsidie kunnen aanvragen voor verscheidene aangewezen crises en merkt op dat, indien deze mogelijkheid ontbreekt, valt te beargumenteren dat een crisistijdvak van maximaal zes maanden mogelijk wat kort is. Zoals in de vorige alinea is vermeld, is bewust gekozen voor een maximale duur van zes maanden per crisis. De beschikking op de initiële aanvraag wordt per crisis daarom slechts eenmaal gegeven. Voor werkgevers die achtereenvolgens door twee of meer verschillende crises geraakt worden, is er geen beletsel om voor elke crisis afzonderlijk een initiële aanvraag in te dienen.

Ook de noodzakelijkheid dat de perioden van twee maanden aaneengesloten moeten zijn wordt als beperkend ervaren, onder andere door de Koninklijke Horeca Nederland.
Maatwerk leveren op het gebied van toepassingsduur op deze manier is echter onhoudbaar gezien de opschaalbaarheid van de regeling. Maatwerk is handmatig werk, en dat is onmogelijk bij een crisisregeling van deze omvang. Wel 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.

Daarnaast merkt de Nederlandse orde van advocaten op dat in de memorie van toelichting niet is uitgelegd waarom het aanvragen van twee afzonderlijke, niet aaneengesloten vaststellingen niet de bedoeling is. Deze onderbouwing staat onder paragraaf 3.3.1.

Afbakening

De Taskforce Culturele en Creatieve Sector merkt op dat dit wetsvoorstel sterk focust op werknemers met een arbeidsovereenkomst en verzoekt om een inclusievere definitie van arbeidscapaciteit die ook ZZP'ers en freelancers omvat. De Taskforce Culturele en Creatieve Sector stelt daarnaast voor om specifieke steunmaatregelen voor zelfstandigen te ontwikkelen.
Het wetsvoorstel is bedoeld om levensvatbare bedrijven te ondersteunen bij het behouden van zoveel mogelijk werknemers in een crisis die buiten het ondernemersrisico ligt. De inzet van de instrumenten is daarmee

voorbehouden aan de rol van werkgever. Zelfstandigen kunnen, voor zover zij werkgevers zijn, van de instrumenten uit onderhavig wetsvoorstel gebruikmaken voor hun personeel. Omdat zelfstandigen niet ingebed zijn in het sociale zekerheidsstelsel van de WW, ligt het niet in de rede deze regeling ook in te zetten voor zelfstandigen zonder personeel.

In een aantal reacties in de internetconsultatie, waaronder die van Techniek Nederland, zijn vragen gesteld over verzekerbare risico's die zijn opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij wordt aangegeven dat het aan individuele bedrijven zelf is om al dan niet te kiezen voor verzekering van deze risico's.
In principe vallen verzekerbare risico's buiten de scope van dit wetsvoorstel (zie ook de artikelsgewijze toelichting van artikel 2, waar de lijst met ondernemersrisico's is opgenomen). De enige uitzonderingen zijn de op dit moment in de WTV opgenomen risico's die technisch gezien wellicht te verzekeren zijn. Deze vorm van collectieve verzekering van de loonkosten bij het intreden van deze risico's bestaat echter al jaren, het is niet wenselijk deze praktijk voor bestaande risico's te veranderen. Daarnaast is het goed om op te merken dat gevolgschade of omzetverlies niet hetzelfde is als een vergoeding voor de loonkosten. Ook levert het onderhavige wetsvoorstel werkgevers met de herplaatsing meer mogelijkheden dan alleen een loonsubsidie. Als de bekende risico's zoals brand of overstroming uit het wetsvoorstel gehaald worden, beperkt dit de werkgever qua inzet van de instrumenten.

In haar reactie heeft de Nederlandse orde van advocaten geadviseerd om de omstandigheden van artikel 2, lid 3 niet afhankelijk te maken van besluitvorming (bij ministeriële regeling tot crisis aanwijzen), zoals dat ook voor de omstandigheden in lid 2 niet het geval is. De Nederlandse orde van advocaten wijst er daarbij op dat zowel sub c en d van lid 2, als sub e van lid 3, omstandigheden betreffen waarin overheidsmaatregelen de crisis vormen en acht het onderscheid tussen deze omstandigheden onduidelijk.
De regering acht het onderscheid tussen beide categorieën wenselijk vanuit de gedachte dat er enerzijds omstandigheden zijn die naar hun aard onvoorzienbaar zijn en die buiten het reguliere ondernemingsrisico vallen en anderzijds omstandigheden waarvan dat niet altijd zal gelden. Voor de eerste categorie (artikel 2, lid 2) is nadere besluitvorming niet nodig en kan UWV bij de aanvraag ervan uitgaan dat deze omstandigheden een crisis vormen in de zin van dit wetsvoorstel. Bij de tweede categorie (artikel 2 lid 3) is het van belang dat eerst wordt vastgesteld of er sprake is van onvoorzienbaarheid en of het niet onaannemelijk is dat de omstandigheid verminderde inzet van arbeidscapaciteit tot gevolg zal hebben. Zo zal bijvoorbeeld niet elke overheidsmaatregel ter bestrijding van een epidemie van een infectieziekte onvoorzienbaar zijn (bijvoorbeeld bij een al lang durende epidemie) en zal dit niet altijd tot verminderde inzet van arbeidscapaciteit leiden. Als een bepaalde crisis uit artikel 2, lid 3 inderdaad als onvoorzienbaar wordt beoordeeld, en het niet onaannemelijk is dat deze omstandigheid verminderde inzet van arbeidscapaciteit tot gevolg zal hebben, zal er een ministeriële regeling getroffen worden.

Koninklijke INretail vraagt in haar internetconsultatiereactie of de generieke regeling voldoende duidelijkheid en zekerheid kan bieden gezien de complexiteit rondom een grote crisis en of maatwerk via een aparte regeling in zo'n geval vereist lijkt.
In het wetsvoorstel is voorzien in een meer geautomatiseerde toetsing op de vraag of een werkgever geraakt is door een crisis. Dit biedt werkgevers die in een bepaalde postcodegebied en/of SBI-code vallen, en waarbij de medezeggenschap positief adviseert, veel duidelijkheid en zekerheid

voordat zij de aanvraag indienen, juist bij een grote crisis (zie ook hoofdstuk 7).

Koninklijke INretail roept op om samen met ondernemersorganisaties bedrijfstak specifieke omstandigheden te omschrijven die als crisis kunnen worden aangemerkt.
Het wetsvoorstel gaat uit van een generieke financiering van risico's, waarbij solidariteit gevraagd wordt van werkgevers. Het past niet in de aard van een dergelijke collectieve regeling om sectorspecifieke crises toe te voegen aan de lijst met crises. Voor zover een bepaalde sector wordt geraakt door een algemeen beschreven risico zoals een sluiting ter voorkoming van verspreiding van een epidemie of internationale sancties tegen een specifieke sector, kan het natuurlijk wel zo zijn dat specifieke sectoren meer gebruik zullen maken van de regeling dan andere sectoren.

In een niet openbare internetconsultatiereactie wordt de wens geuit de instrumenten uit onderhavig wetsvoorstel ook te kunnen inzetten bij tijdelijke verstoringen van internationale handelsketens door economische omstandigheden zoals handelsboycots, belemmeringen van logistieke knelpunten (Suez-kanaal) of door tekorten aan grondstoffen, halffabricaten en chips. In deze reactie wordt aangegeven dat het niet duidelijk is of ten aanzien van deze omstandigheden de uitval van infrastructuur genoemd onder categorie 2 crises, ook geldt voor omstandigheden buiten Nederland, of dat deze omstandigheden onder categorie 3 vallen.
Zoals in paragraaf 2.8 uiteengezet is dit wetsvoorstel niet bedoeld voor fluctuaties in de hoeveelheid werk die door economische omstandigheden worden veroorzaakt. Deze behoren tot het reguliere ondernemersrisico, het is onwenselijk dat de overheid deze risico's gaat overnemen. Voor zover de tekorten voortkomen uit crises in de zin van dit wetsvoorstel, (bijvoorbeeld bij door buitenlandse overheden opgelegde sancties) kan, als Onze Minister de omstandigheid als crisis heeft aangewezen, uiteraard wel gebruik gemaakt worden van de instrumenten uit dit wetsvoorstel.

De Nederlandse Veiligheidsbranche vraagt om het bereik van dit wetsvoorstel uit te breiden met risico's waar bijvoorbeeld evenementen- en horecabeveiliging ondernemers mee te maken kunnen krijgen, zoals terreurdreiging en de maatregelen die de overheid dan neemt om bijvoorbeeld evenementen af te gelasten.
Op grond van artikel 2 lid 3 sub d kan Onze Minister bij ministeriële regeling bepalen dat een ramp in de zin van artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's als crisis aangemerkt wordt. In artikel 1 van de Wet Veiligheidsregio's staat dat een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken, kwalificeert als ramp. Een terroristische aanslag of de maatregelen die bij dreiging daarvan genomen worden, kwalificeren als ramp in de zin van artikel 1 Wet Veiligheidsregio's, en kunnen als er sprake is van onvoorzienbaarheid en te verwachten verminderde inzet van arbeidscapaciteit op grond van artikel 2 lid 3 sub d worden aangewezen als crisis in de zin van dit wetsvoorstel.

Bepaling percentage verminderde inzet van arbeidscapaciteit

In reactie op de internetconsultatie gaat Koninklijke INretail nader in op de keuze om het percentage dat niet kan worden gewerkt als gevolg van de crisis vast te stellen op het niveau van de formele werkgever. Koninklijke INretail wijst erop dat door deze keuze grootwinkelbedrijven waarbij alle werknemers werkzaam zijn op basis van een personeels-bv (formele

werkgever) mogelijk de 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit niet halen als één filiaal wordt getroffen door een crisis. Ook de Raad Nederlandse Detailhandel haalt dit aan en stelt daarmee dat niet aan het proportionaliteitsbeginsel wordt voldaan.
De regering onderkent dat grote werkgevers de voorwaarde van 20% minder snel zullen halen dan kleine werkgevers, zeker als een grote werkgever veel verschillende soorten werkzaamheden en/of vestigingen heeft, waarbij ervoor gekozen is om al het personeel in één personeels-bv onder te brengen. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om de afbakening van de werkgever niet op concernniveau te doen, maar op het laagste niveau dat een formele basis kent: de formele werkgever. Lagere niveaus (zoals bijvoorbeeld werkmaatschappijen) missen een formele basis, en zijn daardoor mogelijk moeilijk te controleren. Het is van belang dat werkgevers zich bewust zijn van de gevolgen als alle werknemers onder dezelfde personeels-bv worden ondergebracht.

Financiering via AWf-premie

Een aantal werkgever en brancheorganisaties, waaronder de Nederlandse Veiligheidsbranche, Techniek Nederland en Koninklijke INretail, benoemen dat het niet wenselijk is dat de financiering van het wetsvoorstel door een verhoging van de AWf premie verloopt vanwege de hogere werkgeverslasten. Techniek Nederland merkt daarbij op dat een collectieve heffing niet logisch is voor sectorspecifieke risico's. Koninklijke INretail en de Raad Nederlandse Detailhandel maken een soortgelijk punt.
Er is gekozen voor financiering via een verhoging van de AWf-premie om aan de eis van budgetneutraliteit tegemoet te komen. Deze eis was opgenomen in het Coalitieakkoord van kabinet-Rutte IV en het huidige kabinet heeft gekozen om hieraan vast te houden. Bovendien vindt het kabinet het wenselijk dat de lasten worden neergelegd bij de groep die de loonsubsidies ontvangt: de werkgevers. De insteek van dit wetsvoorstel is niet om sectorspecifieke risico's af te wenden op het collectief. De risico's waar de AWf-premiestijging op ziet (artikel 2 lid 3 en 5), zijn generiek van aard, en kunnen in vrijwel iedere sector zich voordoen.

De Raad Nederlandse Detailhandel vraagt of de loonsubsidie niet uit het Aof betaald kan worden, nu hier een overschot is. Ook Techniek Nederland en Koninklijke INretail halen deze optie aan.
De uitgaven en inkomsten van de Rijksoverheid zijn gescheiden. Dit betekent dat de extra uitgaven die voortkomen uit het wetsvoorstel voorzien moeten worden van structurele dekking. Het saldo van het Aof-fonds is daarbij niet relevant. Er is voor gekozen om de dekking te halen uit een premiestijging, middels een plafondcorrectie. Er is voor gekozen om de AWf-premie te verhogen en niet de Aof-premie, omdat het doel van het wetsvoorstel is om zoveel mogelijk werknemers te behouden. Naar zijn aard past dat beter bij het algemeen werkloosheidsfonds dan bij het arbeidsongeschiktheidsfonds.

Koninklijke INretail vraagt of een splitsing gemaakt kan worden in collectieve en individuele risico's, en of deze splitsing ook in de financiering gemaakt kan worden.
Dit is niet wenselijk, bij een crisisregeling is enige mate van solidariteit vereist.

Wendbaarheid

In een anonieme reactie werden twijfels uitgesproken of onderhavig wetsvoorstel daadwerkelijk voor een betere balans gaat zorgen tussen werkenden en wendbaarheid. Ook wordt de huidige krapte op de

arbeidsmarkt aangehaald; op het moment van de reactie was er veel werk en konden werknemers vrij snel aan een andere baan komen.
Het wetsvoorstel zorgt voor meer zekerheid voor werknemers, want in tijden van crises hebben werknemers door dit wetsvoorstel meer zekerheid dat zij hun baan kunnen behouden. In tijden van krapte is die zekerheid wellicht minder nodig, maar zoals de geschiedenis leert zijn er niet altijd tijden van krapte. Toch kan het ook in tijden van krapte vanuit economisch perspectief nuttig zijn om de door de werknemer opgebouwde kennis en ervaring te behouden, zodat een bedrijf na een korte – noodzakelijke – overbrugging zo snel als mogelijk is weer op kan starten, zonder dat nieuw personeel geworven en ingewerkt hoeft te worden. Daarnaast zorgt het wetsvoorstel voor meer wendbaarheid bij werkgevers. De herplaatsingsmogelijkheid en de mogelijkheid om werknemers tijdelijk minder loon te betalen (in combinatie met een subsidie voor de loonkosten) bieden werkgevers wendbaarheid om een tijdelijke crisis op te kunnen vangen, en zo ofwel na de crisis weer op te kunnen starten, dan wel de onderneming aan te passen aan de nieuwe realiteit.

Advies Ondernemingsraad/personeelsvertegenwoordiging/ personeelsvergadering

Norton Rose Fulbright geeft aan dat de memorie van toelichting niet vermeldt op welke van de in artikel 25, lid 1 WOR genoemde gronden het in het wetsvoorstel bedoelde advies van de ondernemingsraad is gebaseerd. De grondslag voor het OR-adviesrecht uit het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis ligt in de huidige opsomming van artikel 25, lid 1, sub d, e en f WOR worden gezocht. Norton Rose Fulbright ziet graag dat de wetgever hierover meer duidelijkheid verschaft.
Artikel 25, lid 1, kent een adviesrecht toe aan de ondernemingsraad voor een limitatieve opsomming van voorgenomen besluiten. Omdat er gevallen denkbaar zijn waarbij een voorgenomen besluit om gebruik te maken van de regeling niet kwalificeert als een adviesplichtig besluit onder artikel 25, lid 1, onder d, e, en f, WOR, of gevallen waarbij de kwalificatie tot twijfels kan leiden, is ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel te regelen dat de ondernemer advies aan de ondernemingsraad vraagt, voordat hij een aanvraag bij UWV indient. De verplichting om de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging en de personeelsvergadering om advies te vragen voorafgaand aan zijn aanvraag bij UWV, vloeit in dezelfde lijn ook niet voort uit de WOR, maar uit dit wetsvoorstel.

Daarnaast stellen Norton Rose Fulbright en de Nederlandse orde van advocaten voor om een lichter regime van het adviesrecht toe te passen door de opschortings- en beroepstermijn te laten vervallen, vergelijkbaar met het adviesrecht van artikel 30 WOR. De Koninklijke Horeca Nederland pleit voor een eenvoudiger en korter aanvraagproces, door het adviesrecht van de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering te vervangen voor een informatierecht, waarbij het niet nodig is hetzelfde proces als bij de initiële aanvraag te doorlopen.
Op grond van artikel 25, lid 1 WOR heeft de ondernemingsraad een adviesrecht. Het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis regelt dat dit adviesrecht van toepassing is voorafgaand aan een initiële aanvraag en aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak bij UWV en schept vergelijkbare verplichtingen voor de ondernemer ten aanzien van de personeelsvertegenwoordiging en de personeelsvergadering. De regering is van mening dat dit een passende vorm is van het betrekken van de medezeggenschap, waarbij enerzijds rekening is gehouden met de wens om zo snel mogelijk tot duidelijkheid te komen over de mogelijke inzet van de instrumenten, en waarbij anderzijds de stem van de werknemer

middels de medezeggenschap wel voldoende meegenomen kan worden, onder andere bij de beoordeling van de initiële aanvraag door UWV. Als de beroepsmogelijkheid voor ondernemingsraden zou komen te vervallen, dan verzwakt dit het adviesrecht van de ondernemingsraad. Het vervangen van het adviesrecht door het informatierecht zorgt ook voor een vermindering van de invloed van de medezeggenschap op de initiële aanvraag. De medezeggenschap hoeft dan namelijk alleen geïnformeerd te worden. Een (schriftelijk) advies, waarin de standpunten van de medezeggenschap verwoord staan, en wat door UWV betrokken kan worden, is dan niet langer aanwezig. Wel is ervoor gezorgd dat de reguliere opschortings- en beroepstermijnen uit de WOR zijn ingekort om de snelheid te bevorderen. Daarnaast geldt dat indien de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering afziet van het adviesrecht of als er geen beroep wordt ingediend bij de Ondernemingskamer, de werkgever meteen een aanvraag op grond van dit wetsvoorstel kan indienen bij UWV.

Koninklijke INretail, Techniek Nederland en de Nederlandse orde van advocaten geven aan dat de twee weken, die de ondernemingsraad en de personeelsvertegenwoordiging hebben om tot een advies te komen, in tijden van crisis te lang is. Het kan de aanvraag onnodig vertragen. Koninklijke INretail stelt voor om de termijn van twee weken daarom terug te brengen naar hoogstens enkele dagen.
Deze aanbeveling kan niet worden overgenomen, aangezien de ondernemingsraad en de personeelsvertegenwoordiging voldoende tijd moeten krijgen om tot een goed advies te komen. Ook hebben de ondernemingsraad en de personeelsvertegenwoordiging het recht om zich te laten bijstaan door deskundigen. Dit kan niet altijd binnen enkele dagen.

SBI Formaat stelt voor om aan artikel 3, eerste lid, sub c toe te voegen dat de werkgever een afschrift van het advies of schriftelijke verklaring dat is afgezien van het uitbrengen van het advies verstrekt.
Deze suggestie is niet overgenomen, omdat bij ministeriële regeling wordt bepaald welke gegevens en beschreiden de werkgever moet verschaffen bij een aanvraag. Uit de memorie van toelichting volgt dat het wel het voornemen is om de werkgever een dergelijk afschrift te laten aanleveren bij een aanvraag.

SBI Formaat stelt ook voor om in de wettekst te verduidelijken dat de werkgever de ondernemingsraad voorziet van een volledig overzicht van de basisinformatie die de werkgever bij zijn verzoek tot herplaatsing dan wel loonsubsidie aan UWV moet indienen.
Dit is ook niet overgenomen, omdat op basis van de WOR de werkgever reeds gehouden is om de ondernemingsraad en de personeelsvertegenwoordiging desgevraagd alle inlichtingen en gegevens te verstrekken die deze voor de vervulling van hun taak redelijkerwijze nodig hebben. Wel zal in het kader van voorlichting een handreiking voor ondernemingsraden geschreven worden, om de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering zo goed mogelijk te ondersteunen bij de adviesaanvraag.

Tot slot doet SBI Formaat enkele suggesties om de WOR parallel te wijzigen, zodat de verkorte termijnen ook daar opgenomen worden. Daarvoor is niet gekozen, om de continuïteit van de WOR te waarborgen. De verplichting voor de ondernemer om de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen is opgenomen in artikel 3, leden 1 en 2. De verkorte termijnen in artikel 6, lid 3. Dit zorgt voor voldoende kenbaarheid. Wanneer een ondernemer gebruik wil maken van de instrumenten uit dit wetsvoorstel, zal hij immers het Wetsvoorstel

personeelsbehoud bij crisis ter hand nemen waaruit de afwijkende termijnen voor het adviesrecht volgen.

Techniek Nederland vraagt in haar reactie hoe de informatieverplichting richting vakbonden (via het meldpunt) zich verhoudt tot het advies van de medezeggenschap.
Het adviesrecht van de medezeggenschap reikt verder dan het recht van een vereniging van werknemers om geïnformeerd te worden dat de werkgever het voornemen heeft om arbeidsrechtelijke instrumenten in te gaan zetten. Dit zodat de vereniging van werknemers de werknemer indien nodig bij kunnen staan bij de eventuele inzet van de arbeidsrechtelijke instrumenten.

Melding aan vakbond

De Raad Nederlandse Detailhandel benoemt dat de verplichting tot melding bij het nieuw in te richten vakbondsmeldpunt niet moet leiden tot nieuwe «rechten» van inspraak van vakbonden, daar waar die zich nu in de praktijk niet voordoen.
Voor onderhavig wetsvoorstel geldt alleen een meldingsplicht. Dat betekent dat de vakbond geen nieuwe rechten van inspraak zal hebben naar aanleiding van een aanvraag op grond van dit wetsvoorstel.

In een anonieme reactie werd gevraagd of vakbonden minstens adviesrecht zouden kunnen krijgen alvorens UWV een werkgever toestemming geeft om de instrumenten uit het wetsvoorstel in te zetten.
Er geldt op grond van de WOR een adviesrecht voor de ondernemingsraad, en twee keer adviesrecht is niet wenselijk. Daarnaast is het expertiseterrein van vakbonden de arbeidsrechtelijke relatie tussen werkgever en werknemer. Bij de initiële aanvraag staat de vraag centraal of de werkgever geraakt wordt door een crisis. Vakbonden hebben hier over het algemeen geen of onvoldoende zicht op. Bij de inzet van de arbeidsrechtelijke instrumenten kunnen zij echter een belangrijke rol spelen in het bijstaan van werknemers bij de vraag of de arbeidsrechtelijke instrumenten juist worden toegepast. Daarom is het wel van belang dat zij geïnformeerd worden dat de werkgever het voornemen heeft om de arbeidsrechtelijke instrumenten in te zetten, zodat zij werknemers kunnen bijstaan in de periode dat de arbeidsrechtelijke instrumenten daadwerkelijk worden ingezet.

De Nederlandse orde van advocaten had de suggestie om, mede in acht nemende het TUI-arrest, te verduidelijken of de plicht om een belanghebbende vereniging van werknemers te informeren «slechts» een meldingsplicht betreft, of ook een overleg- of zelfs onderhandelingsplicht.
In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat het slechts om een meldingsplicht gaat, en niet om een overleg- of onderhandelingsplicht.

Rechtsbescherming bij initiële aanvraag

In een anonieme reactie is gevraagd of de werknemer betrokken kan worden bij de procedures bij UWV en de mogelijkheid heeft om verweer te voeren als hij het niet eens is met de aanvraag van zijn werkgever. Aangezien bij de aanvraag nog niet duidelijk is of de werkgever de arbeidsrechtelijke instrumenten mag inzetten en voor welke werknemers de arbeidsrechtelijke instrumenten worden ingezet als de werkgever een positieve beschikking van UWV ontvangt, wordt een werknemer niet betrokken bij de aanvraag. Bovendien kunnen werknemers invloed uitoefenen bij de aanvraag middels het advies van de ondernemingsraad, de personeelsvergadering of de personeelsvertegenwoordiging.

Bedrijfseconomisch ontslag

Koninklijke INretail merkt in het kader van draagvlak op dat het ontslagverbod werkgevers verplicht vooruit te kijken, wat juist lastig is in tijden van crisis. Koninklijke Horeca Nederland en de Nederlandse orde van advocaten pleiten ervoor om het ontslagverbod na afloop van het subsidietijdvak om bedrijfseconomische redenen achterwege te laten. Het wetsvoorstel is gericht op behoud van zoveel mogelijk werknemers. Vanuit dit doel wordt van werkgevers gevraagd om goed na te denken of het inzetten van arbeidsrechtelijke instrumenten (die impact hebben op werknemers), op de langere termijn tot zoveel mogelijk behoud van werknemers zal leiden, of dat de conclusie getrokken moet worden dat structurele herziening onvermijdelijk is. In dat geval is het vanuit economisch perspectief verstandiger om niet eerst een aantal maanden de arbeidsrechtelijke instrumenten uit het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis in te zetten, maar meteen in te zetten op herallocatie. Van een ontslagverbod is overigens geen sprake, want de werkgever heeft altijd de mogelijkheid om een verzoek in te dienen voor toestemming van UWV, een ontslagcommissie of de kantonrechter om de arbeidsovereenkomst van de werknemer op te zeggen. De werkgever kan vanaf het moment van indienen dan alleen geen arbeidsrechtelijke instrumenten meer inzetten voor desbetreffende werknemer en ook niet meer in aanmerking komen voor loonsubsidie. Daarnaast wordt de loonsubsidie over de periode voorafgaand aan het verzoek om toestemming met 25% verlaagd. Daarbij is een evenwicht gezocht tussen een drempel die wel degelijk impact heeft voor de werkgever, zonder dat de werkgever tot faillissement wordt gedwongen op het moment dat hij toch om bedrijfseconomische redenen ontslag moet aanvragen voor een werknemer gedurende of tot en met vier maanden na afloop van het crisistijdvak.

Koninklijke INretail heeft aangegeven dat vakbonden en medewerkers bedrijven kunnen gaan bevragen over waarom zij hebben gekozen voor ontslag wegens bedrijfseconomische redenen, terwijl ze deze regeling ook hadden kunnen gebruiken en daarmee het wetsvoorstel een nieuwe norm kan stellen.
Het is de vraag of het erg is dat deze norm ontstaat. Deze norm strookt namelijk juist met het doel van het wetsvoorstel, namelijk het behouden van zoveel mogelijk werknemers.

Instrumenten

In een anonieme reactie wordt gevraagd of UWV ook oordeelt over de inzet van de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling. Dit is niet mogelijk, omdat het wetsvoorstel zo is vormgegeven dat de inzet van de instrumenten louter civielrechtelijk van aard is. Deze vormgeving van het wetsvoorstel vloeit voort uit het feit dat de arbeidsrechtelijke instrumenten ingrijpen op de individuele civielrechtelijke afspraken tussen werkgever en werknemer. De met het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde uitzonderingen op de civielrechtelijk geldende uitgangspunten met betrekking tot de arbeidsovereenkomst dienen daarom ook in titel 10 van Boek 7 BW te worden opgenomen, zie hiervoor ook de uitleg in paragraaf 3.1.

De FME heeft gereageerd op het moeten inzetten van de instrumenten per groep van uitwisselbare functies, voor een gelijk percentage. De FME is van mening dat het herplaatsen van personeel maatwerk vergt, waarbij het minder haalbaar lijkt om meerdere werknemers gedeeltelijk te herplaatsen, dan één werknemer volledig. De voorwaarde dat de instrumenten voor een gelijk percentage moeten worden ingezet,

belemmert volgens de FME de flexibiliteit van de werkgever in een crisissituatie.
Er is voor deze voorwaarde gekozen zodat willekeur van de werkgever jegens werknemers wordt voorkomen. De werkgever behoudt echter wel enige mate van vrijheid met het bepalen van de functiecategorie.

Herplaatsing

In de internetconsultatie zijn diverse reacties binnengekomen op het gestelde kader bij de herplaatsing van werknemers: de reistijd geldt als werktijd, en de werkgever moet de extra reiskosten vergoeden. Koninklijke INretail, Techniek Nederland, de Raad Nederlandse Detailhandel en de FME stellen dat de overheid geen secundaire arbeidsvoorwaarden bij wet dient te bepalen, omdat de wetgever zich hiermee begeeft op het domein van arbeidsvoorwaarden wat aan de sociale partners is voorbehouden.
Bij het tot stand komen van dit kader stond voorop dat de werkgever in crisistijd snel moet kunnen handelen. Onderhandelingen tussen de werkgever en individuele werknemers over wat gezien wordt als passende reistijd en reiskosten, werken vertragend. Ook staan onderhandelingen over wat als passende arbeid wordt gezien op gespannen voet met de aard van het wetsvoorstel waarbij werkgevers juist tijdelijk eenzijdig wijzigingen mogen aanbrengen in de overeengekomen civielrechtelijke afspraken om in een tijd van crisis werknemers te kunnen behouden. Om alle partijen maximale duidelijkheid te geven en daarmee de gewenste snelheid van handelen te kunnen garanderen, is het huidige kader opgenomen. Hierbij wordt niet ingegrepen in de secundaire arbeidsvoorwaarden door te bepalen tot welke maximale reistijd de werkgever mag herplaatsen, maar wordt flexibiliteit geboden aan de werkgever, waar de werknemer niet onevenredig nadelig door getroffen wordt.

Koninklijke INretail vraagt zich af of de wettekst voldoende houvast biedt met betrekking tot het instrument herplaatsing, aangezien het arbeidsrecht volgens Koninklijke INretail deels aan de kant wordt geschoven. Koninklijke INretail wijst voornamelijk op de loonwaarde, waarbij het in het arbeidsrecht onder andere mogelijk is om medewerkers werk te laten verrichten met een hogere loonwaarde en in het wetsvoorstel niet. Het vereiste maatwerk dat in bepaalde gevallen nodig zal zijn lijkt gezien de strikte voorwaarden uitgesloten te zijn. Koninklijke INretail vraagt op dit punt nadere verduidelijking.
In het wetsvoorstel is gekozen voor een gelijkwaardige of lagere loonwaarde, omdat er middels dit wetsvoorstel herplaatst kan worden zonder overleg met of instemming van de werknemer. Het is in die zin belangrijk dat wordt voorkomen dat een (veel) lager betaalde werknemer zonder overleg én zonder het salaris aan te passen, werk gaat doen dat ver boven zijn of haar niveau ligt. Uiteraard staat het de werkgever vrij om gebruik te maken van de mogelijkheden tot herplaatsing binnen het arbeidsrecht, in plaats van gebruik te maken van het wetsvoorstel. Zo kan de werkgever op grond van een eenzijdig wijzigingsbeding of op grond van goed werknemerschap onder voorwaarden de werknemer al dan niet tijdelijk vervangende werkzaamheden laten uitvoeren.

De Nederlandse orde van advocaten geeft aan dat als een aanvraag veel vertraging oploopt (door bijvoorbeeld een procedure bij de Ondernemingskamer), de mogelijkheid tot herplaatsen al snel vervalt. Dat acht de Nederlandse orde van advocaten onwenselijk.
Het klopt dat de mogelijkheid tot herplaatsen bij een procedure bij de Ondernemingskamer lastiger wordt. Het staat de werkgever echter vrij om met de werknemer in gesprek te gaan en via de mogelijkheden in het reguliere arbeidsrecht te herplaatsen (op grond van een eenzijdig wijzigingsbeding of goed werknemerschap).

Norton Rose Fulbright merkt op dat dit wetsvoorstel niet rept over het instructierecht van de werkgever en de gehoorzaamheidsplicht van de werknemer dat het instructierecht met zich mee zou brengen. Norton Rose Fulbright adviseert om een herplaatsing op basis van het instructierecht te onderzoeken, omdat de organisatie twijfelt of de huidige invulling van het instrument herplaatsing binnen het wetsvoorstel voldoende snelheid biedt.
Zoals ook hierboven aangegeven, kan de werkgever ook al eerder met de werknemer in gesprek over herplaatsingsmogelijkheden. Daar heeft de werkgever geen positieve beschikking van UWV voor nodig. Daarbij is het instructierecht onderzocht, waaruit blijkt dat het niet zonder meer mogelijk is om via het instructierecht de werknemer (eenzijdig) te verplichten om ander werk te doen aangezien de instructies geen algemeen bindende voorschriften mogen tegenspreken of afspraken weerleggen die gemaakt zijn in het kader van de arbeidsovereenkomst. Derhalve wordt vastgehouden aan de huidige vormgeving van het instrument herplaatsing.

De Raad Nederlandse Detailhandel geeft aan dat de voorwaarden voor wat een passende functie zou zijn, een andere definitie kent dan het arbeidsrecht. Dat geeft naar de mening van de Raad Nederlandse Detailhandel onzekerheid.
Voor onderhavig wetsvoorstel is aangesloten bij het begrip van passende arbeid zoals dit in de WW na verloop van zes maanden geldt. Dat is een breder begrip dan in het arbeidsrecht. Het biedt de werkgever meer flexibiliteit. In paragraaf 3.3.2.2 van de memorie van toelichting is een verduidelijking opgenomen dat het gaat om passende arbeid, bedoeld zoals in de WW na verloop van zes maanden.

Ook geeft de Raad Nederlandse Detailhandel aan dat de bepalingen die toezien op herplaatsing van werknemers in tijden van crisis erg beperkt zijn wanneer herplaatsing alleen kan bij dezelfde werkgever of een werkgever die tot dezelfde groep behoort. De Raad Nederlandse Detailhandel pleit er voor om ook te kunnen herplaatsen bij een externe werkgever en roept op deze optie te onderzoeken.
Binnen het wetsvoorstel is dit inderdaad niet mogelijk. In individuele afspraken met de werknemer is er echter meer mogelijk. Het staat iedere werkgever vrij om hier buiten het wetsvoorstel om afspraken over te maken met individuele werknemers.

Doorwerking verminderde loondoorbetaling bij faillissement

Corporatum Debitum Consilium vraagt naar de doorwerking van de verminderde loondoorbetaling op de WW en de uitkering wegens betalingsonmacht bij faillissement.
Zoals in paragraaf 5.2. is opgenomen is de regering voornemens om een uitzondering op te nemen in het Dagloonbesluit waarmee doorwerking in de hoogte van de WW-uitkering kan worden voorkomen. In dezelfde paragraaf wordt ook ingegaan op de gevolgen van de verminderde loondoorbetaling voor de uitkering wegens betalingsonmacht.

Loonsubsidie

De Nederlandse orde van advocaten constateert in haar reactie op de internetconsultatie dat nergens in het wetsvoorstel (of de toelichting daarop) uitvoering wordt gegeven aan enige vermindering van subsidieverlening in het geval de werkgever gebruik kan maken van andere overheidsregelingen.
Het wetsvoorstel bevat geen expliciete bepalingen die samenloop met andere subsidieregelingen voor werkgevers tegengaat. Wel is in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 13, vierde lid (vernummerd naar

artikel 14, vierde lid) opgemerkt dat uitkeringen, voor zover het loon uit vroegere dienstbetrekking betreft, niet onder het loonbegrip vallen en er derhalve geen loonsubsidie over mag worden verstrekt. Voor uitkeringen die onder loon uit tegenwoordige dienstbetrekking vallen, zoals ziektewet-uitkeringen tijdens de duur van de dienstbetrekking en uitkering op grond van de WAZO, zullen nadere regels worden gesteld om te voorkomen dat hierover loonsubsidie mag worden verstrekt.

Termijnen

Diverse brancheverenigingen, zoals Koninklijke INretail, Techniek Nederland en de Raad Nederlandse Detailhandel hebben in hun internet-consultatiereactie aandacht gevraagd voor de termijnen in het wetsvoorstel. Daarbij stellen zij dat in crisistijd onverwijlde actie nodig is om faillissementen te voorkomen. Een adviesronde met de medezeggen-schap, en daarna een aanvraag bij UWV waar een beslistermijn van zes weken geldt, is te lang volgens deze organisaties, waardoor de regeling niet effectief zou zijn.
De brancheverenigingen stellen terecht dat in tijden van crisis snelheid geboden is. Dat is waarom bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is geprobeerd om de termijnen zo kort mogelijk te houden. Zo is de «redelijke termijn» voor het uitbrengen van advies door de medezeggen-schap voor dit wetsvoorstel ingevuld als twee weken, wat korter is dan normaal. Ook de opschortingstermijn voor het geval de werkgever en de medezeggenschap het niet eens worden, is ingekort tot twee weken. 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, en 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. Al met al duurt het enkele weken voordat de werkgever de instrumenten uit het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis kan inzetten. Zoals ook in reactie op de uitvoeringstoets van UWV in paragraaf 7.2 is aangegeven, mag van de werkgever 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. Zoals uitgewerkt in hoofdstuk 2 is het in dat geval economisch verstandiger om het bedrijf niet met een tijdelijke steunmaatregel in leven te houden, maar in te zetten op ingrijpende herstructurering of faillissement.

De Nederlandse orde van advocaten geeft ter overweging mee om de termijnen van artikel 16 lid 1 (verlenen en verlengen loonsubsidieaan-vraag) en artikel 17 lid 3 (betaling van het voorschot loonsubsidie) (vernummerd naar respectievelijk artikel 17 lid 1 en artikel 19 lid 3) in te korten, mede gelet op het feit dat bij de initiële aanvraag al een inhoude-lijke toets heeft plaatsgevonden of de werkgever geraakt is door de crisis. Artikel 17 geeft de beslistermijn weer die UWV heeft op de loonsubsidie-aanvraag van de werkgever. Ook hier is, net als bij de beslistermijn op de initiële aanvraag, gekozen voor de beslistermijn in de Awb. Ook hier geldt dat dit een uiterste termijn betreft. UWV zal alles in het werk stellen om de aanvragen die binnenkomen zo snel als mogelijk af te handelen. De verwachting is dat UWV bij gevallen die geen aanleiding geven tot nader onderzoek, binnen enkele dagen na de aanvraag een beschikking op de loonsubsidieaanvraag kan afgeven. De termijn voor het betalen van het voorschot na een positieve beschikking is vastgesteld op twee weken. Ook dit is een uiterste termijn.

De Taskforce Culturele en Creatieve sector heeft aangegeven dat de voorgestelde tijdvakken mogelijk te rigide zijn voor de dynamische aard van de culturele en creatieve sector. Een meer flexibele benadering van de

crisis- en subsidietijdvakken is volgens de Taskforce noodzakelijk om effectieve ondersteuning te bieden.
Er is in het wetsvoorstel veel flexibiliteit opgenomen; de initiële aanvraag kan met terugwerkende kracht worden gedaan, kan zien op een tijdvak van twee, vier of zes maanden en kan aangevraagd worden binnen de 26 weken vanaf de eerste dag van de crisis.

Doorbetalen pensioenpremies bij verminderde loondoorbetaling

De Pensioenfederatie vraagt om bevestiging of de aanname klopt dat op decentraal niveau, per onderneming en per pensioenfonds afspraken gemaakt kunnen worden over de precieze invulling met betrekking tot het doorbetalen van pensioenpremies bij loonvermindering, die voor een sector of onderneming nodig zijn (maatwerk).
Deze interpretatie van de Pensioenfederatie wordt onderschreven en bevestigd (zie ook paragraaf 5.2). Pensioenfondsen kunnen een uitwerking kiezen die het beste bij hen past, zo lang er geen afbreuk wordt gedaan aan het doel van de afspraak: terugval in de pensioenopbouw van werknemers te voorkomen. De memorie van toelichting behoeft geen nadere aanpassing op dit punt.

De Pensioenfederatie verzoekt om bevestiging dat de bestaande loonaangifteketen een extra code of rubriek krijgt voor «soort verminderd loon» (incidentele verminderde loondoorbetaling vanwege crisis) en een bijbehorend «percentage verminderd loon».
Het kan worden bevestigd dat het voornemen is dat er voor het wetsvoorstel een code of rubriek wordt gecreëerd binnen de bestaande loonaangifteketen. Deze technische uitvoeringsdetails lenen zich niet voor de memorie van toelichting. Deze informatie is wel gericht aan de Pensioenfederatie teruggekoppeld.

De Wet op de loonbelasting 1964 en het daarop gebaseerde uitvoeringsbesluit benoemen de fiscale ruimte om vanuit het brutoloon pensioen op te bouwen. De artikelen 10a en 10b van het Uitvoeringsbesluit Loonbelasting (hierna: UBLB) noemen de voorwaarden daarvoor. De Pensioenfederatie meent dat een enge uitleg van het besluit, zoals dat in de praktijk gebruikelijk is, pleit voor uitbreiding in het UBLB, en om «verminderde loondoorbetaling vanwege crisis» ook op te nemen in het UBLB.
De voorwaarden in artikelen 10a en 10b UBLB sluiten een afspraak om een terugval in pensioenopbouw van werknemers te voorkomen niet uit. Er is geen wettelijke bepaling die dergelijke afspraken in de weg staat. In de praktijk worden afspraken om een terugval in pensioenopbouw van werknemers te voorkomen ook gemaakt wanneer een werknemer voor langere tijd met (onbetaald) verlof gaat en toch pensioen wil blijven opbouwen. Deze situatie wordt ook niet expliciet genoemd in artikelen 10a en 10b UBLB, en de wet staat dit niet in de weg. Aan het verzoek om het UBLB uit te breiden wordt geen uitvoering gegeven. Het voorgaande geldt met inachtneming van de Wet fiscale behandeling van pensioenen.[124]

10.6 Advies Raad voor de Rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak (hierna: Raad) is gevraagd het conceptwetsvoorstel te beoordelen op de gevolgen voor de rechtspleging en de werklast van de gerechten en hierover advies uit te brengen. De Raad heeft het gevraagde advies in juli 2024 uitgebracht (2024/23). In deze paragraaf wordt op dit advies nader ingegaan en wordt het voorzien van een inhoudelijke reactie.

[124] *Stb.* 1999, 211.

In haar algemene opmerkingen geeft de Raad mee dat het tot stand brengen van een regeling die de interne wendbaarheid van werkgevers vergroot in tijden van crisis tot gevolg kan hebben dat, gelet op het advies van de Commissie Borstlap, een dergelijke flexibiliteit op een later moment ook zal worden toegepast in andere situaties dan de thans omschreven situaties.
Dit risico acht de regering beperkt door de duidelijke afbakening van het wetsvoorstel, inclusief de onderbouwing hiervan. Daarnaast is het wetsvoorstel onderdeel van een breder arbeidsmarktpakket dat meer bevat dan de beleidsvoornemens uit onderhavig wetsvoorstel. Vanzelfsprekend hangen de maatregelen met elkaar samen, en werken ze onderling op elkaar in om tot een arbeidsmarkt te komen die beter in balans komt. Dit kan de druk wegnemen waarnaar wordt gerefereerd in het advies van de Raad.

De Raad merkt op dat vanuit het oogpunt van een eenvoudige rechtsingang de structuur van het wetsvoorstel gecompliceerd kan zijn, als de bestuursrechter en de civiele rechter zich over dezelfde materie moeten buigen.
Bij de vormgeving is bewust gekozen voor deze dualiteit in het wetsvoorstel. Dit betekent dat er verschillende rechtsingangen zijn. Deze zien echter op andere vraagstukken, waarmee geen risico bestaat dat verschillende rechters over hetzelfde vraagstuk uitspraak doen. Als er een geschil ontstaat over de beschikking van UWV op de initiële aanvraag, zal de bestuursrechter zich buigen over de vraag of de werkgever geraakt is door de crisis in de zin van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis en aan de in het wetsvoorstel opgenomen criteria toetsen. Als de werknemer het niet eens is met de inzet van de arbeidsrechtelijke instrumenten (nadat de werkgever een positieve beschikking heeft gekregen op de initiële aanvraag) kan de civiele rechter zich buigen over de inzet van de arbeidsrechtelijke instrumenten. De civiele rechter dient uit te gaan van de beschikking van UWV of uitspraak van de bestuursrechter die formele rechtskracht heeft.

De Raad vraagt zich af op welke werknemers het wetsvoorstel betrekking heeft en meent een tegenstrijdigheid te zien in het al dan niet uitsluiten van AOW-gerechtigde werknemers. De Raad vraagt aanvullend wat de rechtspositie is van AOW-gerechtigde werknemers bij het inzetten van het instrument herplaatsing en wat deze werknemers dan ontvangen.
De regering wil dit graag verduidelijken. Voor de toepassing van de instrumenten verminderde loondoorbetaling en herplaatsing, beiden op te nemen in een nieuw artikel in Boek 7 van het BW, geldt het brede werknemersbegrip uit het BW, waar ook AOW-gerechtigden onder vallen. Zij tellen dus mee bij het bepalen van de categorie uitwisselbare functies en kunnen met andere werknemers binnen die categorie herplaatst worden. In dat geval krijgen zij voor deze gewerkte uren 100% doorbetaald. Er is voor dit brede werknemersbegrip gekozen, omdat het wenselijk is dat de werkgever de arbeidsrechtelijke instrumenten zo breed mogelijk kan inzetten. Voor de loonsubsidie geldt echter het in artikel 1 van dit wetsvoorstel opgenomen werknemersbegrip: de werknemer in de zin van de WW. Dit betekent onder andere dat de AOW-gerechtigde werknemer daar buiten valt (zij kunnen ook geen aanspraak maken op een WW-uitkering). Werkgevers kunnen derhalve voor deze groep geen loonsubsidie ontvangen. De regering heeft er voor gekozen om AOW-gerechtigde werknemers uit te sluiten van de loonsubsidie aangezien dit in overeenstemming is met veel andere sociale regelingen die de loonkosten voor werkgevers verlagen (zie ook paragraaf 3.3.3 onder *Uitzonderingen bij de loonsubsidie*). Door de gekozen financiering voor dit wetsvoorstel via de AWf-premie te laten lopen, hoeven werkgevers voor AOW-gerechtigden (waarvoor zij geen AWf-premie

hoeven af te dragen) ook niet mee te betalen aan de financiering van de loonsubsidie.

De Raad constateert dat in het wetsvoorstel overheidswerknemers anders – en beter – worden behandeld dan overige werknemers als gevolg van de uitsluiting van overheidswerkgevers en overheidswerknemers. De Raad oordeelt dat dit niet strookt met de normalisering van de rechtspositie van overheidswerknemers sinds 1 januari 2020.
De regering onderkent dat in dit wetsvoorstel overheidswerknemers anders worden behandeld dan andere werknemers. De reden hiervoor is dat er geen sprake is van gelijke gevallen. De overheidswerkgever die tijdens een crisis waarin werknemers tijdelijk hun werkzaamheden niet kunnen uitvoeren zal geen problemen ondervinden in de (uit publieke middelen afkomstige) financiering van zijn organisatie en zal derhalve de lonen gewoon kunnen blijven doorbetalen. Het zou daarom onnodig en zelfs ongewenst zijn als de overheidswerkgever de instrumenten in dit wetsvoorstel, die de werkgever ondersteunen in het kunnen doorbetalen van de lonen, zou kunnen inzetten. Zelfs als de overheidswerkgever, al dan niet als gevolg van een crisis, moet bezuinigen en/of reorganiseren, dan passen daarbij geen tijdelijke instrumenten die personeelsbehoud als doel hebben.

De Raad merkt op dat de begrippen «loon» en «subsidiabele uren» ontbreken in de begrippenlijst en adviseert deze begrippen te definiëren. Hiervoor is niet gekozen. De inkadering van «subsidiabele uren» staat in artikel 12 van het wetsvoorstel. De beschrijving leent zich beter voor opname in een separaat, normstellend artikel, omdat de definitie niet te vatten is één zin. Daarnaast komt het de leesbaarheid ten goede. Ook «loon» leent zich niet voor een definiëring in de begrippenlijst. In artikel 14 van het wetsvoorstel staat dat bij de berekening van het geconstrueerde loon uitgegaan wordt van het loon, bedoeld in artikel 16 van de Wet financiering sociale verzekeringen, voor zover het betreft loon uit tegenwoordige dienstbetrekking en dat er per ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over wat er wordt verstaan onder dit loon.

Verder overweegt de Raad dat ten aanzien van de mogelijkheid een situatie bij ministeriële regeling als crisis aan te wijzen zoals bedoeld in het derde en vijfde lid van artikel 2, het niet uitgesloten is dat een dergelijke regeling een concretiserend besluit van algemene strekking is. De Raad adviseert om hieraan aandacht te besteden in de memorie van toelichting.
Een concretiserend besluit van algemene strekking betreft een afzonderlijk besluit dat geen zelfstandige normstelling bevat en waarin slechts de werkingssfeer van een norm van een algemeen verbindend voorschrift wordt geconcretiseerd naar plaats, tijd of object.[125] Uit de jurisprudentie (onder meer in uitspraken van 11 juni 2014[126], en 27 februari 2019[127]) volgt dat een algemeen verbindend voorschrift een naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regel betreft, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent. Daarvan is hier sprake. De aanwijzing van een crisis, zoals die volgt uit zowel het derde en vijfde lid van artikel 2, is een algemene aanwijzing in welke omstandigheid er sprake is van een crisis in de zin van het wetsvoorstel. Deze aanwijzing geldt niet specifiek voor één werkgever, maar zal een onbepaald aantal werkgevers betreffen omdat vooraf niet bekend is welke werkgevers geraakt zijn door de aangewezen crisis.

---

[125] ABRvS 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:764 (concl. A-G mr. G. Snijders en mr. R.J.G.M. Widdershoven).
[126] ABRvS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2060.
[127] ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595.

Eventuele toekomstige werkgevers kunnen er ook onder vallen. Daarnaast maakt de aanwijzing onderdeel uit van een keten van wetgeving met betrekking tot personeelsbehoud tijdens een crisis en heeft daarbinnen een zelfstandig normstellend karakter.

De Raad vraagt zich af of het mogelijk is om het gemiddelde van 20% over een langere periode te nemen, omdat een crisis zich tevens kan afspelen in een periode die langer dan twee maanden duurt. In dit kader vraagt de Raad zich verder af of daarvoor een hardheidsclausule uitsluitsel zou kunnen bieden.
Het is binnen het wetsvoorstel al mogelijk om te middelen binnen de perioden van twee maanden waarop de aanvraag ziet. Dit geldt ook voor verlengingsaanvragen. Er is gekozen om geen hardheidsclausule op te nemen in het wetsvoorstel.

Het is de Raad niet duidelijk wat de reden is voor het inkorten van de opschortingstermijn, waarin de ondernemingsraad de kans heeft om naar de Ondernemingskamer te stappen, naar twee weken. De Raad verzoekt om een nadere verduidelijking en uitleg van deze specifiek gekozen verkorte termijnen.
Dit is inmiddels verduidelijkt in de memorie van toelichting. Het inkorten van de termijn zorgt er voor dat de in crisis verkerende werkgever sneller duidelijkheid krijgt of hij de instrumenten kan inzetten.

De Raad heeft in haar advies opgemerkt dat in artikel 2 de verhouding tussen het eerste lid en de navolgende leden enigszins verwarrend is. Conform haar advies is dit artikel nu aangepast. Het eerste lid is nu zo verwoord dat alleen onvoorzienbare omstandigheden, die buiten het reguliere ondernemingsrisico vallen, bedoeld in het tweede, derde en vijfde lid een crisis kunnen vormen.

De Raad vraagt zich ten aanzien van het begrip «onvoorzienbare omstandigheden» af of niet veel situaties tot op zekere hoogte voorzienbaar zijn en adviseert om ter verduidelijking een nadere toelichting op te nemen. Volgens Van Dale betekent voorzien «van tevoren zien» en «zien aankomen». Onvoorzienbare omstandigheden zijn daarmee omstandigheden die men niet van tevoren kan zien aankomen. Het feit dat een omstandigheid zich kan voordoen maakt die omstandigheid nog niet voorzienbaar. Voor de in artikel 2 tweede lid genoemde omstandigheden (brand, explosie, uitzonderlijke weersomstandigheden, planten- of dierziekten) geldt naar hun aard dat de werkgever ze niet van tevoren kan zien aankomen. Hoewel de werkgever op de hoogte is van de mogelijkheid dat deze situaties kunnen voorkomen, dienen ze zich onaangekondigd en plotseling aan. Deze omstandigheden worden in dit wetsvoorstel daarom als onvoorzienbaar beschouwd. Voor de in artikel 2 derde lid genoemde omstandigheden (uitval infrastructuur, gewapend conflict, sanctie, ramp of epidemie) zal dit niet altijd het geval zijn. Zo zal bijvoorbeeld een aangekondigde uitval van infrastructuur of een sanctie vanuit een land dat al langer in conflict is met Nederland of haar bondgenoten niet zonder meer als onvoorzienbaar kunnen worden beschouwd. Als de specifieke situatie onvoorzienbaar is, en het tevens niet onaannemelijk is dat de omstandigheid gedurende ten minste één maand zal leiden tot ten minste 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit binnen de onderneming van één of meerdere werkgevers, kan de omstandigheid bij ministeriële regeling als crisis worden aangewezen.

De Raad adviseert de open norm van artikel 2 lid 5 Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis nader te concretiseren.
Dit is niet mogelijk, omdat het gaat om crises die op dit moment nog niet kunnen worden voorzien, bijvoorbeeld een crisis die zich nog nooit eerder

heeft voorgedaan. De toelichting is wel aangevuld met een toelichting aan de hand van welk kader getoetst zal worden of het een crisis volgens categorie 3 betreft.

Verder merkt de Raad op dat in het wetsvoorstel payrollwerknemers niet meetellen voor de bepaling van het percentage vermindering van de inzet van de arbeidscapaciteit, en stelt daarop de vraag of ondernemingen die hun werknemers hebben ondergebracht in een personeels-bv wel in aanmerking kunnen komen voor het wetsvoorstel.
Voor de bepaling van de verminderde inzet van arbeidscapaciteit wordt gekeken naar de werknemers die een arbeidsovereenkomst hebben met de werkgever die de aanvraag indient. De werkgever die ZZP-ers, uitzendkrachten of payroll-medewerkers inleent heeft met hen geen arbeidsovereenkomst en zij tellen daarom niet mee. Het uitzendbureau of de payroll-organisatie kan overigens wel een eigen aanvraag indienen op grond van dit wetsvoorstel voor zover zij werknemers in dienst hebben die getroffen worden voor een crisis bij een inlenende werkgever, als zij aan de overige voorwaarden voldoen (het moet aannemelijk zijn dat er gemiddeld 20% van de arbeidscapaciteit niet kan worden benut als gevolg van de crisis bij de inlenende werkgever). De vraag of ondernemingen met een personeels-bv in aanmerking kunnen komen voor dit wetsvoorstel kan bevestigend worden beantwoord. De personeels-bv kan als formele werkgever de aanvraag indienen en kan, indien aan de voorwaarden wordt voldaan, de arbeidsrechtelijke instrumenten en de loonsubsidie toepassen ten aanzien van de werknemers. Zie voor nadere toelichting paragraaf 10.5.

De Raad vraagt zich af wat er geldt na het aflopen van een oorspronkelijke cao, zonder dat er een nieuwe cao is afgesloten. De vraag is of de oorspronkelijke cao in dat geval nawerking heeft voor de herplaatste werknemer.
Het antwoord luidt dat hier de gewoonlijke regels van nawerking gelden. Het is afhankelijk van de gebondenheid van de werkgever en de werknemer met de cao.

De Raad adviseert om ook het begrip passende arbeid te omschrijven in de begrippenlijst en beveelt aan om in de memorie van toelichting enkele voorbeelden te geven van situaties die in een periode van crisis wél en niet als passende arbeid worden geacht.
De memorie van toelichting is aangevuld met enkele voorbeelden. Het begrip passende arbeid is omschreven in het BW, waar de arbeidsrechtelijke instrumenten onder vallen.

De Raad heeft aangegeven dat een lager SV-loon niet tot een lagere transitievergoeding leidt, terwijl dit in de memorie van toelichting wel zo beschreven stond.
Dit is aangepast.

De Raad constateert dat pagina 61 (noot 52) van het voorgelegde conceptvoorstel stelt dat als voorwaarde voor het verkrijgen van een WW-uitkering «verlies van baan» geldt, doch dat is, gelet op artikel 1a WW, niet juist. Voorwaarde voor een WW-uitkering is het verlies aan arbeidsuren, en van verlies aan arbeidsuren is sprake bij het verlies van loonaanspraak.
De tekst van de memorie van toelichting is hierop aangepast.

Naar aanleiding van onder andere het door de Raad uitgebrachte advies van juli 2024, gesprekken met UWV over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en de inbreng van de internetconsultatie is in het wetsvoorstel onder andere een wijziging doorgevoerd die ziet op de

rechtsbescherming. In het aangepaste wetsvoorstel wordt bezwaar bij de initiële aanvraag uitgesloten en wordt rechtstreeks beroep mogelijk gemaakt. Daarom is de Raad in april 2025 om aanvullend advies gevraagd.
In het aanvullend advies schrijft de Raad zich te kunnen vinden in de wijziging. De Raad benadrukt dat het hier gaat om uitzonderlijke regelgeving die alleen in crisissituaties geldt waarin snelheid van groot belang is. Dit is de reden dat de Raad zich kan vinden in de wijziging. De Raad verwacht dat er, steeds op tijdelijke basis, een verhoging van de werklast van de Rechtspraak kan ontstaan, omdat het aantal beroepen incidenteel kan toenemen door crises. De Raad verwacht niet dat dit aantal (en het daaropvolgende hoger beroep) een grote vlucht zal nemen. Verder verwacht de Raad niet dat deze zaken, indien zij behandeld worden, een zodanige complexiteit zullen hebben dat extra behandeltijd nodig is. Tevens schrijft de Raad, in lijn met het eerder uitgebrachte advies, dat door het onvoorzienbare karakter van crises werklastgevolgen zich op voorhand moeilijk laten voorspellen en kwantificeren.

11. Overgangsrecht en inwerkingtreding

In de Wet Werk en Zekerheid is geregeld dat het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (hierna: BBA) wordt ingetrokken. Daarbij is geregeld dat voor de verschillende artikelen of onderdelen van de artikelen van het BBA bij koninklijk besluit het tijdstip waarop deze vervallen verschillend kan worden gesteld. Gelijktijdig met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen de nog van kracht zijnde artikelen uit het BBA – de artikel 1, 2 en 8 – bij koninklijk besluit komen te vervallen en zal ook komen te vervallen de op het BBA gebaseerde Beleidsregels ontheffing verbod op werktijdverkorting 2004. Het wetsvoorstel voorziet immers in een vergelijkbare regeling voor werkgevers die getroffen worden door de calamiteiten waar de WTV voor was bedoeld (zie ook paragraaf 3.2). Met betrekking tot de WTV voorziet artikel XXII, tweede lid, van de Wet Werk en Zekerheid in overgangsrecht. Dit overgangsrecht regelt dat werkgevers tot en met het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een WTV-aanvraag kunnen indienen en daaropvolgend nog maximaal drie aanvragen kunnen indienen tot verlenging van een ontheffing op grond van artikel 8 BBA. Dit overgangsrecht zal bij koninklijk besluit in werking treden zodra dit wetsvoorstel in werking treedt.

De voorwaarden van de WTV en het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis verschillen op onderdelen van elkaar, zoals nader toegelicht in paragraaf 2.2 en 3.2. Dit kan ertoe leiden dat het voor werkgevers die een crisis ervaren rondom de datum van inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel onder omstandigheden aantrekkelijker is om te wachten met het indienen van een aanvraag. De verwachting is dat dit niet op grote schaal zal gebeuren.

Het tijdstip van inwerkingtreding van de voorgestelde wet zal bij koninklijk besluit worden bepaald. Hierbij zal rekening worden gehouden met de benodigde implementatietermijn voor UWV om de systemen in orde te maken nadat het wetsvoorstel door beide Kamers is aangenomen.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikelsgewijze toelichting

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Algemene begrippen

Het voorgestelde artikel 1 bevat de begripsbepalingen die voor de voorgestelde Wet personeelsbehoud bij crisis van belang zullen zijn. De begripsbepalingen hebben geen betrekking op de met dit wetsvoorstel te wijzigen andere wetten zoals bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 7:660b BW; daarvoor geldt uiteraard het begrippenkader van de desbetreffende wet. De begrippen worden hier onder artikel 1 toegelicht, tenzij de begripsbepaling een verwijzing betreft naar een ander artikel in dit wetsvoorstel. In die gevallen is de toelichting opgenomen bij het artikel waarnaar wordt verwezen. De begrippen overheidswerkgever en -werknemer komen aan de orde bij het werkgevers- en werknemersbegrip.

Arbeidscapaciteit:

Dit betreft de werkzaamheden die op basis van een arbeidsovereenkomst tussen de werkgever en zijn werknemers zijn bedongen. Werkzaamheden op basis van een uitzendovereenkomst zullen hier dus voor de inlenende werkgever niet onder vallen. Er is namelijk geen sprake van een arbeidsovereenkomst tussen de inlenende werkgever en de uitzendkracht. Ook bijvoorbeeld werkzaamheden op basis van een overeenkomst van opdracht zullen evenmin onder deze definitie vallen; daar wordt niet voldaan aan het vereiste van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 7:610 BW.

Loonaangifte:

Voor het begrip loonaangifte wordt verwezen naar artikel 28, eerste lid, onderdeel d, van de Wet op de loonbelasting 1964. Uit dat artikel volgt dat hieronder wordt verstaan de opgave die de werkgever aan de inspecteur dient te verstrekken van de bij ministeriële regeling, in overeenstemming met Onze Minister, en na overleg met het Centraal Bureau voor de Statistiek, te bepalen gegevens, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, waaronder gegevens ten behoeve van de doelen van de polisadministratie, bedoeld in artikel 33, tweede lid, onderdelen a, d en e, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

Loonheffingennummer:

Het loonheffingennummer is een door de Belastingdienst toegekende identificatie waaronder de werkgever bekend is bij de Belastingdienst en het UWV. Het loonheffingennummer bestaat uit het BSN/RSIN of fiscaalnummer van de werkgever gevolgd door de hoofdletter L en een subnummer. Het loonheffingennummer is het nummer waarmee de werkgever loonaangifte doet van de werknemers die onder die administratieve eenheid werkzaam zijn. Onder dit nummer zijn die werknemers ook opgenomen in de polisadministratie. Omdat het UWV de berekening van de loonsubsidie baseert op de gegevens die zijn opgenomen in de polisadministratie is het loonheffingennummer relevant voor de loonsubsidie.

Overheidswerkgever:

Overheidswerkgevers zijn de overheidswerkgevers als bedoeld in artikel 1, onderdeel i, van de WW. Het gaat dan om publiekrechtelijke lichamen (Rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen, maar ook bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, Politie, Defensie, Belastingdienst, of de Sociale Verzekeringsbank) en de onderwijssectoren. Ook zijn een aantal privaatrechtelijke lichamen met een directe link met de overheid aangemerkt als overheidswerkgever. Overheidswerkgeversvallen op grond van de definitie van «werkgever» niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Deze werkgevers worden gefinancierd vanuit publieke middelen. Ook tijdens een crisis zal deze bekostiging gecontinueerd blijven. Het is daarom onnodig en beleidsmatig onwenselijk overheidswerkgevers additionele ondersteuning te geven tijdens crisis, zoals beoogd met dit wetsvoorstel. De voorgestelde ondersteuningsmaatregelen voor ondernemers ten behoeve van wendbaarheid en baanbehoud, zullen om die reden voor deze categorie werkgevers niet gelden.

Overheidswerknemer:

Overheidswerknemers zijn de personen die vallen onder het overgangsrecht van artikel 53 van de Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen, de beroepsmilitairen en het personeel van de Koninklijke Hofhouding allen jonger dan de AOW-gerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 1, onderdeel j, van de WW, en vallen niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel. De reden daarvoor is dezelfde als de uitzondering van de overheidswerkgever.

Polisadministratie:

Voor het begrip polisadministratie wordt verwezen naar artikel 33 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Het begrip is relevant voor de paragraaf over loonsubsidie. De hoogte van de loonsubsidie zal namelijk worden berekend op basis van gegevens die volgen uit de polisadministratie.

Vereniging van werknemers:

Voor dit begrip gelden drie cumulatieve vereisten:
1. de vereniging moet volgens haar statuten de belangen behartigen van leden die werknemers zijn.
2. de vereniging moet werkzaam zijn als een vakbond;
3. de vereniging moet ten minste twee jaar rechtspersoonlijkheid bezitten.

Verloonde uren:

De verloonde uren zien op de uren waarover loon is betaald en waarvan door de werkgever ingevolge artikel 28, eerste lid, onderdeel d, van de Wet op de loonbelasting 1964 opgave aan de inspecteur is gedaan. Hieronder vallen ook uren waarin de werknemer vanwege crisis niet heeft kunnen werken. Deze uren moeten immers ook worden uitbetaald, met dien verstande dat hiervoor een verminderde loondoorbetaling geldt, mits aan de voorwaarden van artikel 3, eerste lid, wordt voldaan. De verloonde uren zijn relevant voor de berekening van het percentage werktijdvermindering in artikel 14, tweede en vierde lid.

Werkgever:

Werkgever in de zin van dit wetsvoorstel is de werkgever in de zin van de WW, niet zijnde een overheidswerkgever. Het gaat dan op grond van artikel 9 WW om natuurlijke personen of lichamen als bedoeld in de WW tot welk een of meer natuurlijke personen in dienstbetrekking staan. Uit het begrip lichaam volgt dat het steeds gaat om het niveau (gelijk aan dat) van de rechtspersoon. Dus niet op vestigingsniveau of concernniveau.

Een werkgever die aan deze definitie voldoet heeft op grond van dit wetsvoorstel een aantal rechten en bevoegdheden. Zo kan hij het UWV vragen vast te stellen of hij voldoet aan de in artikel 3 van dit wetsvoorstel genoemde voorwaarden, te weten: is de werkgever geraakt door een crisis, heeft de werkgever de vakbond geïnformeerd en heeft hij advies gevraagd aan de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de in een onderneming werkzame personen, bijeengekomen in een personeelsvergadering. Als het UWV vaststelt dat hij inderdaad voldoet aan deze voorwaarden, dan zal de werkgever vervolgens op grond van het BW – op grond van in het BW op te nemen nadere voorwaarden – ten aanzien van werknemers waarmee hij een arbeidsovereenkomst heeft, gebruik kunnen maken van de arbeidsrechtelijke instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling (zie ook de toelichting op de voorgestelde artikelen 3 en 7:660b BW). Deze zelfde werkgever maakt, indien hij daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van de verminderde loondoorbetaling, vervolgens aanspraak op een loonsubsidie als bedoeld in de voorgestelde paragraaf 3 van dit wetsvoorstel.

De werkgevers die op grond van de artikelen 10 tot en met 12 WW als werkgever worden beschouwd, vallen strikt genomen onder de reikwijdte van deze definitie. Echter zij kunnen de in titel 10 van Boek 7 BW op te nemen arbeidsrechtelijke instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling, en daarmee ook de loonsubsidie, alleen benutten indien zij met de werknemer een arbeidsovereenkomst hebben als bedoeld in artikel 7:610 BW. Het bestaan van een arbeidsovereenkomst – en daarmee de verplichting tot loondoorbetaling op grond van de artikelen 7:628 en 7:629 BW – is immers voorwaarde voor het inzetten van deze instrumenten.

Voor de uitzendovereenkomst geldt overigens dat dit, gelet op de definitie in artikel 7:690 BW, en de plaatsing in titel 10 van Boek 7, een bijzondere vorm is van de arbeidsovereenkomst. De werkgever van de uitzendkracht is de uitzendonderneming. Op die relatie zijn de bepalingen van titel 10 van toepassing, tenzij daarvoor op grond van artikel 691 bijzondere regels gelden. De instrumenten herplaatsing en de verminderde loondoorbetaling, die beide zullen worden opgenomen in titel 10 van Boek 7 BW, zullen dus ook gelden voor de uitzendovereenkomst, en wel in de relatie tussen de uitzendonderneming als formele werkgever en de uitzendkracht. Ook voor payrollers zal gelden dat de payroll-organisatie geldt als de formele werkgever, en dat de instrumenten ten aanzien van deze werknemers dus alleen door de payroll-organisatie zullen kunnen worden ingezet.

Werknemer:

Deze definitie bepaalt wie werknemer is in de zin van het onderhavige wetsvoorstel. Deze begripsomschrijving is gelijk aan de definitie van werknemer, bedoeld in hoofdstuk I, paragraaf 2, en hoofdstuk III van de WW, met dien verstande dat de overheidswerknemer zal worden uitgezonderd.

De reikwijdte van dit werknemersbegrip zal overigens alleen relevant zijn voor de aanspraak op loonsubsidie van de werkgever. De voorwaarden waaraan het UWV op grond van paragraaf 2 zal toetsen, zullen namelijk alleen gelden in de verhouding tussen het UWV en de werkgever. Het werknemersbegrip zal in die rechtsverhouding geen rol spelen. De werkgever zal voorts op grond van de voorgestelde paragraaf 3 alleen voor werknemers in de zin van dit wetsvoorstel loonsubsidie kunnen ontvangen. De bevoegdheid van de werkgever tot inzet van de arbeidsrechtelijke instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling zal worden geregeld in titel 10 van Boek 7 BW, en zal daarmee alleen gelden ten aanzien van werknemers met wie hij een arbeidsovereenkomst heeft. Het werknemersbegrip in de zin van dit wetsvoorstel speelt in Boek 7 BW geen rol.

Het gevolg van deze systematiek is dat de werkgever loonsubsidie kan aanvragen voor werknemers die: a) werknemer zijn in de zin van hoofdstuk I, paragraaf 2, en hoofdstuk III van de WW, niet zijnde een overheidswerknemer en b) met wie hij tevens een arbeidsovereenkomst heeft in de zin van artikel 7:610 BW. Immers, om aanspraak te maken op loonsubsidie is een vereiste dat binnen de arbeidsrechtelijke verhouding tussen de werkgever en de werknemer daadwerkelijk het instrument verminderde loondoorbetaling is toegepast (zie hiervoor verder hoofdstuk 3).

Als hoofdregel geldt dat het bij werknemers in de zin van dit wetsvoorstel – net als bij werknemers in de zin van de WW – dient te gaan om de natuurlijke persoon die in privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking staat tot de werkgever in de zin van dit wetsvoorstel. En die nog niet de pensioengerechtigde leeftijd als bedoeld in artikel 7a van de Algemene Ouderdomswet heeft bereikt (artikel 67 onder c WW valt buiten het bereik van het werknemersbegrip in de zin van dit wetsvoorstel).

Daarnaast zal via het toepasselijke werknemersbegrip van de WW ook het territorialiteitsbeginsel gelden op grond waarvan de dienstbetrekking binnen Nederland of het Nederlands continentaal plat dient te worden vervuld, dan wel werkgever en werknemer in Nederland woonachtig of gevestigd dienen te zijn (artikel 3 WW). Daar gelden ook weer uitzonderingen en beperkingen voor op basis van artikel 3 en 3a WW en de daarop gebaseerde lagere regelgeving, te weten op grond van de Aanwijzing van in buitenland gevestigde werkgever en het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden werknemersverzekeringen 1990. Werknemers die op basis van deze territoriale bepalingen geen werknemer zijn in de zin van hoofdstuk I, paragraaf 2, en hoofdstuk III van de WW vallen dus buiten het werknemersbegrip dat relevant is voor de loonsubsidie; werkgevers kunnen voor hen daarom geen aanspraak maken op loonsubsidie.

Ook zullen, net als voor de WW, uitgesloten zijn werknemers die arbeid verrichten die niet in overeenstemming is met de Wet arbeid vreemdelingen. Voorts betekent de keuze voor het begrip werknemer in de zin van de WW dat ook de uitbreidingen en beperkingen op grond van de artikelen 4 tot en met 6 WW gelden. Als gevolg van deze keuze vallen bijvoorbeeld de directeur-grootaandeelhouder en een meewerkend kind niet onder het bereik van dit wetsvoorstel omdat er geen sprake is van een dienstbetrekking en dus ook geen sprake van een werknemer in de zin van hoofdstuk I, paragraaf 2, van de WW.

Ook zieke werknemers vallen onder het werknemersbegrip, ten aanzien van hen zullen de instrumenten herplaatsing, verminderde loondoorbetaling en loonsubsidie ook kunnen worden ingezet. Zij het onder speci-

fieke randvoorwaarden, die worden toegelicht bij het voorgestelde artikel 7:660b BW.

Wettelijk minimumloon:

De definitie van wettelijk minimumloon is relevant voor de berekening van de hoogte van de loonsubsidie. Aangesloten wordt hiervoor bij het minimumuurloon zoals dat geldt op grond van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Uit de definitie volgt voorts dat de hoogte van het minimumuurloon afhankelijk is van de leeftijd van de werknemer.

Artikel 2. Crisis

Eerste lid

Het voorgestelde eerste lid betreft een inleidende bepaling die het begrip crisis aanduidt. Van een crisis is sprake bij een onvoorzienbare omstandigheid, die in redelijkheid niet tot het reguliere ondernemingsrisico kan worden gerekend. Deze twee voorwaarden zijn van toepassing op alle situaties van crisis. In het tweede, derde en vijfde lid van dit artikel wordt meer duiding gegeven aan welke omstandigheden onder het crisisbegrip vallen.

Het tweede lid omvat omstandigheden die onvoorzien zijn én niet tot het ondernemingsrisico kunnen worden gerekend en daarmee in deze wet zijn aangemerkt als crisis.

Het derde lid omvat onder a tot en met e andere omstandigheden dan het tweede lid. Hiervan is reeds vastgesteld dat deze omstandigheden niet onder het reguliere ondernemingsrisico vallen. Beoordeeld moet echter nog worden of de genoemde omstandigheden zelf onvoorzienbaar zijn, omdat de in dit lid genoemde omstandigheden in sommige gevallen ook voorzienbaar zijn. Naast de voorwaarde in het eerste lid moeten deze omstandigheden gedurende ten minste één maand tot ten minste 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit leiden binnen de onderneming van één of meerdere werkgevers.

Bij het vijfde lid, de open categorie, zal per geval moeten worden getoetst of de omstandigheid voldoet aan de voorwaarden van een crisis, als bedoeld in het eerste lid. Dit betekent dat steeds bezien moet worden of de omstandigheid onvoorzienbaar is en deze buiten het reguliere ondernemingsrisico valt. Naast de voorwaarde in het eerste lid moeten deze omstandigheden gedurende ten minste één maand tot ten minste 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit leiden binnen de onderneming van één of meerdere werkgevers.

Aangezien er ten aanzien van de situaties onder het derde en vijfde lid nog een beoordeling dient plaats te vinden, worden omstandigheden die als crisis worden aangemerkt, aangewezen bij ministeriële regeling. Voor omstandigheden ten aanzien van het vijfde lid geldt daarbovenop dat de ministeriële regeling waarbij de crisis wordt aangewezen, wordt getroffen in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. De grondslag voor de aanwijzing en de procedurele waarborgen voor de open categorie zijn geregeld in het zesde lid.

Ten aanzien van de voorwaarde dat een situatie niet tot het reguliere ondernemingsrisico kan worden gerekend is het belangrijk te benadrukken dat ondernemen gepaard gaat met risico's. Zo zijn bijvoorbeeld schommelingen in de hoeveelheid werk, order- of omzetverlies, of het niet kunnen gebruiken van productiemiddelen onderdeel van dit

ondernemersrisico. Voor zover deze risico's niet veroorzaakt zijn door omstandigheden die in dit wetsvoorstel als crisis worden aangemerkt of aangewezen, is het ongewenst dat werkgevers de instrumenten uit dit wetsvoorstel mogen inzetten.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de voorwaarde dat er «gedurende ten minste één maand ten minste 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit zal zijn binnen de onderneming van één of meerdere werkgevers» in artikel 2, derde en vijfde lid, van het wetsvoorstel en de vraag of de individuele werkgever is geraakt door een crisis als bedoeld in artikel 3 jo. artikel 5 van het wetsvoorstel. In het geval van artikel 2, lid 3 en lid 5 wordt globaal getoetst door Onze Minister of het voorstelbaar is dat een situatie voor één of meerdere werkgevers gedurende ten minste één maand zal leiden tot een verminderde inzet van ten minste 20% arbeidscapaciteit. Dat hoeft dus niet te betekenen dat iedere werkgever door een crisis wordt geraakt. Bij de vaststelling of sprake is van een crisis is dit dus een globale toets. In het geval van artikel 3 jo. 5 van het wetsvoorstel moet de individuele werkgever aan de hand van concrete gegevens aannemelijk maken dat hijzelf door de crisis wordt geraakt. Alleen dan kan deze werkgever de arbeidsrechtelijke instrumenten inzetten. Dit betekent dat de werkgever aannemelijk moet maken dat hij de in het crisistijdvak gelegen perioden van twee aaneengesloten maanden 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.

Van één en dezelfde crisis is sprake zolang de omstandigheid voortduurt. Een werkgever kan per crisis slechts eenmaal een aanvraag, plus twee verlengingsaanvragen, indienen. Een duidelijke escalatie of wijziging in die omstandigheid kan aanleiding vormen om een nieuwe crisis aan te nemen. Bij de omstandigheden, genoemd in het derde lid, zal uit de door Onze Minister te treffen regeling volgen wanneer al dan niet sprake is van een nieuwe crisis. Immers, in de ministeriële regeling zal een omstandigheid worden aangewezen als crisis en op grond van het voorgestelde artikel 7 zal daarbij het tijdvak van 26 weken worden vastgesteld gedurende welke werkgevers voor die crisis een aanvraag kunnen doen. Indien Onze Minister van oordeel is dat sprake is van een nieuwe crisis, dan zal hij in een nieuwe ministeriële regeling een volgend tijdvak openstellen. Hetzelfde geldt voor de in het vijfde lid bedoelde categorie crises, welke in het wetsvoorstel niet zijn geduid. Bij omstandigheden genoemd in het tweede lid zal gelet op de aard van die omstandigheden in beginsel duidelijk zijn af te bakenen wanneer sprake is van één crisis, en wanneer zich een nieuwe crisis voordoet. Ook daar geldt dat bij duidelijke escalatie of wijziging in de omstandigheden sprake kan zijn van een nieuwe crisis. Voor de omstandigheden, genoemd in artikel 2, tweede lid, onderdelen c en d, geldt daarbij overigens dat de te treffen overheidsmaatregel ter beperking van de gevolgen, en dus niet de weersomstandigheid, planten- of dierziekte zelf, de omstandigheid vormt die geldt als aanknopingspunt voor het moment waarop de crisis of nieuwe crisis zich voordoet.

Tweede lid

Het tweede lid betreft de categorie crises die voortvloeien uit de in de wet genoemde, naar hun aard onvoorzienbare en niet tot het reguliere ondernemingsrisico behorende situaties. Hierbij wordt niet de aanvullende eis gesteld dat het niet onaannemelijk is dat één of meer werkgevers gedurende ten minste één maand ten minste 20% van hun arbeidscapaciteit niet kunnen benutten, zoals bij het derde en vijfde lid wel het geval is. De reden hiervoor is dat de aard van de hier genoemde

omstandigheden met zich brengt dat dit niet onaannemelijk zal zijn. Mocht de omstandigheid voor een individuele werkgever in werkelijkheid een geringere impact hebben op de inzet van arbeidscapaciteit, dan is desondanks sprake van een crisis in de zin van dit wetsvoorstel, maar zal het UWV vervolgens op grond van artikel 3 vaststellen dat de werkgever niet voldoet aan de voorwaarde «geraakt door een crisis». Er zal voor deze categorie geen tussenkomst nodig zijn van Onze Minister om te kunnen spreken van een crisis.

Een crisis in de zin van dit lid wordt dus geacht te bestaan indien sprake is van een van de volgende omstandigheden:

- Een niet aan opzet of grove schuld van de eigenaar van het productiemiddel of van de werkgever te wijten brand of explosie, waardoor schade is ontstaan aan een productiemiddel. Een productiemiddel is een niet-menselijk fysiek object dat gebruikt wordt in het productieproces. Voorbeelden van productiemiddelen zijn land, grondstoffen, machines, werktuigen en gebouwen die gebruikt worden om goederen of diensten te produceren. Het hoeft hierbij niet noodzakelijkerwijs te gaan om het eigendom van de werkgever of eigen gebruik door de werkgever. Ook brandschade aan een productiemiddel van een toeleverancier kan onder de reikwijdte van dit onderdeel vallen, mits dit leidt tot verlies van arbeidscapaciteit bij de werkgever.
- Schade aan een productiemiddel ten gevolge van uitzonderlijke weersomstandigheden. Ook hier geldt dat het niet noodzakelijkerwijs hoeft te gaan om het eigendom van de werkgever zelf of eigen gebruik door de werkgever zelf.
- Overheidsmaatregelen die worden getroffen ter beperking van de gevolgen van uitzonderlijke weersomstandigheden of ter beperking van de verspreiding van planten- of dierziekten. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het voor alle verkeer afsluiten van wegen vanwege een overstroming of natuurbrand. Weersomstandigheden die als uitzonderlijk kunnen worden beschouwd kunnen bijvoorbeeld als gevolg van klimaatverandering overigens vaker gaan voorkomen. Zij zullen daarmee dan wellicht niet langer uitzonderlijk zijn en op grond van het voorgestelde vierde lid kan dan een ministeriële regeling worden getroffen, waarmee een dergelijke crisis buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel gaat vallen. De overheidsmaatregelen ter beperking van planten- of dierziekten vormen een crisis wanneer de maatregelen noodzaken tot geheel of gedeeltelijke stillegging van de bedrijfsvoering, van de verwerking van de dieren of planten of tot een verbod op vervoer van planten of dieren.

De omvang van de in het tweede lid genoemde crisissituaties is relatief beperkt. De situaties zijn goed te definiëren en de maatregelen zijn begrensd. Daarmee onderscheiden zij zich van de in het derde lid opgenomen categorie crises en waardoor zij, anders dan de situaties in het derde lid, zonder voorafgaand te treffen ministeriële regeling toegang geven tot de steunmaatregelen op grond van dit wetsvoorstel.

Derde lid

Het derde lid betreft situaties (weergegeven onder a tot en met e) die bij ministeriële regeling kunnen worden aangewezen als crisis. Het gaat hier om situaties die naar hun aard buiten het reguliere ondernemingsrisico vallen, maar waarvoor nog moet worden beoordeeld of de situatie onvoorzienbaar is. Dit dient dan ook per geval te worden getoetst. Als hiervoor besproken geldt de aanvullende voorwaarde dat het niet onaannemelijk is dat de omstandigheid gedurende ten minste één maand leidt tot ten minste 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit.

De omstandigheid wordt bij ministeriële regeling als crisis aangewezen, indien deze naar het oordeel van Onze Minister inderdaad onvoorzienbaar is en aan de voorwaarde is voldaan dat het niet onaannemelijk is dat deze gedurende ten minste één maand zal leiden tot ten minste 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit. Voor een nadere toelichting op het begrip «onvoorzienbaar» wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel. In die betreffende ministeriële regeling wordt dan tevens het tijdvak van 26 weken vastgesteld gedurende welke een aanvraag kan worden ingediend (artikel 7, eerste lid).

Het betreft de volgende omstandigheden:

- Uitval van vitale openbare infrastructuur (onderdeel a), waarbij onder vitale openbare infrastructuur wordt verstaan: wegverkeer, spoorwegverkeer, scheepvaart, luchtvaart, leidingen voor vloeistoffen en gassen (olie, aardgas, drinkwater, riolering), open afwateringen en opslag voor hemelwater (zoals meren, rivieren, kanalen, grachten, watergangen, en sloten), elektriciteitsleidingen, digitale verbindingen. Daaronder valt ook uitval van essentiële financiële infrastructuur, waarbij onder essentiële financiële infrastructuur wordt verstaan, conform het overzicht dat de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid hanteert (categorie B, sector financieel): toonbankbetalingsverkeer, massaal giraal betalingsverkeer, hoogwaardig betalingsverkeer tussen banken en effectenverkeer.[128]
  Van «onvoorzienbaar» is in dit kader in ieder geval sprake als de uitval niet via officiële kanalen tijdig is aangekondigd. Als de uitval steeds terugkeert, en daarmee op termijn als voorzienbaar kan worden gedefinieerd, is niet langer sprake van «onvoorzienbaar».
- Bij gewapende conflicten (onderdeel b) gaat het zowel 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.
- Door buitenlandse overheden opgelegde sancties (onderdeel c) waardoor Nederland of Nederlandse bedrijven worden geraakt. Het kan daarbij gaan om financiële sancties, handelsbeperkingen, reis- en visumbeperkingen en wapenembargo's. Een sanctie wordt niet als crisis aangemerkt indien dat niet verenigbaar is met het beleid ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen, de buitenlandse handel en de ontwikkelingshulp, zoals onder andere kenbaar uit de memories van toelichting bij de begrotingen van de Minister van Buitenlandse Zaken, uit het verkeer met de Staten-Generaal, uit de bekendmaking van beleidsregels of uit andere geschikte vormen van bekendmaking of mededeling. Om die reden zal als voorwaarde gelden dat het aanwijzen van de sanctie als crisis in overeenstemming dient te zijn met het Nederlandse buitenlandbeleid en dat Onze Minister bij het treffen van de ministeriële regeling waarbij de aanwijzing plaatsvindt, dient te handelen in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.
- Een ramp (onderdeel d) waaronder, conform artikel 1 van de Wet op de veiligheidsregio's wordt verstaan: «een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken». Zowel rampen in binnen- als buitenland vallen onder deze definitie. Een terroristische aanslag kan ook vallen onder de reikwijdte van deze definitie. Voorts

[128] Overzicht vitale processen | Vitale infrastructuur | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (nctv.nl)

wordt bepaald dat een crisis als gevolg van extreme weersomstandigheden, voor zover deze valt onder de reikwijdte van deze definitie, valt onder de toepassing van het tweede lid.
- Door een overheidsorgaan getroffen maatregelen ter bestrijding van infectieziekten of directe dreiging daarvan (onderdeel e). De epidemie van een infectieziekte kan geen crisis vormen, een werkgever kan pas een beroep doen op de maatregelen op grond van dit wetsvoorstel als ook overheidsmaatregelen ter bestrijding van de epidemie of dreiging daarvan worden genomen. De overheidsmaatregelen ter bestrijding van een epidemie of dreiging daarvan worden geregeld in de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg), derhalve wordt verwezen naar de in die wet opgenomen maatregelen.
  – door het college van burgemeester en wethouders dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio op basis van hoofdstuk V, paragraaf 3, artikelen 31, 35 en 38 Wpg genomen maatregelen (maatregelen gericht op het individu);
  – door het college van burgemeester en wethouders dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio op basis van hoofdstuk V, paragraaf 5, artikelen 47 en 54, onderdelen b, c en d, Wpg genomen maatregelen (maatregelen gericht op gebouwen, goederen en vervoermiddelen; en
  – in het kader van toepassing van een bij of krachtens hoofdstuk V, paragraaf 8, artikelen 58d, 58f tot en met k en 58o Wpg toegekende bevoegdheid (collectieve maatregelen).

Vierde lid

Op grond van het voorgestelde vierde lid kan bij ministeriële regeling worden aangewezen:
- welke weersomstandigheden niet worden aangemerkt als uitzonderlijk als bedoeld in het tweede lid;
- welke omstandigheden voorzienbaar worden bevonden en dus niet als onvoorzienbaar worden aangemerkt als bedoeld in het derde lid.

Hiermee kan – indien toekomstige ontwikkelingen daartoe aanleiding geven – bijvoorbeeld worden verduidelijkt dat bij terugkerend natuurgeweld in een bepaald gebied, deze omstandigheid niet (meer) als uitzonderlijke weersomstandigheid wordt gezien. Eventuele aan te wijzen (weers)omstandigheden zijn niet limitatief. Als een specifieke omstandigheid niet op grond van dit lid is aangewezen, kan daaruit dus niet *a contrario* worden afgeleid dat de (weers)omstandigheid uitzonderlijk is (tweede lid), of onvoorzien (derde lid).

Vijfde lid

Het vijfde lid introduceert een laatste categorie crisissituaties. Dit betreft crises waarvan de oorzaak op voorhand niet is of kan worden voorzien, en die niet zijn genoemd in het tweede of derde lid. Hierbij dient dus per geval te worden getoetst of het gaat om onvoorzienbare omstandigheden die niet onder het reguliere ondernemingsrisico vallen. Met andere woorden: of de situatie kwalificeert als crisis in de zin van het eerste lid. Daarnaast geldt ook hier de aanvullende voorwaarde dat het niet onaannemelijk is dat de omstandigheid gedurende ten minste één maand zal leiden tot ten minste 20% verminderde inzet van arbeidscapaciteit. In die gevallen heeft Onze Minister, in overeenstemming met de ministerraad, de bevoegdheid die omstandigheid aan te wijzen als crisis.

Omstandigheden die in elk geval dienen te worden beschouwd als regulier ondernemersrisico (en die dus geen crisis vormen in de zin van dit wetsvoorstel) zijn:
– Compliance risico, waaronder:

    - Beleidsontwikkeling door de overheid (afgezien van crisisingrijpen door de overheid zoals opgenomen in het tweede en derde lid – tenzij gebruik gemaakt kan worden van andere overheidsregelingen). Hierbij kan onder andere worden gedacht aan:
        - Accijnsverhogingen
        - Quoteringsmaatregelen
- Risico's waarvoor algemeen toegankelijke verzekeringen bestaan, zoals:
    - Schade aan productiemiddelen (met uitzondering van de het tweede lid, onderdelen c en d en derde lid, onderdeel e, genoemde omstandigheden)
    - Ziekteverzuim van werknemers
    - Ongevallen op het werk
    - Aansprakelijkheid
    - Cybercriminaliteit
    - Schade aan voorraden
    - Expatrisico's
- Markt risico, waaronder:
    - Gebruikelijke fluctuaties in bedrijvigheid
    - Gewijzigde marktsituaties
    - Valutaschommelingen
    - Gebruikelijke prijsstijging grondstoffen of halffabricaten
    - Laagconjunctuur
    - Gewijzigde concurrentieverhoudingen

Zesde lid

In het zesde lid is geregeld dat situaties die als crisis worden aangemerkt onder het derde of vijfde lid worden aangewezen bij ministeriële regeling. In de ministeriële regeling wordt ook de begindatum van de crisis vastgesteld. Als extra procedurele waarborg geldt daarbij voor omstandigheden als bedoeld in het vijfde lid, dat de ministeriële regeling waarbij de crisis wordt aangewezen, wordt getroffen in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad.

Paragraaf 2. De initiële aanvraag

Artikel 3. Vaststelling op aanvraag werkgever

Eerste lid

Een werkgever die voornemens is op grond van titel 10 van Boek 7, BW, gebruik te maken van herplaatsing van zijn werknemers of verminderde loondoorbetaling aan zijn werknemers, zal op grond van het voorgestelde eerste lid bij het UWV een aanvraag kunnen indienen. Met die aanvraag verzoekt de werkgever het UWV vast te stellen of voldaan is aan de drie voorwaarden, bedoeld in het eerste lid. Het besluit van het UWV zal een rechtsvaststellend besluit zijn, waartegen voor de werkgever beroep bij de bestuursrechter openstaat. Nadere achtergrond over de rechtsbescherming is opgenomen bij artikel 25 en in hoofdstuk 4 van het algemeen deel.

De werkgever moet voldoen aan de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, om op grond van het BW te kunnen overgaan tot inzet van de arbeidsrechtelijke instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling. In aansluiting op deze bestuursrechtelijke vaststelling zullen op grond van het BW in de relatie tussen werkgever en werknemer nog voorwaarden gaan gelden waaraan de werkgever dient te voldoen voordat de werkgever de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling daadwerkelijk kan inzetten, en zullen ook voor de

toepassing van de instrumenten nadere criteria gaan gelden. Deze arbeidsrechtelijke voorwaarden worden nader toegelicht bij het voorgestelde artikel 7:660b BW.

De vaststelling van het UWV op aanvraag van de werkgever zal betrekking hebben op het volgende:

a. Is de werkgever geraakt door een crisis? Deze vraag valt uiteen in twee subvragen. In de eerste plaats: kwalificeert de crisis waarop de werkgever zich beroept als een crisis in de zin van dit wetsvoorstel? In de tweede plaats: maakt de werkgever aannemelijk dat hij ten gevolge van die crisis naar verwachting ten minste 20% verlies aan arbeidscapaciteit zal hebben over de perioden van twee maanden die binnen het crisistijdvak liggen? Wanneer daarvan sprake is zal worden geregeld in artikel 5. Voor een verdere toelichting wordt dan ook verwezen naar de toelichting op die artikelen.
b. Heeft de werkgever voorafgaande aan zijn aanvraag bij het UWV een melding van zijn voornemen tot herplaatsing of verminderde loondoorbetaling gedaan bij Onze Minister? Deze melding zal worden gebruikt om verenigingen van werknemers te informeren over het voornemen van de werkgever. Bij de aanvraag voegt de werkgever een afschrift van deze melding toe.
c. Daarnaast zal de werkgever voorafgaand aan zijn aanvraag bij het UWV, advies dienen te hebben gevraagd aan de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of de in de onderneming werkzame personen, bijeengekomen in een vergadering (hierna: personeelsvergadering). De werkgever zal de ondernemingsraad dienen te vragen advies uit te brengen over het voorgenomen besluit tot herplaatsing, verminderde loondoorbetaling of de combinatie daarvan. Daarbij zal de werkgever voor het adviserend orgaan ook inzichtelijk dienen te maken op welke periode dat voorgenomen besluit betrekking zal hebben (zie verder artikel 4 voor het tijdvak waarop de aanvraag betrekking heeft). De wijze waarop dit proces van advisering vorm en invulling krijgt wordt beheerst door de WOR[129] en het voorgestelde artikel 6 en is dus een zaak tussen de werkgever en zijn werknemers. Het UWV beoordeelt daarom niet op welke wijze invulling is gegeven aan de WOR, maar stelt enkel vast óf de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering in de gelegenheid is gesteld advies uit te brengen. De werkgever dient in dat kader een kopie van het advies, of een stuk waaruit volgt dat is afgezien van advies, te overleggen bij de aanvraag. Het UWV kan het advies gebruiken bij de vaststelling of de werkgever is geraakt door een crisis, zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a en artikel 5.

De werkgever zal bij zijn aanvraag dienen aan te tonen dat hij aan deze voorwaarden voldoet, zie hiertoe ook de toelichting bij het voorgestelde artikel 8. De vaststelling door het UWV zal deels plaatsvinden op basis van voorwaarden waaraan op het moment van de aanvraag door de werkgever dient te zijn voldaan, en deels op basis van een verwachting voor de toekomst.

Aangezien het gaat om een werkgever (persoons)gebonden beschikking die specifiek is afgegeven voor de situatie van de werkgever, is de beschikking niet overdraagbaar (bij een overname). Uit de uitspraak van

[129] In de WOR is onder meer geregeld wanneer een werkgever een ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering moet instellen en aan wie zodoende advies moet worden gevraagd. Een aanvraag wordt gezien als adviesplichtig onder artikel 25, eerste lid, WOR (ondernemingsraad), dan wel onder artikel 35c, derde lid, jo art. 35b, vijfde lid, WOR (personeelsvertegenwoordiging), respectievelijk artikel 35b, vijfde lid, WOR (personeelsvergadering).

de Afdeling van de Raad van State op 21 maart 2012 volgt dat vergunningen vallen onder «alle andere rechten» in de zin van artikel 3:83, lid 5, BW (voorheen artikel 3:83, lid 3, BW).[130] In artikel 3:83, lid 5, BW is bepaald dat «alle andere rechten slechts overdraagbaar zijn, wanneer de wet dit bepaalt». De beschikking op de initiële aanvraag valt net als een vergunning onder «alle andere rechten» als bedoeld in artikel 3:83, lid 5, BW, die slechts overdraagbaar zijn, wanneer de wet dit bepaalt. In het wetsvoorstel is niet bepaald dat de beschikking op de initiële aanvraag overdraagbaar is.

In hoeverre de werkgever geraakt zal zijn door de crisis betreft een inschatting vooraf met betrekking tot de periode waarin de werkgever voornemens is de herplaatsing, de verminderde loondoorbetaling of de combinatie daarvan in te zetten. De werkgever zal bij zijn aanvraag, om voor een positieve beschikking in aanmerking te komen, aannemelijk dienen te maken dat hij gedurende deze periode geraakt zal zijn door een crisis. De criteria die bepalend zijn voor de vraag wanneer een werkgever is «geraakt door een crisis», zullen worden opgenomen in artikel 5. Het gaat dus niet om het daadwerkelijk gerealiseerde verlies aan arbeidscapaciteit. Het daadwerkelijk gerealiseerde verlies aan arbeidscapaciteit zal wel een rol gaan spelen voor de toepassing van de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling. Deze instrumenten zullen alleen kunnen worden toegepast op de uren waarover de werknemer de bedongen arbeid niet kan verrichten op de wijze waarop hij deze zou hebben verricht indien zich geen crisis zou hebben voorgedaan. Zie daartoe het voorgestelde artikel 7:660b, eerste lid, BW.

Tweede lid

In het tweede lid wordt geregeld dat de verplichting van de werkgever om advies te vragen over zijn voorgenomen besluit tot herplaatsing of verminderde loondoorbetaling ook als voorwaarde voor een positieve beschikking van het UWV gaat gelden voor ondernemingen met minder dan tien werknemers, en zodoende verder strekt dan de WOR als uitgangspunt heeft. Bij minder dan tien werknemers geldt als voorwaarde dat de werkgever advies zal dienen te vragen aan een personeelsvergadering. Als een werkgever onverplicht een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging heeft ingesteld, zal uiteraard gelden dat dat onverplicht ingestelde medezeggenschapsorgaan om advies gevraagd wordt.

Derde lid

Op grond van het derde lid zal voor het UWV een beslistermijn gelden van ten hoogste zes weken na ontvangst van de aanvraag van de werkgever. Mocht de aanvraag niet compleet zijn, dan kan het UWV de werkgever een termijn geven de aanvraag aan te vullen. De beslistermijn zal in dat geval pas gaan lopen na ontvangst van de complete aanvraag. Binnen die maximale termijn zal het UWV zich inspannen de beschikking zo spoedig mogelijk te geven, zodat de werkgever die voldoet aan de nadere arbeidsrechtelijke voorwaarden op zo kort mogelijke termijn kan overgaan tot het inzetten van de herplaatsing of verminderde loondoorbetaling.

Vierde lid

Op grond van dit lid kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de melding van de werkgever bij Onze Minister. Er zal daarvoor een meldpunt via de website van de Rijksoverheid worden

[130] ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9525, r.o. 2.6.

ingesteld. Bij ministeriële regeling kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld over de wijze waarop de melding moet worden gedaan en over de vorm van de melding. Verder kunnen bij ministeriële regeling regels gesteld worden over de wijze waarop een vereniging van werknemers inzage kan krijgen in de melding van de werkgever. Voor de achtergrond van deze voorwaarde wordt verwezen naar paragraaf 3.3.1 van het algemeen deel.

Artikel 4. Crisistijdvak

Eerste lid

De beschikking waarin het UWV vaststelt dat de werkgever voldoet aan de in artikel 3, eerste lid, genoemde voorwaarden zal steeds betrekking hebben op het crisistijdvak. Het crisistijdvak betreft een periode waarin de werkgever verwacht door de crisis te worden geraakt (artikel 5) en beslaat twee, vier, of zes maanden. Bij zijn aanvraag (artikel 7) zal de werkgever dienen te vermelden op welke periode de vaststelling door het UWV betrekking dient te hebben.

Tweede lid

Het tweede lid maakt duidelijk dat het crisistijdvak kan worden verlengd. Een werkgever kan na een eerdere beschikking om een verlenging van het crisistijdvak vragen met twee of vier maanden, tot een totale periode van zes maanden. Als de werkgever direct een aanvraag doet voor een periode van zes maanden, kan er niet worden verlengd. De verschillende mogelijkheden van verlenging zijn:

- twee keer verlengen met twee maanden na een eerdere verlening van twee maanden;
- een verlenging van twee maanden na een toekenning van een initiële aanvraag voor een crisistijdvak van vier maanden;
- een verlenging van vier maanden na een toekenning van een initiële aanvraag voor een crisistijdvak van twee maanden.

Als voorwaarde geldt dat een verlenging aansluitend plaatsvindt aan het voorafgaande crisistijdvak, zodat sprake is van een aaneengesloten periode. Voor iedere verlenging dient de werkgever een nieuwe aanvraag in te dienen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.1 van het algemeen deel.

Derde lid

Voor de aanvraag tot verlenging gelden dezelfde beoordelingscriteria als voor de eerste aanvraag.

Vierde lid

Op grond van dit lid zal de vaststelling gelden vanaf de eerste dag na bekendmaking door het UWV van de daartoe strekkende beschikking aan de werkgever. Indien de werkgever dat bij zijn aanvraag heeft vermeld, kan het crisistijdvak met terugwerkende kracht worden vastgesteld. De periode van terugwerkende kracht kan niet verder teruggaan dan de dag waarop precies tien weken is verstreken, te rekenen vanaf het moment dat de werkgever de aanvraag bij het UWV heeft ingediend. Als een werkgever bijvoorbeeld op 18 mei een aanvraag doet, dan kan het crisistijdvak op zijn vroegst ingaan vanaf 10 maart, ervan uitgaande dat de crisis zich dan al voordoet. De eerstvolgende dag in de elfde week valt zodoende buiten de maximale termijn. Bovendien kan het crisistijdvak maximaal terugwerken tot en met de eerste dag van de crisis, of in geval

van een aanvraag tot verlenging maximaal tot aan het voorafgaande crisistijdvak. De reden van de beperking van de terugwerkende kracht tot de duur van één crisistijdvak, plus een periode van ongeveer tien dagen voor het gereedmaken van de aanvraag door de werkgever, is gelegen in de bescherming van de werknemer.

Het vaststellen van een crisistijdvak heeft tot gevolg dat de werkgever, die voldoet aan nadere voorwaarden, op grond van titel 10 van Boek 7 van het BW gedurende dat tijdvak de mogelijkheid zal hebben tot inzet van de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling. Voor werknemers die als gevolg van de crisis direct geheel of gedeeltelijk niet hebben kunnen werken, kan de werkgever dus met terugwerkende kracht tot aan de eerste dag van de crisis – maar met een maximum van tien weken te rekenen vanaf het moment van de aanvraag door de werkgever – het instrument verminderde loondoorbetaling toepassen. En vervolgens voor dat tijdvak op grond van paragraaf 3 een loonsubsidie aanvragen. Voor de herplaatsing geldt dat deze naar zijn aard niet kan terugwerken. Indien een werkgever het tijdvak van vaststelling laat terugwerken, betekent dat dat hij het instrument herplaatsing niet voor de volledige duur van het crisistijdvak zal kunnen inzetten. Dit gevolg is voor een werkgever die gebruik wil maken van de herplaatsing te ondervangen door het bij de aanvraag te vermelden tijdvak betrekking te laten hebben op de toekomst.

Artikel 5. Geraakt door een crisis

Eerste lid

Dit lid definieert in welke gevallen een werkgever geraakt is door een crisis. Aannemelijk moet zijn dat de werkgever gedurende alle periodes van twee maanden, die liggen binnen het crisistijdvak en geteld vanaf het begin van het 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. Daarbij gaat het om een inschatting door de werkgever vooraf.

Als de werkgever er bijvoorbeeld voor kiest om één aanvraag te doen voor een crisistijdvak van zes maanden, dan zal hij aannemelijk moeten maken dat hij in de eerste twee maanden, de derde en vierde maand en de vijfde en zesde maand, telkens gemiddeld 20% arbeidscapaciteit verlies heeft. Hij kan de perioden van twee maanden binnen de zes maanden zodoende niet zelf kiezen. Geteld wordt vanaf het begin van het crisis-tijdvak, zodat het telkens gaat om de opvolgende twee maanden.

Het begrip arbeidscapaciteit is beperkt tot arbeid die is bedongen op basis van een tussen de werkgever en zijn werknemers gesloten arbeidsover-eenkomst.

De verminderde inzet van arbeidscapaciteit dient het gevolg te zijn van een van de omstandigheden, genoemd in artikel 2, tweede, derde of vijfde lid, en dient te worden afgezet tegen de inzet die zou zijn gedaan indien zich geen crisis zou hebben voorgedaan. Ook hierbij gaat het om een inschatting van de werkgever.

Het is aan de werkgever om het voorgaande bij zijn aanvraag bij het UWV aannemelijk te maken. In de toelichting op het voorgestelde artikel 8 (gegevens en bescheiden bij aanvraag) wordt hierop nader ingegaan.

De werkgever is op grond van de definitiebepaling, die verwijst naar het werkgeversbegrip in de WW, een natuurlijk persoon of een lichaam (zie ook artikel 9 WW). Het begrip lichaam is gedefinieerd in artikel 1, onderdeel e, WW. Het gaat daarbij om rechtspersonen of daaraan gelijkgestelde organisatorische verbanden. Het verlies aan arbeidscapaciteit moet zich dus voordoen binnen de rechtspersoon, of het daaraan gelijkgestelde verband, of het organisatorisch verband waarin de natuurlijke persoon zijn arbeidscapaciteit organiseert.

Tweede lid

In het tweede lid wordt geregeld dat Onze Minister criteria in een ministeriële regeling kan opnemen op basis waarvan in ieder geval aannemelijk wordt geacht dat de werkgever is geraakt door een crisis als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van dit wetsvoorstel. Deze criteria kunnen bijvoorbeeld een postcode en/of een SBI-code zijn, maar kunnen ook andere criteria zijn.

Ter illustratie, als binnen een bepaald gebied voornamelijk restaurants worden getroffen door een crisis, kan worden besloten in een ministeriële regeling een combinatie van postcode en SBI-code als criteria aan te wijzen. Als een werkgever die een restaurant heeft, binnen het aangewezen postcodegebied is gevestigd en met het aangewezen SBI-code staat geregistreerd in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel, dan wordt hij geacht te zijn geraakt door de crisis. Deze werkgever hoeft dan geen stukken aan te leveren om aannemelijk te maken dat hij is geraakt door een crisis. Het UWV toetst slechts of deze werkgever heeft voldaan aan de criteria in de ministeriële regeling en aan de voorwaarden van artikel 3, eerste lid, onderdeel b en c. De werkgever die niet aan de criteria voldoet, maar wel door de crisis wordt geraakt kan gegevens en bescheiden toezenden aan het UWV aan de hand waarvan het UWV zal toetsen of de werkgever voldoet aan de voorwaarden in artikel 3, eerste lid en artikel 5, eerste lid.

Op deze wijze kan het UWV bij een groot aantal aanvragen, wat met name het geval is bij grote crises, gerichter en binnen de gestelde termijn vaststellen of een werkgever is geraakt door een crisis. Voor een nadere toelichting op het aanwijzen van criteria wordt verwezen naar hoofdstuk 7 van de algemene toelichting.

Artikel 6. Advies op grond van de WOR

Eerste lid

In de verhouding tussen de werkgever en zijn ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering zullen in relatie tot de adviesaanvraag, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid, van dit wetsvoorstel in aanvulling op en in afwijking van de WOR nog nadere regels gelden. Deze nadere regels worden genoemd in het tweede tot en met vierde lid van artikel 6.

Tweede lid

De ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering zal het advies binnen een redelijke termijn moeten uitbrengen. Vanwege de crisissituatie wordt hier voorgesteld de redelijke termijn in de regel maximaal twee weken te laten zijn. Deze termijn zal ook gelden voor een mededeling van de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering dat geen advies zal worden uitgebracht.

Derde lid

Tenzij het besluit van de werkgever overeenstemt met het advies van de ondernemingsraad, is de ondernemer, op grond van artikel 25, zesde lid, WOR verplicht de uitvoering van zijn besluit op te schorten tot een maand na de dag waarop de ondernemingsraad van het besluit in kennis is gesteld. Vanwege de crisissituatie wordt voorgesteld deze wachttijd te verkorten naar twee weken.

In lijn met bovengenoemde opschortingstermijn, wordt ook de termijn van artikel 26, tweede lid, WOR verkort. Uit artikel 26, tweede lid, WOR volgt dat beroep kan worden ingesteld bij de Ondernemingskamer binnen een maand nadat de ondernemingsraad van het in het betreffende besluit in kennis is gesteld. In tijden van crisis gaat in dit wetsvoorstel een beroepstermijn gelden van twee weken in plaats van een maand.

De opschortingstermijn en beroepstermijn van twee weken zijn alleen aan de orde voor het adviesrecht van de ondernemingsraad en niet voor het adviesrecht van de personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering.

Vierde lid

Bij een adviesaanvraag aan een personeelsvertegenwoordiging zal de werkgever jegens die personeelsvertegenwoordiging dienen te voldoen aan het bepaalde in artikel 35b, derde en vijfde lid, WOR. Dat houdt – in aanvulling op hetgeen reeds uit het onderhavige wetsvoorstel voortvloeit – in dat het advies op een zodanig tijdstip wordt gevraagd dat het van wezenlijke invloed kan zijn op het te nemen besluit. Voorts zal gelden dat indien de ondernemer de onderneming niet zelf bestuurt, het overleg voor hem gevoerd wordt door de bestuurder van de onderneming. Zij kunnen zich beiden bij verhindering laten vervangen door een werknemer die bevoegd is namens hen het overleg te voeren.

Artikel 7. Moment en wijze van aanvraag

Eerste lid

Het eerste lid regelt het aanvraagtijdvak; het tijdvak gedurende welke de eerste aanvraag kan worden ingediend. Dat tijdvak gaat in op de dag dat de crisis zich voordoet, of in de crisissituaties bedoeld in artikel 2, derde en vijfde lid, op de dag bepaald in de in die gevallen te treffen ministeriële regeling. Het tijdvak zal 26 weken nadien eindigen. De effecten van een crisis kunnen na-ijlen. Om die reden wordt ervoor gekozen een eerste aanvraag nog tot 26 weken na het ontstaansmoment van de crisis te kunnen indienen.

Verlengingsaanvragen kunnen wel buiten het aanvraagtijdvak van 26 weken worden ingediend. In combinatie met artikel 4 zal echter ook voor de verlengingsaanvraag een beperking in tijd gelden. Zie hierover de toelichting op het derde lid.

Tweede lid

In het tweede lid wordt bepaald dat als de opschortingstermijn van twee weken nog loopt omdat het advies van de ondernemingsraad niet (geheel) overeenstemt met het voorgenomen besluit van de werkgever, de aanvraag nog niet kan worden ingediend. In deze opschortingstermijn kan de ondernemingsraad namelijk afwegen of hij het wenselijk acht beroep in te stellen bij de Ondernemingskamer. Als de ondernemingsraad

daartoe binnen die twee weken overgaat, kan de werkgever ook hangende de procedure bij de Ondernemingskamer niet overgaan tot het indienen van een aanvraag. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.1 van het algemeen deel.

Derde lid

In het derde lid wordt voor alle volledigheid expliciet bepaald tot wanneer een aanvraag tot verlenging kan plaatsvinden, te weten tot en met tien weken na de laatste dag van het crisistijdvak waarop de voorafgaande beschikking betrekking had. Als de werkgever bijvoorbeeld een initiële aanvraag heeft ingediend voor het crisistijdvak 1 maart tot en met 30 april, dan kan hij uiterlijk tot en met 9 juli een verlengingsaanvraag indienen. Impliciet volgt deze uiterste datum ook uit artikel 4, tweede lid, waarin is geregeld dat een verlenging aan dient te sluiten op het voorafgaande tijdvak, in samenhang gelezen met het vierde lid van artikel 4, dat regelt dat een (verlengings)beschikking kan terugwerken tot en met tien weken te rekenen vanaf de dag waarop de werkgever zijn initiële aanvraag of de aanvraag tot verlenging heeft ingediend. Om misverstanden te voorkomen regelt het voorgestelde derde lid expliciet tot wanneer een verlenging kan worden aangevraagd.

Artikel 8. Gegevens en bescheiden bij aanvraag

Eerste lid

Artikel 4:2, eerste lid, Awb bepaalt dat de aanvraag dient te worden ondertekend en ten minste dient te bevatten: de naam en het adres van de aanvrager, de dagtekening en een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd. In artikel 4:2, tweede lid, Awb, is bepaald dat de aanvrager de gegevens en bescheiden verstrekt die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Op grond van het eerste lid van het voorgestelde artikel 8 wordt bij ministeriële regeling gespecificeerd welke gegevens het UWV in ieder geval nodig heeft voor de beschikking op de aanvraag of aanvraag tot verlenging, en dus ten minste door de werkgever aan het UWV zullen moeten worden verschaft.

Het voornemen is om in deze ministeriële regeling te bepalen dat de werkgever de volgende gegevens en bescheiden overlegt bij zijn aanvraag:

- De contactgegevens van de werkgever en de algemene gegevens van het bedrijf: adres hoofdvestiging en eventueel nevenvestigingen.
- Bewijsstukken waaruit het bestaan van een crisis blijkt. Er valt bijvoorbeeld te denken aan foto's van een ondergelopen bedrijfsruimte, als gevolg van een overstroming. Tegelijkertijd zal naar verwachting niet bij iedere crisis het bestaan aannemelijk kunnen worden gemaakt door middel van het maken van foto's. De werkgever kan ook andere bewijsstukken meesturen, bijvoorbeeld stukken waaruit blijkt welke goederen verhandeld worden, wie afnemers zijn, in welk gebied geopereerd wordt, etc. Dit is geen limitatieve lijst, het is afhankelijk van de aard van de crisis en de aard van de werkzaamheden van het bedrijf hoe de werkgever aannemelijk kan maken dat hij getroffen is door een crisis. Als de crisis wordt veroorzaakt door overheidsmaatregelen (bijvoorbeeld ter bestrijding van planten- of dierziekten of een epidemie) kan de werkgever een verwijzing aanleveren naar het overheidsbesluit. 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 ten gevolge van die crisis gedurende de perioden van twee aaneengesloten maanden binnen het crisistijdvak, gemiddeld ten minste 20% van de hem ter beschikking staande arbeidscapaciteit niet kan benutten. Dit kan hij eventueel ondersteunen met documenten waaruit blijkt hoeveel mensen hij in dienst heeft, en in welke functies. Dit is echter niet verplicht (als er een volledige sluiting van een sector plaatsvindt, is het niet nodig om dit soort gegevens aan te leveren, het feit dat deze werkgever in de bewuste sector opereert is dan al voldoende voor de aannemelijkheid).
- De ingangsdatum en einddatum van het gewenste tijdvak.
- Een advies, of als dat er niet is een mededeling dat van het advies wordt afgezien, van de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of in de onderneming werkzame personen, bijeengekomen in een vergadering. De wijze waarop het advies wordt verstrekt of wordt medegedeeld van een advies af te zien, is op grond van de WOR vormvrij. Voor zover het advies of de mededeling niet schriftelijk is gegeven, zullen notulen van de vergadering waarin het advies is uitgebracht, of waarin is besloten van adviesrecht af te zien, kunnen volstaan. Het UWV kan deze gegevens gebruiken bij de vaststelling of de werkgever inderdaad is geraakt door een crisis, zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a en artikel 5.
- Als een advies is gegeven en er kanttekeningen zijn geplaatst bij de beweegredenen van het voorgenomen besluit tot herplaatsing of verminderde loondoorbetaling, de betreffende kanttekeningen. Voor zover het een advies van de ondernemingsraad betreft, wordt tevens overlegd de reactie van de werkgever op het advies. Ook deze gegevens kunnen relevant zijn voor het UWV om vast te stellen of de werkgever inderdaad is geraakt door een crisis.
- Een afschrift van de melding van de werkgever over zijn voornemen tot herplaatsing of verminderde loondoorbetaling aan Onze Minister.

Tweede lid

In aanvulling op de bevoegdheid tot het niet behandelen van de aanvraag in de gevallen genoemd in artikel 4:5 Awb, zal gelden dat het UWV gehouden is de aanvraag niet te behandelen indien de werkgever bij zijn aanvraag niet de op grond van artikel 8, eerste lid, vereiste gegevens overlegt. In voornoemde gevallen kan het UWV het besluit de aanvraag niet te behandelen overigens alleen nemen indien de werkgever de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het UWV gestelde redelijke termijn aan te vullen (artikel 4:5, eerste lid, Awb).

Artikel 9. Inlichtingenplicht werkgever

Artikel 9 zal de werkgever verplichten om inlichtingen te verschaffen over feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat deze van invloed zijn op de beschikking waarin het UWV vaststelt of hij voldoet aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 3, eerste lid. Dit kan betrekking hebben op alle feiten en omstandigheden die relevant zijn voor het vaststellen of de werkgever voldoet aan deze voorwaarden, zoals het bestaan van een crisis, de mate waarin de werkgever is geraakt door een crisis, advisering door de ondernemingsraad en de melding bij de vakbond. De werkgever heeft de inlichtingenplicht desgevraagd, maar ook ongevraagd. Niet voldoen aan deze verplichting zal, voor zover wordt voldaan aan de in artikel 10 genoemde voorwaarden, grond zijn voor het intrekken of wijzigen van de vaststelling door het UWV. Het niet of onjuiste gegevens verstrekken is bovendien ook een grond voor het door het UWV opleggen van een bestuurlijke boete, zie daartoe paragraaf 4.

Eenzelfde bepaling over de inlichtingenplicht zal worden opgenomen in paragraaf 3 met betrekking tot de loonsubsidie.

Artikel 10. Intrekken en wijzigen

Eerste lid

Het voorgestelde artikel 10, eerste lid, ziet op het intrekken en wijzigen van de beschikking waarbij het UWV vaststelt of de werkgever voldoet aan de voorwaarden, genoemd in artikel 3, eerste lid, en op de beschikking tot verlenging daarvan. De intrekking en wijziging vormen beide een discretionaire bevoegdheid van het UWV. Dit zal het UWV in de gelegenheid stellen te beoordelen of intrekking of wijziging in een bepaald geval, mede gelet op het evenredigheidsbeginsel, de juiste maatregel is.

Intrekken en wijzigen van de beschikking tot vaststelling is mogelijk in de in artikel 10, eerste lid, genoemde gevallen waarin de werkgever niet voldoet aan de inlichtingenplicht en:

a. daardoor de bij de aanvraag verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig blijken dat zij, bij een beoordeling van juiste gegevens, tot een andere beslissing zouden hebben geleid. Het gaat daarbij ook om gegevens die pas na het moment van de aanvraag onjuist blijken te zijn. De werkgever is op grond van artikel 9 verplicht die gegevens onverwijld aan het UWV mede te delen als zij van invloed kunnen zijn op de vaststelling; of
b. het UWV daardoor een onjuiste vaststelling deed, en de werkgever dat wist of behoorde te weten.

Het effect van het intrekken of wijzigen van de vaststelling is het volgende.

De vaststelling dat de werkgever voldoet aan de voorwaarden, genoemd in artikel 3, eerste lid, zal een voorwaarde vormen voor het voor de werkgever op grond van het BW ontstaan van het recht op herplaatsing en verminderde loondoorbetaling. En gekoppeld aan het recht op verminderde loondoorbetaling ook weer voor de aanspraak op loonsubsidie, waarop de werkgever op grond van paragraaf 3 aanspraak zal kunnen maken onder de voorwaarde dat hij de verminderde loondoorbetaling daadwerkelijk heeft ingezet. Indien het UWV de vaststelling intrekt of herziet zal dat dus ook kunnen leiden tot intrekking of wijziging van de loonsubsidie.

Voorts zal het intrekken of wijzigen van de vaststelling, bedoeld in artikel 3, eerste lid, gevolgen hebben voor de arbeidsrechtelijke relatie tussen werkgever en werknemer. Immers, de werkgever kan de mogelijkheid tot verminderde loondoorbetaling op grond van artikel 7:660b, eerste lid, onderdeel b, of vijfde lid, BW, jegens de werknemer alleen krijgen indien het UWV heeft vastgesteld dat de werkgever voldoet aan de publiekrechtelijke voorwaarden zoals gesteld in dit wetsvoorstel. Het vervallen of wijzigen van die vaststelling zal in de relatie tussen werkgever en werknemer kunnen leiden tot een loonvordering van de werknemer op de werkgever wegens het ten onrechte, of over een verkeerde periode, in mindering brengen van loon, te weten voor het aanvullende bedrag tot aan zijn oorspronkelijke loon.

Een intrekking of wijziging van de vaststelling zal eveneens gevolgen hebben voor de herplaatsing. Op grond van artikel 7:660b BW, zal voor de werkgever daarmee de bevoegdheid tot herplaatsing vervallen. Als dat gebeurt terwijl de herplaatsing al is gerealiseerd, kan de periode van herplaatsing niet meer ongedaan worden gemaakt. Het vervallen van de grondslag heeft wel tot gevolg dat de werkgever tekort is geschoten

jegens de werknemer in het nakomen van de verplichting de eigen arbeid van werknemer aan te bieden. De gedraging van de werkgever kwalificeert daarmee als wanprestatie.

Tweede lid

Uit het voorgestelde tweede lid volgt dat intrekking of wijziging niet meer mogelijk zal zijn als vijf jaren zijn verstreken sinds de bekendmaking van de beschikking waarin het UWV vaststelde dat de werkgever voldeed aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 3, eerste lid.

Paragraaf 3. Loonsubsidie

De voorgestelde loonsubsidie vormt een subsidie in de zin van artikel 4:21 Awb. De loonsubsidie bestaat uit een vergoeding aan de werkgever van 65% van de loonsom over de door een werknemer als gevolg van de crisis niet gewerkte uren. Het UWV zal die vergoeding verstrekken aan de werkgever. Dat betekent dat ook titel 4.2 Awb van toepassing is op de vergoeding. Hieronder wordt bij de verschillende artikelen nader ingegaan op de consequenties daarvan.

De loonsubsidie wordt niet aangemerkt als een subsidie in de Rijksbegroting, omdat het gaat om een premie-gefinancierde tegemoetkoming. De voorwaarden van artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 zijn dan ook niet van toepassing op de tegemoetkoming.

De Aanwijzingen voor subsidieverstrekking en de Kaderwet SZW zijn eveneens niet van toepassing op de tegemoetkoming. Deze kaders gelden namelijk alleen voor subsidies die onder ministeriële verantwoordelijkheid worden verstrekt. Zij zijn daarmee niet van toepassing op subsidies verstrekt door een zelfstandig bestuursorgaan, zoals het UWV.

Artikel 11. Aanspraak loonsubsidie

Uit artikel 11 volgt dat het UWV loonsubsidie verleent op aanvraag. Een aanvraag gaat per loonheffingennummer en de subsidie wordt verleend over het loon over de subsidiabele uren in het subsidietijdvak. Wat subsidiabele uren zijn en wat onder het subsidietijdvak wordt verstaan volgt uit artikel 12, respectievelijk artikel 13.

Artikel 12. Subsidiabele uren

Eerste lid

Onder subsidiabele uren wordt volgens het eerste lid verstaan de uren waarin een werknemer zijn arbeid vanwege de crisis niet heeft kunnen verrichten en het loon over die uren – voor zover mogelijk op grond van 7:660b, eerste lid, onder b, en het vijfde lid, BW – is verminderd met 10%. Met het loon wordt het naar tijdruimte vastgestelde loon bedoeld, maar ook loon in geld op andere wijze dan naar tijdruimte vastgesteld, zoals stukloon. Artikel 660b, eerste lid, onder b, verwijst immers naar artikel 7:628, eerste lid, BW, maar is daarmee ook van toepassing op artikel 7:628, derde lid, BW.

Hieruit volgt dat een werkgever alleen loonsubsidie kan aanvragen voor werknemers die vallen onder het werknemersbegrip van artikel 1 én ten aanzien van wie de werkgever het instrument verminderde loondoorbetaling kan toepassen. Dat instrument kan alleen worden toegepast als er voor de werkgever sprake is van een loondoorbetalingsverplichting in de zin van artikel 7:628 BW of 7:629 BW. Dit betekent dat er werknemers

kunnen zijn die wel onder het werknemersbegrip van dit wetsvoorstel vallen (omdat deze werknemers onder de WW vallen en geen overheidswerknemers zijn), maar waarvoor aan de werkgever geen loonsubsidie zal worden verstrekt omdat er ten aanzien van deze werknemers geen loondoorbetalingsverplichting geldt. De werkgever heeft ten aanzien van deze werknemers daardoor geen verminderde loondoorbetaling kunnen toepassen, wat in beginsel wel een vereiste is om aanspraak te maken op loonsubsidie.

Een loondoorbetalingsverplichting ontbreekt bijvoorbeeld ten aanzien van werknemers met een arbeidsovereenkomst zonder vast aantal uren en een arbeidsverleden van minder dan drie maanden. Ook ten aanzien van uitzendkrachten in fase A van hun uitzendcontract (die minder dan een jaar in dienst zijn), geldt geen loondoorbetalingsverplichting. Voorts zijn er de zogenaamde fictieve dienstbetrekkingen; arbeidsverhoudingen van personen die op grond van artikel 4 en 5 WW als dienbetrekkingen worden beschouwd. Deze werknemers met fictieve dienstbetrekkingen worden aangemerkt als werknemers in de zin van de WW en vallen daarmee in beginsel onder dit wetsvoorstel, echter geldt voor hen geen loondoorbetalingsverplichting. De werkgever maakt dan ook geen aanspraak op loonsubsidie voor deze werknemers.

De werkgever maakt alleen aanspraak op loonsubsidie als hij het instrument verminderde loondoorbetaling ook daadwerkelijk, volledig, heeft ingezet. Met het volledig inzetten wordt bedoeld dat de werknemer over de niet gewerkte uren 90% van zijn loon ontvangt en niet meer dan 90%. Voor zover de werkgever over de niet-gewerkte uren meer betaalt aan de werknemer, bijvoorbeeld vanwege cao-afspraken, zal er voor de werkgever geen aanspraak bestaan op loonsubsidie.

Er zijn echter ook situaties dat de werkgever geen of geen volledige verminderde loondoorbetaling heeft kunnen doorvoeren over de uren dat vanwege crisis niet kan worden gewerkt, omdat het loon van de werknemer daarmee onder het wettelijk minimumloon zou uitkomen (onderdeel b), of omdat een werknemer wegens ziekte een loon ontvangt dat gelijk is aan of minder is dan 90% van het naar tijdruimte vastgestelde loon (onderdeel c), of omdat loonbeslag is gelegd (onderdeel d). Als zich één van deze situaties voordoet, dan geldt dat deze uren ook worden aangemerkt als subsidiabele uren en de werkgever hierover zodoende aanspraak maakt op loonsubsidie, ondanks dat geen (volledige) verminderde loondoorbetaling heeft plaatsgevonden.

Met de situatie onder onderdeel b wordt bedoeld dat de werkgever geen (volledige) verminderde loondoorbetaling kan doorvoeren omdat bij hantering van de 10% loonvermindering over de niet-gewerkte uren, de werknemer onder het wettelijk minimumloon zou uitkomen of onder de beslagvrije voet. Van een werknemer die precies het wettelijk minimumloon verdient, zal de werkgever het loon over de niet-gewerkte uren in crisistijd zodoende niet kunnen verlagen. Van een werknemer die net boven het wettelijk minimumloon verdient, zal de werkgever over de uren dat de werknemer vanwege de crisis niet werkt, een vermindering van loondoorbetaling kunnen doorvoeren tot de grens van het wettelijk minimumloon.

Met de situatie onder onderdeel c wordt bedoeld dat er geen (volledige) verminderde loondoorbetaling kan plaatsvinden omdat de werknemer vanwege ziekte, zwangerschap of bevalling als bedoeld in artikel 7:629 BW, al minder verdient dan 90% van zijn loon over de niet-gewerkte uren. Dit betreft de situatie dat een werknemer over de uren dat hij niet kan

werken vanwege crisis, ook al niet kon werken vanwege ziekte. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar artikel 26.

Onderdeel d ziet op de situatie dat op het loon van een werknemer beslag is gelegd. Als een werkgever de verminderde loondoorbetaling middels verrekening gerealiseerd wenst te krijgen, gaat het loonbeslag voor (zie artikel 7:632, derde lid, BW). Dat kan met zich brengen dat verrekening niet kan plaatsvinden zolang sprake is van loonbeslag, omdat rekening moet worden gehouden met de beslagvrije voet. Geen verrekening mag plaatsvinden op dat deel van het loon waarop beslag niet geldig zou zijn. De hoogte van de beslagvrije voet wordt berekend aan de hand van artikel 475d lid 1 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en is afhankelijk van de gezinssituatie van de werknemer. Voor de situatie dat de verminderde loondoorbetaling nog niet (volledig) kan plaatsvinden vanwege loonbeslag, geldt dat de werkgever wel loonsubsidie kan aanvragen over de niet gewerkte uren. Als er geen beslag meer op het loon rust, zal de werkgever uiteraard wel alsnog de verminderde loondoorbetaling dienen te verrekenen.

Tweede lid

Uit het tweede lid volgt dat voor het vaststellen van de subsidiabele uren wordt gekeken naar de uren zoals deze door de werkgever zijn opgegeven in de polisadministratie. Een werkgever kan de loonaangifte met terugwerkende kracht echter corrigeren door middel van correctieberichten. Voor de berekening van de hoogte van de loonsubsidie is noodzakelijk dat kan worden uitgegaan van de loongegevens zoals deze gelden op een bepaald tijdstip. Daarom is een peildatum noodzakelijk. Artikel 17, tweede lid, voorziet in een peilmoment voor de subsidieverlening. Artikel 21, tweede lid, geeft het peilmoment weer voor de subsidievaststelling.

Derde lid

Op grond van dit voorgestelde lid zullen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over welke uren niet tot subsidiabele uren kunnen worden gerekend. Uitgesloten van subsidiabele uren worden onder andere uren waarover de werknemer een uitkering heeft ontvangen die de werknemer toekomt op grond van de Wet arbeid en zorg, of uren waarvoor de werkgever een financiële compensatie ontvangt op grond van een no-riskpolis. De werkgever zal deze uitgesloten uren zodoende niet mogen opgeven als subsidiabele uren in de polisadministratie. Voor een nadere toelichting hierover wordt verwezen naar paragraaf 3.3.3 van het algemeen deel.

Artikel 13. Subsidietijdvak

Eerste lid

Uit het eerste lid volgt wat wordt verstaan onder het subsidietijdvak; dat is de periode waarover de werkgever zijn aanvraag loonsubsidie indient en waarover de subsidie wordt verstrekt. Dat betreft een periode die binnen het crisistijdvak valt en twee, vier of zes maanden beslaat. Daarnaast moet de loonsubsidieperiode altijd aanvangen op de dag waarop het crisistijdvak start.

Tweede lid

Het tweede lid maakt duidelijk dat het subsidietijdvak evenals een de initiële aanvraag voor het crisistijdvak (artikel 4) kan worden verlengd; de werkgever kan na een eerdere aanvraag tot verlening van loonsubsidie om een verlenging van het subsidietijdvak vragen met twee of vier maanden. De maximale periode van een subsidietijdvak bedraagt zes maanden. Dat houdt verband met het crisistijdvak, dat op grond van artikel 4, tweede lid, ook ten hoogste een periode van zes maanden kan beslaan. Uiteraard moeten alle maanden waarover verlening wordt aangevraagd binnen het crisistijdvak liggen. De verschillende mogelijkheden van verlenging zijn:

- twee keer verlengen met twee maanden na een eerdere verlening van twee maanden;
- een verlenging van twee maanden na een subsidieverlening van vier maanden;
- een verlenging van vier maanden na een subsidieverlening van twee maanden.

Stel een werkgever heeft tijdens een crisistijdvak van zes maanden alleen de laatste vier maanden verminderde loondoorbetaling toegepast en wenst over deze uren loonsubsidie te ontvangen. De werkgever vraagt in dit voorbeeld loonsubsidie aan over een subsidietijdvak van zes maanden, met als startdatum de eerste dag van het crisistijdvak. Over de eerste twee maanden van het subsidietijdvak zullen geen subsidiabele uren opgegeven kunnen worden. Effectief ontvangt de werkgever zodoende loonsubsidie over de vier maanden waarover de verminderde loondoorbetaling heeft plaatsgevonden, maar de aanvraag ziet op een subsidietijdvak van zes maanden en dus inclusief de eerste twee maanden.

Artikel 14. Hoogte loonsubsidie

In dit artikel wordt uiteengezet hoe de hoogte van de loonsubsidie wordt berekend. Als uitgangspunt geldt daarbij dat de loonsubsidie 65% bedraagt van het loon over de subsidiabele uren van werknemers die onder een loonheffingennummer vallen.

Eerste lid

Voor de berekening van de hoogte van de loonsubsidie zal gekeken moeten worden naar de werknemers die vallen onder het loonheffingennummer en waarvoor de werkgever het instrument verminderde loondoorbetaling overeenkomstig artikel 7:660b, eerste lid onder b, BW, heeft toegepast. Hoewel de werkgever voor al deze werknemers in één keer een aanvraag indient, wordt de hoogte van de loonsubsidie in eerste instantie berekend op werknemersniveau. Vervolgens worden alle uitkomsten van deze afzonderlijke berekeningen per werknemer bij elkaar opgeteld om zo tot het totale subsidiebedrag van de werkgever voor dat loonheffingennummer te komen. Deze berekeningswijze komt tot uitdrukking in het eerste lid.

Tweede lid

Uit het tweede lid volgt hoe de hoogte van de loonsubsidie wordt berekend op werknemersniveau; het subsidiabele loon wordt vermenigvuldigd met het percentage werktijdvermindering en de uitkomst daarvan wordt vermenigvuldigd met het loonsubsidiepercentage van 65% en met de factor werkgeverslasten. Hieronder worden de verschillende onderdelen van de berekening uitgelegd.

Letter A staat voor het subsidiabele loon van de werknemer over de periode waarvoor de werkgever loonsubsidie heeft aangevraagd. Een werkgever kan een aanvraag indienen voor een periode van twee, vier of zes maanden, gelegen binnen het crisistijdvak. Dat is het subsidietijdvak. Zie hierover meer in de toelichting op artikel 13. Omdat de berekening van de hoogte van de loonsubsidie wordt gebaseerd op gegevens uit de polisadministratie zal gekeken moeten worden naar alle aangiftetijdvakken waarin het loon over de periode waarover loonsubsidie wordt aangevraagd is verantwoord.

Het subsidiabele loon is het geconstrueerde loon van alle aangiftetijdvakken waarin het loon over het subsidietijdvak is verantwoord. Onder de toelichting op het vierde lid is uitgewerkt hoe het geconstrueerde loon wordt berekend.

De letter A wordt vermenigvuldigd met het percentage werktijdvermindering. Dat percentage wordt verkregen door letter B te delen door letter C.

Letter B ziet op de subsidiabele uren die betrekking hebben op het subsidietijdvak. De werkgever zal de subsidiabele uren moeten vermelden in de polisadministratie en bij de aanvraag voor loonsubsidie moeten vermelden in welke aangiftetijdvakken hij het loon over het subsidietijdvak heeft opgegeven, zodat het UWV kan vaststellen welke aangiftetijdvakken in de berekening moeten worden betrokken. Is sprake van verlenging van het crisistijdvak, dan kan zich voordoen dat in een aangiftetijdvak ook subsidiabele uren zijn vermeld die zien op een latere periode dan waarop de subsidieaanvraag ziet. Onder 3.3.3 van het algemeen deel is uitgewerkt hoe daarmee wordt omgegaan.

Letter C ziet op de verloonde uren in het subsidietijdvak. Dat zijn de uren waarover loon is betaald en waarvan door de werkgever loonaangifte is gedaan. Hieronder vallen ook de uren dat een werknemer niet heeft kunnen werken en waarover verminderde loondoorbetaling heeft plaatsgevonden.

Vervolgens wordt er nog vermenigvuldigd met 0,65. Deze factor staat voor het percentage loonsubsidie van 65% waarmee de overheid de werkgever in crisistijd tegemoetkomt.

Tot slot wordt er vermenigvuldigd met de factor werkgeverslasten. De factor werkgeverslasten vormt een forfaitaire opslag om de loonsom te corrigeren voor de verschillende kosten die de werkgever heeft. De loonsom bestaat immers uit loon waarover loonbelasting en premies volksverzekering wordt afgedragen. De werkgever heeft daarnaast te maken met andere lasten, zoals bijvoorbeeld premies voor werknemersverzekeringen en pensioenpremies. Op grond van het voorgestelde achtste lid zal de factor werkgeverslasten worden vastgesteld bij ministeriële regeling. Het peilmoment voor de factor werkgeverslasten is de laatste dag van het subsidietijdvak. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.3 van de algemene toelichting.

Derde lid

Uit het derde lid volgt dat voor het begrip aangiftetijdvak wordt aangesloten bij de belastingwetgeving. Het gaat om het tijdvak waarover loonbelasting wordt betaald. Op basis van artikel 28 en 29 Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994, kan dat op basis van een periode van vier weken, een maand, een halfjaar of een jaar. Meestal wordt gebruik gemaakt van het tijdvak van vier weken of een maand. Een

kleine groep werkgevers (denk aan zelfstandige binnenvaartschippers met personeel) hanteert een aangiftetijdvak van een halfjaar of jaar. Omdat voor de berekening van de hoogte van de loonsubsidie het loon in het subsidietijdvak relevant is, is de duur van het aangiftetijdvak in beginsel niet van belang. Telkens zal moeten worden bezien welke aangiftetijdvakken het subsidietijdvak beslaat.

Vierde lid

Uit het vierde lid volgt hoe het geconstrueerde loon wordt berekend. Uitgangspunt voor het geconstrueerde loon is het loon onder letter D. Daarmee wordt gedoeld op het loon voor de sociale verzekeringen op grond van artikel 16 van de Wet financiering sociale verzekeringen (hierna: SV-loon), en wel alleen voor zover het gaat om loon uit tegenwoordige dienstbetrekking. Het SV-loon is behoudens enkele uitzonderingen gelijk aan het loon overeenkomstig de Wet op de loonbelasting 1964. Doordat met deze omschrijving loon uit vroegere dienstbetrekkingen is uitgesloten, geldt dat uitkeringen – op een tweetal uitzonderingen na – in principe ook niet worden meegenomen in de berekening van de loonsom. De twee uitzonderingen hierop zijn: ziektewetuitkeringen tijdens de duur van de dienstbetrekking en uitkeringen op grond van de Wet arbeid en zorg. Deze uitkeringen worden op grond van artikel 22a Wet op de loonbelasting 1964 namelijk aangemerkt als loon uit tegenwoordige dienstbetrekking en vallen daarmee wel onder het begrip «loon». Bij ministeriële regeling zullen op grond van het negende lid nadere regels worden gesteld over de invulling van letter D.

Letter D wordt gedeeld door 1 minus het percentage werktijdvermindering maal 0,1. Het percentage werktijdvermindering wordt gevormd door letter E te delen door letter F. De letters E en F zijn telkens subsidiabele uren, respectievelijk verloonde uren, die daadwerkelijk zien op het aangiftetijdvak waarover subsidie is aangevraagd. Anders dan de letter B waar de subsidiabele uren ook buiten de aangiftetijdvakken kunnen vallen waarover subsidie is aangevraagd, omdat deze uren in een ander aangiftetijdvak zijn verantwoord.

De formule is de inverse relatie van de berekening die de werkgever doet om aan de hand van het aantal subsidiabele uren het loon na verwerking van de verminderde loondoorbetaling te bepalen. Met deze forfaitaire berekening wordt het loonverlagend effect van de werknemersbijdrage op het subsidiabele loon zoveel mogelijk geneutraliseerd. Zo zal het subsidiabele loon bijvoorbeeld gedeeld worden door 0,9 indien er evenveel subsidiabele uren als verloonde uren worden aangegeven, wat overeenkomt met de verplichting van de werkgever om in deze situatie 90% van het loon door te betalen.

Vijfde lid

In het vijfde lid wordt geregeld dat het geconstrueerde loon en daarmee het subsidiebedrag is gemaximeerd. Als geconstrueerd loon wordt maximaal het dagloon genomen, maal het aantal werkbare dagen binnen de betreffende aangiftetijdvakken. Voor een aangiftetijdvak van een maand zijn dat 21,75 dagen en voor een aangiftetijdvak van vier weken zijn dat 20 dagen.

Het maximale dagloon volgt uit artikel 17, eerste lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen. Voor de berekening van het geconstrueerde loon wordt het maximale dagloon in acht genomen zoals dat geldt aan het einde van het aangiftetijdvak waarover de berekening plaatsvindt.

Zesde lid

Het zesde lid voorziet in een minimale loonsubsidie per subsidiabel uur. Dit ter voorkoming van onredelijke uitkomsten bij situaties waarin het loon niet met 10% verminderd kan worden. Het gaat dan om de situaties zoals omschreven in artikel 12, eerste lid, onderdeel b en c; in die situaties kan de volledige loonvermindering niet plaatsvinden, omdat een werknemer hierdoor anders minder dan het minimumloon zou verdienen, respectievelijk omdat dat een werknemer vanwege ziekte, zwangerschap of bevalling als bedoeld in artikel 7:629 BW, reeds een loon ontvangt dat gelijk is aan of minder is dan 90% van het naar tijdruimte vastgestelde loon.

De minimale loonsubsidie per subsidiabel uur bedraagt 75% van het minimumloon per uur, inclusief vakantiegeld en werkgeverslasten. De formule hiervoor zal als volgt komen te luiden: B x 0,75 x het wettelijk minimumloon x 1,08 x de factor werkgeverslasten. B staat voor de subsidiabele uren die betrekking hebben op het subsidietijdvak, bedoeld in artikel 13. Met de vermenigvuldiging met 0,75 wordt het percentage minimale loonsubsidie aangegeven en met de vermenigvuldiging met 1,08 wordt vakantiegeld meegenomen. De factor werkgeverslasten wordt vastgesteld bij ministeriële regeling.

In het zesde lid is een peilmoment opgenomen voor het wettelijk minimumloon en de factor werkgeverslasten. Het wettelijk minimumloon wordt twee keer per jaar vastgesteld. De factor werkgeverslasten wordt vastgesteld bij ministeriële regeling. De peildatum is de laatste dag van het subsidietijdvak. Dit kan met zich brengen dat voor de berekening van de hoogte van de loonsubsidie bij een verlenging van het subsidietijdvak, gerekend moet worden met een andere hoogte van het wettelijk minimumloon, of andere factor werkgeverslasten, dan ten tijde van de voorafgaande verlening.

Voor een nadere toelichting op de minimale loonsubsidie wordt verwezen naar paragraaf 3.3.3 van het algemeen deel.

Zevende lid

In het zevende lid wordt geregeld dat als de werknemer geen of minder loon heeft genoten in een aangiftetijdvak in verband met ongeschiktheid ten gevolge van ziekte, zwangerschap of bevalling, als bedoeld in artikel 7:629 BW, de subsidiabele uren onder E worden gesteld op nihil. Aangezien er in deze situatie geen (volledige) ruimte bestaat voor het toepassen van de verminderde loondoorbetaling, hoeft het loon in het betreffende aangiftetijdvak ook niet (volledig) geconstrueerd te worden. Dit wordt in de formule benaderd door de subsidiabele uren onder E in dit aangiftetijdvak gelijk te stellen aan nihil. Voor de berekening van de loonsubsidie in het tweede lid worden de subsidiabele uren onder B niet gelijkgesteld aan nihil. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de berekening van het geconstrueerde loon en de hoogte van de loonsubsidie, zodat ook voor de zieke werknemer loonsubsidie over de subsidiabele uren berekend kan worden. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.3 van het algemeen deel.

Achtste lid

In dit lid wordt bepaald dat bij ministeriële regeling de factor werkgeverslasten, bedoeld in het tweede en zesde lid, wordt vastgesteld. Beoogd is om bij inwerkingtreding van de voorgestelde wet de factor werkgeverslasten 1,25 te laten zijn, gebaseerd op een percentage werkgeverslaten

van 25%. Omdat deze factor moet worden bezien binnen het economische en politieke speelveld dat aan veranderingen onderhevig is, wordt de factor werkgeverslasten bij ministeriële regeling bepaald.

Negende lid

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over wat voor de toepassing van het vierde lid wordt verstaan onder letter D. Uit het vierde lid volgt hoe het geconstrueerde loon wordt berekend. Uitgangspunt voor het geconstrueerde loon is het loon onder letter D, waarmee wordt gedoeld op het SV-loon. Het SV-loon kan middels dit lid op bepaalde loonbestanddelen worden gecorrigeerd.

Tiende lid

In dit lid wordt bepaald dat aanvullende regels gesteld kunnen worden bij ministeriële regeling over de hoogte van de loonsubsidie. Deze bepaling is opgenomen met het oog op toekomstige ontwikkelingen en inzichten als het gaat om de berekening van de loonsubsidie en looncomponenten die hiervan onderdeel zijn.

Artikel 15. De aanvraag verlening loonsubsidie

Artikel 15 ziet op de aanvraag tot verlening van de loonsubsidie. Het artikel maakt duidelijk vanaf welk moment de werkgever een aanvraag kan indienen. Dat zal zijn nadat van de subsidiabele uren en het loon over de subsidiabele uren in het subsidietijdvak dat wordt aangevraagd loonaangifte is gedaan. Dit brengt met zich dat over het subsidietijdvak de verminderde loondoorbetaling volledig heeft plaatsgevonden of er sprake is van de situatie vermeld onder artikel 12, tweede lid, onderdeel b, c, of d; er heeft geen of geen volledige verminderde loondoorbetaling kunnen plaatsvinden omdat het loon daarmee onder het wettelijk minimumloon zou uitkomen, of omdat de werknemer wegens ziekte, zwangerschap of bevalling als bedoeld in artikel 629, van Boek 7, BW, een loon ontvangt dat gelijk is aan of minder is dan 90% van het naar tijdruimte vastgestelde loon, dan wel de verminderde loondoorbetaling heeft nog niet volledig plaatsgevonden omdat beslag op het loon is gelegd.

Ter illustratie, als de aanvraag bijvoorbeeld betrekking heeft op een periode van twee maanden, van 15 april tot en met 14 juni, dan kan de werkgever loonsubsidie over deze periode aanvragen als hij de loonaangifte van de betreffende werknemers over de maanden april, mei en juni heeft gedaan waarbij hij ook loonaangifte heeft gedaan van de subsidiabele uren en het verminderde loon.

Artikel 15 geeft vervolgens ook weer wat het uiterste moment is waarop een werkgever een aanvraag kan indienen. Dat zal zijn tot en met 26 weken na het subsidietijdvak. Na afloop van het voor de werkgever geldende crisistijdvak kan de werkgever zodoende nog precies tot en met de laatste dag van de 26ste week een aanvraag voor loonsubsidie indienen. Deze uiterste termijn geldt ook voor verlenging van het subsidietijdvak.

Ter illustratie; loopt het crisistijdvak van 15 april tot en met 14 juni, dan kan de werkgever nog tot en met 13 december een aanvraag indienen. Op 14 december is de werkgever te laat. Als vervolgens het crisistijdvak wordt verlengd met twee maanden en de werkgever tevens het subsidietijdvak wenst te verlengen met twee maanden, dus tot en met 14 augustus, dan gaat na voornoemde datum weer opnieuw de termijn tot 26 weken lopen om deze verlengingsaanvraag voor loonsubsidie in te

dienen. Heeft de werkgever op 13 februari het volgende jaar nog geen verleningsverzoek gedaan, is verlenging niet meer mogelijk en wordt de eerdere subsidieverlening ambtshalve vastgesteld. Zie hierover meer onder de toelichting op artikel 21, eerste lid.

Artikel 16. Gegevens en bescheiden bij aanvraag

Eerste lid

Tijdens de aanvraag tot verlening van loonsubsidie, toont het UWV de werkgever op basis van het loonheffingennummer een overzicht van de werknemers waarvoor de werkgever in de polisadministratie subsidiabele uren heeft opgegeven. Daarnaast worden gegevens uit de polisadministratie weergegeven die de grondslag vormen voor de berekening van de loonsubsidie. Als het gaat om een grote aanvraag waarvoor de polisgegevens van vele werknemers benodigd zijn, dan kan het tonen van deze gegevens langer in beslag nemen. De werkgever zal dan de keuze hebben om ofwel een aanvraag in te dienen zonder de polisgegevens in te zien, ofwel te wachten met het indienen van de aanvraag tot het moment dat deze polisgegevens inzichtelijk zijn.

Bij de aanvraag zal het burgerservicenummer worden verwerkt van de werknemers waarop de loonsubsidie betrekking heeft. Het UWV zal het burgerservicenummer benutten om vast te stellen voor welke werknemers binnen het loonheffingennummer loonsubsidie wordt aangevraagd en, indien nodig, in de communicatie over de loonsubsidie tussen het UWV en de werkgever.

Om te komen tot effectieve verlening van loonsubsidie is het van belang dat er een goede uitwisseling is van informatie en (bijzondere) persoonsgegevens tussen de werkgever en het UWV. Voor het UWV is het noodzakelijk te weten voor welke werknemers loonsubsidie wordt aangevraagd, omdat de lonen van deze werknemers de hoogte van de loonsubsidie bepalen. Het uniforme gebruik van een uniek en persoonsgebonden nummer is daartoe de aangewezen methode en het burgerservicenummer het aangewezen instrument. Door gebruik van het burgerservicenummer zal het UWV eenvoudig en met grote mate van betrouwbaarheid kunnen vaststellen om welke werknemers het gaat en voor deze werknemers de juiste loongegevens kunnen terugvinden. Voor een nadere onderbouwing over gegevensverwerking wordt verwezen naar paragraaf 5.1 van de algemene toelichting.

Tweede lid

In het tweede lid wordt geregeld dat bij ministeriële regeling wordt aangegeven welke nadere gegevens de werkgever bij de aanvraag tot verlening van loonsubsidie dient te verstrekken. Daarbij zal in ieder geval gedacht moeten worden aan:

- De werkgever levert bij de aanvraag loonsubsidie contactgegevens, het loonheffingennummer, informatie over subsidiabele tijdvakken en het rekeningnummer waarop de werkgever betalingen van de Belastingdienst inzake loonheffingen ontvangt aan bij het UWV.
- Voor de berekening van de loonsubsidie gebruikt het UWV uit de polisadministratie de volgende gegevens: burgerservicenummer per loonheffingennummer, SV-loon, subsidiabele uren, verloonde uren, code incidentele inkomstenvermindering (vanwege ziekte, zwangerschap of bevalling). Aanvullend kan in een ministeriële regeling worden uitgewerkt welke gegevens aanvullend nodig zijn.
- Indien van toepassing, de vermelding dat voor een werknemer waarvan het loon is meegenomen in de berekening van de loonsubsi-

die, de werkgever heeft verzocht om toestemming van het UWV of een ontslagcommissie om de arbeidsovereenkomst wegens bedrijfseconomische redenen op te zeggen, of heeft verzocht om vervangende toestemming bij de kantonrechter, in de periode vanaf de aanvang van een crisistijdvak tot en met vier maanden na afloop van het crisistijdvak als bedoeld in artikel 4, eerste lid en tweede lid.

De informatie waarop het UWV de hoogte van de loonsubsidie baseert, wordt door het UWV voorgelegd aan de werkgever, om te verifiëren of de gegevens kloppen. Indien dit het geval is, zal op basis van die gegevens de loonsubsidie worden berekend. Als dit niet het geval is, is het de verantwoordelijkheid van de werkgever om de loonaangifte bij de Belastingdienst te corrigeren.

Artikel 17. Subsidieverlening

Artikel 17 stelt regels ten aanzien van de subsidieverlening. Een aanvraag loonsubsidie is altijd een aanvraag tot verlening. De vaststelling geschiedt ambtshalve en is geregeld in artikel 21.

Eerste lid

Op grond van het eerste lid geldt voor het UWV een beslistermijn van ten hoogste zes weken na ontvangst van de aanvraag tot subsidieverlening. Dat geldt ook als het een verzoek om verlenging van het subsidietijdvak betreft. Mocht de aanvraag niet compleet zijn, dan kan het UWV de werkgever een termijn geven de aanvraag aan te vullen. De beslistermijn zal in dat geval pas gaan lopen na ontvangst van de complete aanvraag. Binnen die maximale termijn zal het UWV zich inspannen de beschikking tot subsidieverlening zo spoedig mogelijk te geven, zodat de werkgever die aanspraak maakt op loonsubsidie deze zo spoedig mogelijk uitgekeerd krijgt.

Tweede lid

Voor de berekening van de hoogte van de loonsubsidie is noodzakelijk dat kan worden uitgegaan van de loongegevens zoals deze gelden op een bepaald tijdstip. Deze datum is vastgesteld op de dag waarop de aanvraag tot subsidieverlening wordt ingediend. De subsidiabele uren zoals die op dat moment in de polisadministratie staan worden gebruikt ten behoeve van de berekening van de loonsubsidie. Het peilmoment voor de subsidievaststelling is gelegen op een later moment en geregeld in artikel 21, tweede lid.

Derde lid

Bij de verlening wordt de loonsubsidie gecorrigeerd voor ontslagaanvragen vanwege bedrijfseconomische redenen. In artikel 23 is geregeld dat de werkgever zich committeert om geen ontslagaanvragen wegens bedrijfseconomische redenen in te dienen. Indien de werkgever voor een werknemer waarvan het loon is meegenomen in de berekening van de loonsubsidie, in de periode vanaf de aanvang van een crisistijdvak tot en met vier maanden na afloop van het crisistijdvak als bedoeld in artikel 4, eerste lid en tweede lid, toch een verzoek indient om wegens bedrijfseconomische redenen de arbeidsovereenkomst te beëindigen, heeft dat gevolgen voor de hoogte van de loonsubsidie. Het gaat dan om een verzoek om toestemming van het UWV of een ontslagcommissie om de arbeidsovereenkomst wegens bedrijfseconomische redenen op te zeggen, of om een verzoek om vervangende toestemming bij de kantonrechter. De loonsubsidie die is toegekend tot de ontslagaanvraag wordt dan opnieuw berekend, inhoudende dat de uitkomst van de berekening van de hoogte

ex artikel 14, tweede lid, ten aanzien van de werknemer waarvoor toestemming om bedrijfseconomisch ontslag is aangevraagd, wordt bijgesteld naar 75% van deze uitkomst.

Vierde lid

Het vierde lid maakt duidelijk dat de voorafgaande beschikking tot subsidieverlening wordt gewijzigd als de werkgever om een verlenging verzoekt. Met de verleningsaanvraag wordt de periode waarover loonsubsidie wordt aangevraagd verlengd en zal de berekening voor de hoogte van de loonsubsidie over alle maanden van de aanvraag plaatsvinden. Ter illustratie; stel een werkgever heeft een beschikking tot subsidieverlening ontvangen over twee maanden gelegen in de maanden januari, februari, maart. De werkgever vraagt een aansluitende verlenging aan van twee maanden over de maanden maart, april, mei. Er volgt dan een beschikking tot subsidieverlening over de vier maanden, gelegen in de periode januari tot en met mei en de berekening zal over die gehele periode plaatsvinden.

Artikel 18. Subsidieverlening werkgevers met aangiftetijdvak halfjaar of jaar

De systematiek van de verlening van loonsubsidie binnen dit wetsvoorstel is aldus vormgegeven dat de aanvraag kan worden ingediend nadat loonaangifte is gedaan. Deze systematiek zou voor een kleine groep werkgevers, namelijk werkgevers die een aangiftetijdvak van een halfjaar of jaar hanteren, ertoe leiden dat zij mogelijk erg lang moeten wachten om een aanvraag te kunnen indienen. Daarnaast hebben deze werkgevers mogelijk nog geen loonaangifte gedaan voordat de aanvraagtermijn voor de loonsubsidie is verstreken. In tijden van crisis is dat onwenselijk. Daarom worden middels dit artikel verschillende uitzonderingen op de systematiek van subsidieverlening gemaakt die ertoe leiden dat deze groep werkgevers ook vóór de loonaangifte een aanvraag tot verlening van loonsubsidie kan doen.

Onder a is geregeld dat artikel 12, tweede lid, voor de subsidieverlening niet van toepassing is op de groep werkgevers die een aangiftetijdvak van een halfjaar of jaar hanteert. Hierdoor kan de werkgever subsidiabele uren opgeven die nog niet zijn opgenomen in de polisadministratie.

Onder b wordt geregeld dat de hoogte van de subsidieverlening voor deze werkgevers ook kan worden berekend op basis van gegevens die de werkgever aanlevert. Het gaat om gegevens die het UWV anders uit de polisadministratie verkrijgt, te weten burgerservicenummer per loonheffingennummer, SV-loon, subsidiabele uren, verloonde uren, code incidentele inkomstenvermindering (vanwege ziekte, zwangerschap of bevalling). Zoals geregeld in artikel 16, tweede lid, zal in een ministeriële regeling worden uitgewerkt welke gegevens aanvullend nodig zijn. De werkgever die een aangiftetijdvak van een halfjaar of jaar aanhoudt en gebruik wenst te maken van de mogelijkheid om een loonsubsidie aan te vragen voordat loonaangifte is gedaan, zal zodoende dezelfde gegevens moeten verstrekken als alle andere werkgevers die een aanvraag doen.

In onderdeel c wordt voorzien in een alternatieve definitie van het aangiftetijdvak. Naast de beschrijving die in artikel 14, derde lid wordt gegeven, wordt onder aangiftetijdvak mede verstaan het tijdvak waarover de werkgever het loon uitbetaalt. Zodra betaling van het loon heeft plaatsgevonden over het gehele subsidietijdvak, kunnen werkgevers met een aangiftetijdvak van een halfjaar of jaar, overgaan tot het indienen van een aanvraag tot subsidieverlening.

In onderdeel d wordt geregeld dat de formule voor het gemaximeerde geconstrueerde loon toepasbaar blijft bij gebruik van een afwijkend aangiftetijdvak. Als een werkgever gebruikmaakt van een aangiftetijdvak van een halfjaar of jaar en een aanvraag tot subsidieverlening indient voordat aangifte is gedaan, dan ziet het aangiftetijdvak op de periode waarover de werknemer zijn loon geniet. Dat kan vier weken, of een maand zijn, maar ook een periode van een dag of een week. In geval van een week wordt het maximale dagloon maal vijf gedaan. Afhankelijk van welke periode de werkgever hanteert, zal de formule door het UWV worden aangepast. Deze handmatige aanpassing is ook aan de orde als de werkgever de aanvraag tot subsidieverlening indient nadat hij loonaangifte over een halfjaar of jaar heeft gedaan. In dat geval wordt het maximale dagloon maal 130,5 gedaan voor een aangiftetijdvak van een halfjaar en maal 261 voor een aangiftetijdvak van een jaar.

Dat de aanvraag tot subsidieverlening kan worden ingediend nadat loonaangifte is gedaan, komt expliciet tot uitdrukking in artikel 15. Hierop is in onderdeel e een uitzondering gemaakt.

In onderdeel f wordt, in lijn met onderdeel b, geregeld dat voor de berekening van de loonsubsidie voor de beschikking tot subsidieverlening niet alleen de gegevens uit de polisadministratie kunnen worden gebruikt, maar ook gegevens die door de werkgever zelf worden aangeleverd.

Artikel 19. Voorschot

In dit artikel wordt geregeld dat als het UWV een beschikking tot subsidieverlening geeft, het UWV binnen twee weken na de subsidieverlening een voorschot betaalt. Als de werkgever verzoekt om een verlenging, volgt een subsidieverlening en zodoende ook een voorschot. Het voorschot zal gelijk zijn aan het bedrag van de subsidieverlening.

Voor betaling van het subsidiebedrag bij vaststelling geldt de algemene betalingstermijn van zes weken (artikel 4:87, eerste lid, Awb). Een betaald voorschot wordt bij de vaststelling verrekend met het subsidiebedrag en een onverschuldigd betaald voorschot wordt teruggevorderd (artikel 4:95, vierde lid Awb).

Artikel 20. Opschorting van de betaling

In artikel 20 wordt voorzien in de mogelijkheid de betaling van het voorschot op de loonsubsidie na de verlening op te schorten bij een ernstig vermoeden dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden of de verplichtingen die zijn verbonden aan de loonsubsidie op grond van dit wetsvoorstel. Daarbij is artikel 4:56 Awb van toepassing. Deze bepaling ziet niet op de verplichting, bedoeld in artikel 23, onderdeel d. Het niet naleven van die verplichting kan niet leiden tot het opschorten van de betaling; wel heeft dit gevolgen voor de uiteindelijke hoogte van de loonsubsidie.

De mogelijkheid tot opschorting van de betaling is ook aan de orde indien een melding van de werkgever daartoe aanleiding geeft. Deze opschortingsbevoegdheid hangt samen met de meldingsplicht zoals neergelegd in artikel 23, onderdeel a.

Naast de specifieke in de regeling opgenomen gronden tot opschorting kan een beschikking ook worden opgeschort op grond van artikel 4:15 Awb. Als bijvoorbeeld de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag tot verstrekking van loonsubsidie, dan wordt de termijn voor het geven van een beschikking

opgeschort met ingang van de dag na die waarop het UWV de werkgever verzoekt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Artikel 21. Subsidievaststelling

Eerste lid

Het eerste lid regelt de ambtshalve vaststelling. Deze volgt altijd na een subsidieverlening. Als het subsidietijdvak voor de subsidieverlening niet meer kan worden verlengd, volgt ambtshalve vaststelling. Dat is in ieder geval aan de orde als 26 weken na het crisistijdvak zijn verstreken. Een werkgever kan namelijk op grond van artikel 15, tot en met 26 weken na een crisistijdvak een aanvraag tot subsidieverlening doen en een subsidietijdvak kan uiterlijk lopen tot einde crisistijdvak. Zodra subsidieverlening niet meer kan, zal het UWV overgaan tot ambtshalve vaststelling. Ambtshalve vaststelling vindt uiterlijk plaats binnen tien maanden na afloop van het crisistijdvak.

Tweede lid

Voor de berekening van de hoogte van de loonsubsidie voor de vaststelling is noodzakelijk dat kan worden uitgegaan van de loongegevens zoals deze gelden op een bepaald tijdstip. Deze datum is vastgesteld op de dag waarop het UWV kan overgaan tot ambtshalve vaststelling: de eerste dag van de 27ste week na afloop van het crisistijdvak. De subsidiabele uren zoals die op dat moment in de polisadministratie staan worden gebruikt ten behoeve van de berekening van de loonsubsidie. Dit betreft een ander peilmoment dan dat voor de subsidieverlening. Het peilmoment voor de subsidieverlening is geregeld in artikel 17, tweede lid.

Derde lid

Uit het derde lid volgt dat als na de peildatum in een loonaangifte nieuwe of gewijzigde gegevens zijn opgenomen die zouden leiden tot een lagere loonsubsidie, het UWV de bijgestelde polisadministratie kan benutten voor de vaststelling van de hoogte van de loonsubsidie. Deze uitzondering op het peilmoment geldt enkel voor aanpassingen die leiden tot een lagere loonsubsidie en niet voor bijstellingen die leiden tot een hogere loonsubsidie. Het UWV heeft deze mogelijkheid tot neerwaartse bijstelling van de loonsubsidie ook wanneer werkgevers met een aangiftetijdvak van een halfjaar of jaar, na het peilmoment ex artikel 22, onderdeel d, hun loonaangifte wijzingen.

Vierde lid

Evenals bij de verlening wordt bij de vaststelling van de loonsubsidie gecorrigeerd voor ontslagaanvragen vanwege bedrijfseconomische redenen. In artikel 23, eerste lid, onderdeel d, is geregeld dat de werkgever zich committeert om geen ontslagaanvragen wegens bedrijfseconomische redenen in te dienen. Indien de werkgever voor een werknemer waarvan het loon is meegenomen in de berekening van de loonsubsidie en in de periode vanaf de aanvang van een crisistijdvak tot en met vier maanden na afloop van het crisistijdvak als bedoeld in artikel 4, eerste lid en tweede lid, zich hieraan niet houdt, heeft dat gevolgen voor de hoogte van de loonsubsidie. De loonsubsidie die is toegekend tot de ontslagaanvraag wordt dan opnieuw berekend, inhoudende dat de uitkomst van de berekening van de hoogte ex artikel 14, tweede lid, ten aanzien van de werknemer waarvoor

toestemming om bedrijfseconomisch ontslag is aangevraagd, wordt bijgesteld naar 75% van deze uitkomst.

Artikel 22. Subsidievaststelling werkgevers met aangiftetijdvak halfjaar of jaar

In dit artikel worden verschillende uitzonderingen op de systematiek van subsidievaststelling gemaakt voor werkgevers die loonaangifte doen per halfjaar of jaar.
Onder a wordt geregeld dat de formule van het geconstrueerde loon rekening houdt met een aangiftetijdvak van een halfjaar of jaar. Als de werkgever een aangiftetijdvak hanteert van een halfjaar wordt het gemaximeerde geconstrueerde loon berekend door het maximale dagloon zoals dat gold aan het einde van het aangiftetijdvak te vermenigvuldigen met 130,5. Hanteert de werkgever een aangiftetijdvak van een jaar dan wordt er vermenigvuldigd met 261.
Onder b en c wordt een uitzondering geregeld voor de termijn waarbinnen het UWV de loonsubsidie vaststelt. Als een werkgever een aangiftetijdvak hanteert van een halfjaar of jaar kan het bij de gestelde termijn in artikel 21, eerste lid, zo zijn dat de ambtshalve vaststelling eerder plaatsvindt dan dat loonaangifte is gedaan. Daarom is onder b bepaald dat niet alleen ten minste 26 weken na het crisistijdvak moeten zijn verstreken, maar dat ook de loonaangifte over de subsidiabele uren moet zijn gedaan. Onder c is bepaald dat als binnen 26 weken na afloop van het crisistijdvak nog geen loonaangifte heeft plaatsgevonden, het UWV vier maanden vanaf het moment van loonaangifte de tijd heeft om tot de ambtshalve vaststelling over te gaan. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.3 van de algemene toelichting.
Onder d wordt voorzien in een alternatief peilmoment waarop ten behoeve van de berekening van de hoogte van de loonsubsidie voor de subsidievaststelling, naar de gegevens uit de polisadministratie wordt gekeken. Als op het moment van de genoemde peildatum in artikel 21, tweede lid, nog geen loonaangifte is gedaan, dan wordt voor de berekening van de subsidievaststelling gekeken naar de ten tijde van vaststelling over de aangiftetijdvakken meest recent ingediende loonaangifte waarin het loon over de subsidiabele uren in het subsidietijdvak is verantwoord.

Artikel 23. Verplichtingen bij subsidieverstrekking en overdraagbaarheid

Uit dit artikel volgt aan welke verplichtingen de werkgever zich dient te houden als aan hem subsidie wordt verstrekt. Deze verplichtingen hebben zowel betrekking op de subsidieverlening als op de subsidievaststelling. De verplichtingen houden in dat:

a. de werkgever bij de aanvraag de juiste en volledige gegevens verstrekt en ook nadien onverwijld melding doet aan het UWV als zich omstandigheden voordoen die van belang kunnen zijn voor een beslissing tot subsidieverstrekking. Dat kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de gegevens die ten grondslag liggen aan de berekening van de loonsubsidie. Denk aan de situatie dat de werkgever na afloop van een aanvraag tot subsidieverlening, maar binnen vier maanden na het crisistijdvak alsnog overgaat tot het indienen van een verzoek voor bedrijfseconomisch ontslag, als bedoeld in artikel 7:671a, lid 1 of 2, of artikel 7:671b, lid 1, onderdeel b, BW. Het niet voldoen aan de verplichting onder onderdeel a zal voor het UWV, op grond van artikel 4:48, eerste lid, onderdeel b, Awb, reden kunnen zijn de subsidieverlening te wijzigen of in te trekken. Het onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens kan ook leiden tot intrekking of wijziging op grond van artikel 4:48, eerste lid, onderdeel c, Awb. De inlichtingen-

plicht die in artikel 4:48, eerste lid, onderdeel c, Awb, besloten ligt is evenwel beperkter dan de inlichtingenplicht zoals deze volgt uit het onderhavige onderdeel a. De verplichting uit artikel 23, onderdeel a, houdt immers niet alleen in dat juiste en volledige gegevens bij de aanvraag moeten worden ingediend, maar ook dat de werkgever nádien desgevraagd of ongevraagd melding doet van gewijzigde of nieuwe feiten en omstandigheden die voor de subsidieverstrekking van belang kunnen zijn.Het niet voldoen aan de verplichting onder artikel 23, onderdeel a, kan voorts leiden tot wijziging of intrekking van de subsidievaststelling als zich hierdoor een situatie voordoet als weergegeven in artikel 4:49, eerste lid, Awb. Eenzelfde bepaling over de inlichtingenplicht zal worden opgenomen in paragraaf 2 met betrekking tot de beschikking waarin het UWV vaststelt of de werkgever voldoet aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 3, eerste lid;

b. de werkgever een zodanig controleerbare administratie voert dat de voor de verstrekking van de subsidie van belang zijnde rechten en verplichtingen, betalingen en ontvangsten, met betrekking tot de werknemers waarvoor subsidie wordt verstrekt, kunnen worden nagegaan en verleent desgevraagd inzage in deze administratie tot vijf jaar na de datum van vaststelling van de subsidie;
c. de werkgever de loonaangifte doet op grond van de Wet op de loonbelasting 1964 op de voorgeschreven wijze. Deze regels zijn gebaseerd op fiscale wetgeving, zoals de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en de Wet op loonbelasting 1964. Op grond van deze regels is de werkgever onder meer verplicht om tijdig en juist loonaangifte te doen. Die verplichtingen gelden ook ten aanzien van gegevens die het UWV nodig heeft voor de uitvoering van haar taken, waaronder de uitvoering van dit wetsvoorstel;
d. de werkgever in het crisistijdvak en tot en met vier maanden na afloop van die periode geen verzoek bij het UWV of een ontslagcommissie indient om de arbeidsovereenkomst van een werknemer met toestemming van het UWV of een ontslagcommissie wegens bedrijfseconomische redenen op te zeggen. De werkgever mag ook niet na een afwijzing op het verzoek om toestemming, de kantonrechter verzoeken de arbeidsovereenkomst wegens bedrijfseconomische gronden te ontbinden. Als de werkgever dit toch doet, dan moet de werkgever dat op grond van onderdeel a melden aan het UWV, voor zover dat niet bij het UWV bekend is. Dat speelt bijvoorbeeld bij een verzoek aan een ontslagcommissie of aan de kantonrechter.

Het niet voldoen aan deze verplichtingen kan gevolgen hebben. Op grond van de artikelen 4:48, 4:49, en 4:50, Awb gelden grondslagen om een beschikking tot subsidieverlening of subsidievaststelling, in te trekken of te wijzingen. Intrekking of wijziging van een subsidieverlening kan op grond van artikel 4:48, eerste lid, Awb, als:

a) de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden;
b) de werkgever niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen;
c) de werkgever onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking op de aanvraag tot subsidieverlening zou hebben geleid;
d) de subsidieverlening anderszins onjuist was en de werkgever dit wist of behoorde te weten, of
e) met toepassing van artikel 4:34, vijfde lid, een beroep wordt gedaan op de voorwaarde dat voldoende gelden ter beschikking worden gesteld.

Intrekking of wijziging van een subsidievaststelling kan op grond van artikel 4:49, eerste lid, Awb:

a) op grond van feiten of omstandigheden waarvan het UWV bij de subsidievaststelling redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn en op grond waarvan de subsidie lager dan overeenkomstig de subsidieverlening zou zijn vastgesteld;
b) als de subsidievaststelling onjuist was en de werkgever dit wist of behoorde te weten; of
c) als de werkgever na de subsidievaststelling niet heeft voldaan aan de verplichtingen die aan de subsidie zijn verbonden.

Uit artikel 23 volgen de verplichtingen waaraan de werkgever zich dient te houden. Het niet naleven van de verplichtingen in artikel 23, onderdelen a, b, en c, kan ertoe leiden dat het UWV op grond voornoemde artikelen uit de Awb de subsidieverlening of subsidievaststelling intrekt of wijzigt.

Het niet naleven van de verplichting in artikel 23, onderdeel d, heeft gevolgen voor de hoogte van de subsidie. Hiervoor wordt verwezen naar de toelichting op artikel 21, lid 4.

In het tweede lid is geregeld dat zowel de verleende als vastgestelde subsidie niet overdraagbaar zijn, om gerechtelijke procedures hierover te voorkomen. In artikel 3:83, lid 1, BW, is bepaald dat «eigendom, beperkte rechten en vorderingsrechten overdraagbaar zijn, tenzij de wet of de aard van het recht zich tegen een overdracht verzet». Een verleende of vastgestelde subsidie valt onder «vorderingsrechten» als bedoeld in artikel 3:83, lid 1, BW.[131] Hoewel uit de aard van de loonsubsidie mogelijk al volgt dat deze zich tegen overdracht verzet, wordt voor de duidelijkheid in het wetsvoorstel expliciet geregeld dat de subsidie niet overdraagbaar is.

Paragraaf 4. Bestuurlijke boete

Artikel 24. Bestuurlijke boete inlichtingenplicht

Voor de bestuurlijke boete is aangesloten bij het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 8.2 van het algemeen deel.

Eerste lid

Bij het niet voldoen door de werkgever aan de voor hem op grond van de artikelen 9 en 23, eerste lid, onderdeel a, geldende inlichtingenplicht krijgt het UWV – naast de bevoegdheid tot intrekken of wijzigen van de vaststelling en de loonsubsidie – de bevoegdheid aan de werkgever een boete op te leggen als op de aanvraag tot verstrekking van loonsubsidie anders zou zijn beslist of indien de beschikking op de aanvraag zou zijn ingetrokken of gewijzigd indien de juiste of volledige gegevens bij het UWV bekend zouden zijn geweest.

De inlichtingenplicht voor de werkgever houdt kortgezegd in dat hij alle informatie zal moeten verschaffen die relevant is voor een rechtmatige vaststelling, bedoeld in artikel 3, en voor de hoogte, duur of rechtmatigheid van de loonsubsidie, bedoeld in paragraaf 3, van dit wetsvoorstel.

Voor de beoordeling van de aanvragen in het kader van dit wetsvoorstel is het noodzakelijk dat de werkgever informatie aanlevert aan het UWV, en dat het UWV erop kan vertrouwen dat deze informatie juist is. Een boete is een financiële prikkel om overtredingen te voorkomen: er gaat een afschrikkende werking vanuit. Deze zal kunnen bijdragen aan een

[131] Rb. Midden-Nederland, 30 maart 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1261.

verhoogde naleving. Daarnaast heeft de boete een punitief karakter, waarmee eenmaal begane overtredingen kunnen worden bestraft. De handhaving kent daarmee een tweeledig doel: een nalevingsdoel en een bestraffend doel.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid bedraagt de boete ten hoogste het bedrag van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dit bedrag is per 1 januari 2026 € 11.000,00. Bij een herhaalde overtreding van de inlichtingenverplichting bedraagt de boete ten hoogste het bedrag van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dit bedrag is per 1 januari 2026 € 27.500,00. Wanneer de bevoegdheid tot verhoging van de boete aan de orde is staat verderop in het artikel over de boeteoplegging (in het zesde lid).

Derde lid

In het derde lid is het afwegingskader opgenomen dat het UWV hanteert bij het beslissen over de oplegging van een boete. De volgende criteria zijn van belang: aard en ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid van de betrokkene en de mate waarin de overtreding het gevolg is van een handelen of nalaten van het bestuursorgaan.

Vierde lid

Op grond van het vierde lid wordt in een aantal situaties steeds een boete opgelegd. Dit betreffen de strafverzwarende omstandigheden. Daarbij gaat het om: situaties waarbij vervalste documenten gebruikt zijn om een (onterecht) positieve beschikking op de initiële aanvraag en de eventuele aanvraag voor verlenging van het crisistijdvak of (meer) loonsubsidie te krijgen; er is sprake van opzet of grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenplicht met als doel bevoordeling; of er is sprake van een overtreding waarbij strafrechtelijke vervolging is aangewezen en die uitblijft, bijvoorbeeld vanwege capaciteitsproblemen bij het Openbaar Ministerie.

Vijfde lid

In het vijfde lid zijn twee situaties genoemd waarbij het bestuursorgaan in de gevallen, bedoeld in het vierde lid, kan afzien van het opleggen van een boete. Daarbij gaat het om de situatie dat de betrokkene uit eigen beweging alsnog de juiste inlichtingen aan het bestuursorgaan geeft voordat het bestuursorgaan de overtreding heeft geconstateerd. Ook kan het zo zijn dat het UWV anderszins meent dat een boete in het concrete geval niet bijdraagt aan wat ermee bereikt zou moeten worden. Hiervan zal in de situaties beschreven in het vierde lid niet snel sprake kunnen zijn.

Zesde lid

In het zesde lid is geregeld dat de bestuurlijke boete verhoogd kan worden bij een herhaalde overtreding van de inlichtingenplicht, binnen vijf jaar nadat een eerdere boeteoplegging of strafrechtelijke sanctie voor overtreding van de inlichtingenplicht onherroepelijk is geworden. Een verhoging betekent dat de bestuurlijke boete die op grond van de overtreding zou worden opgelegd zonder dat rekening gehouden wordt met het gegeven dat sprake is van een herhaalde overtreding verhoogd wordt. In het tweede lid is geregeld dat als het bestuursorgaan besluit de boete te verhogen vanwege een herhaalde overtreding ook een hoger

maximum voor de hoogte van de boete geldt. Boeteverhoging bij recidive is een bevoegdheid van het bestuursorgaan.

Zevende lid

In het zevende lid wordt geregeld dat het UWV bevoegd is om, op verzoek van de betrokkene, de boete geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden indien de betrokkene meewerkt aan een schuldregeling.

Achtste lid

Hierin wordt geregeld dat een inlichtingenplicht geldt voor degene aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd.

Negende lid

In het negende lid is de bevoegdheid voor het UWV geregeld om af te zien van het opleggen van een boete op grond van een dringende reden. Ook hierbij is aansluiting gezocht bij het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid waarin codificatie heeft plaatsgevonden van de uitspraak van 18 april 2024.[132]

Tiende lid

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de tenuitvoerlegging van de beschikking waarbij de bestuurlijke boete is opgelegd. Te denken valt daarbij aan regels over de bevoegdheid tot verrekening door het UWV van een door de werkgever verschuldigde boete met door hem te ontvangen subsidiebetalingen.

Elfde lid

In het elfde lid is geregeld dat met betrekking tot de hoogte van de boetes wanneer de werkgever niet voldoet aan de inlichtingenplicht in artikel 23, eerste lid, onderdeel a, nadere regels worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. Hier zal aansluiting worden gezocht met het Boetebesluit socialezekerheidswetten, waarin een percentage wordt benut van het benadelingsbedrag. Dat betreft het bedrag dat de werkgever door verwijtbaar te handelen onterecht aan loonsubsidie heeft gekregen. Aangezien bij overtreding van de inlichtingenplicht in artikel 9 geen benadelingsbedrag aan de orde is, ziet dit lid enkel op overtreding van de inlichtingenplicht in artikel 23, eerste lid, onderdeel a.

Paragraaf 5. Wijziging andere wetten

Artikel 25. Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht

Deze voorgestelde wijzigingen regelen het stelsel van rechtsbescherming in geval van een beschikking op grond van artikel 3, eerste lid en artikel 4, tweede lid, van dit wetsvoorstel. Dit voorziet in de mogelijkheid van rechtstreeks beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep (artikel 10 van bijlage 2 bij de Awb). Toetsing door een onafhankelijke en onpartijdige rechter is derhalve gewaarborgd. Afdeling 7.1 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin onder meer wordt bepaald dat geen beroep tegen een besluit bij de bestuursrechter mogelijk is, dan nadat tegen dat besluit bezwaar is gemaakt, is niet van toepassing op een beschikking als bedoeld in artikel 3, eerste lid en artikel 4, tweede lid. Er wordt geen uitzondering gemaakt op de hoofdregel dat beroep de

[132] CRvB 18 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:726.

werking van het besluit waartegen het is ingesteld niet schorst. Wel kan bij de voorzieningenrechter van de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening worden gedaan, strekkende tot schorsing van de bestreden beschikking (artikel 8:81 Awb). De voorzieningenrechter zal dat verzoek inwilligen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen (zoals het belang van de werkgever om arbeidsrechtelijke instrumenten in te zetten tijdens een crisis), een dergelijke voorlopige voorziening vereist.

Artikel 26. Wijziging van het Burgerlijk Wetboek

Met dit artikel wordt voorgesteld een nieuw artikel 660b in te voegen dat een tweetal arbeidsrechtelijke instrumenten regelt die de werkgever kan inzetten ten tijde van een crisis in de zin van dit wetsvoorstel: te weten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling. Ook de combinatie van beide instrumenten, zowel gelijktijdig als opeenvolgend binnen een crisistijdvak, is mogelijk. Deze combinatie kan betrekking hebben op dezelfde werknemer, maar niet op dezelfde uren. Vandaar dat het eerste lid, onderdeel a is afgesloten met «of». Voor de uren waarin de werknemer de bedongen arbeid niet kan verrichten zal namelijk een keuze gemaakt moeten worden tussen ofwel herplaatsing, ofwel verminderde loondoorbetaling.

De herplaatsing en verminderde loondoorbetaling worden vormgegeven als arbeidsrechtelijke instrumenten, en kunnen daarmee worden toegepast indien sprake is van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 7:610 BW. Daarmee zullen de begrippen werkgever en werknemer voor de toepassing van deze instrumenten een enigszins andere reikwijdte hebben dan voor de toepassing van de loonsubsidie. De loonsubsidie zal immers een bestuursrechtelijk instrument zijn, verstrekt door het UWV aan de werkgever, en waarvoor het werkgevers- en werknemersbegrip van de WW het uitgangspunt vormen. Voor het BW geldt geen definitie van deze begrippen, maar is relevant of tussen deze partijen sprake is van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 7:610 BW. Zie hierover ook de toelichting op artikel 1 onder het werknemers- en werkgeversbegrip, en paragraaf 2.7 van het algemeen deel.

Concreet zal dat betekenen dat de arbeidsrechtelijke instrumenten herplaatsing, verminderde loondoorbetaling of de combinatie daarvan ook kunnen worden ingezet voor werknemers boven de pensioengerechtigde leeftijd, terwijl de werkgever voor deze groep werknemers geen aanspraak kan maken op de bestuursrechtelijk vormgegeven loonsubsidie. Evenmin geldt voor de inzet van deze instrumenten de territoriale bepalingen die de WW kent. Deze bepalingen zullen wel gaan gelden voor de loonsubsidie. Werkgevers kunnen deze instrumenten dus ook toepassen voor werknemers die op basis van artikel 3 en de daarop gebaseerde lagere regelgeving buiten de WW vallen. De op grond van de WW geldende bepaling dat de dienstbetrekking binnen Nederland of het continentaal plat moet worden vervuld, geldt dus niet voor herplaatsing en vermindering loondoorbetaling zolang sprake is van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 7:610 BW en waarvoor een loondoorbetalingsverplichting geldt. Andersom geldt dat de instrumenten niet kunnen worden ingezet binnen de zogenaamde fictieve dienstbetrekkingen op grond van de WW. Immers, in die gevallen is geen sprake van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 7:610 BW.

Eerste lid

Op grond van het eerste lid krijgt een werkgever ten tijde van een crisis de mogelijkheid een tweetal instrumenten, of de combinatie daarvan, in te zetten ten aanzien van werknemers die geheel of gedeeltelijk de bedongen arbeid niet kunnen verrichten. Deze mogelijkheid zal gelden voor de uren dat de bedongen arbeid niet kan worden verricht en gedurende het door het UWV op verzoek van de werkgever vast te stellen tijdvak van twee, vier of zes maanden. Het betreft de volgende instrumenten, die ook in combinatie met elkaar kunnen worden ingezet:

a. de mogelijkheid een werknemer andere passende arbeid te laten verrichten

Met deze wettelijke mogelijkheid tot herplaatsing geeft de wetgever de werkgever een zodanig zwaarwichtig belang dat hij kan overgaan tot herplaatsing van de werknemer.

De werknemer zal jegens zijn werkgever verplicht zijn de andere arbeid te verrichten indien deze passend is. Wat wordt verstaan onder «passende arbeid» wordt uiteengezet bij de toelichting op het derde lid. Voorts geldt deze verplichting jegens de werkgever voor de werknemer alleen onder de voorwaarden, genoemd in het eerste lid, onderdeel a. De arbeid zal een gelijkwaardige of lagere loonwaarde moeten hebben, waarmee de loonwaarde van de functie wordt bedoeld. Een functie met een hogere loonwaarde is zodoende niet toegestaan. Daarnaast moet de arbeid worden verricht bij dezelfde werkgever, dan wel een werkgever die binnen dezelfde groep valt, bedoeld in artikel 2:24b BW. Voor een nadere toelichting op dit punt wordt verwezen naar paragraaf 3.3.2.2 van het algemeen deel. Tot slot wordt de voorwaarde gesteld dat als sprake is van extra reistijd door een verandering van locatie, de extra reistijd aangemerkt moet worden als werktijd en de extra reistijd wordt vergoed. Dit kan zich voordoen als een werkgever bijvoorbeeld nog een vestiging elders heeft waarnaar de werknemers worden herplaatst.

Bij herplaatsing gaat het om verrichten van ander werk tegen dezelfde arbeidsvoorwaarden. Denk daarbij aan bijvoorbeeld loon en vakantiedagen. Zou door een wijziging van werkzaamheden een andere cao van toepassing zijn, dan blijven toch de oorspronkelijke collectieve arbeidsvoorwaarden gelden, als ware de werknemer zijn eigen arbeid verricht. Indien de oorspronkelijke cao tijdens de herplaatsing gewijzigd wordt, geldt de wijziging ook voor de herplaatste werknemer als deze nieuwe versie van de cao los van de herplaatsing ook voor de werknemer was gaan gelden.

b. de mogelijkheid het loon verminderd door te betalen

Indien de werkgever gebruikmaakt van deze mogelijkheid, dan zal voor hem een uitzondering gelden op zijn, op grond van artikel 7:628, eerste lid, BW geldende verplichting die inhoudt dat hij het naar tijdruimte vastgestelde loon volledig dient te voldoen indien de werknemer de overeengekomen arbeid geheel of gedeeltelijk niet heeft verricht, tenzij het geheel of gedeeltelijk niet verrichten van de overeengekomen arbeid in redelijkheid voor rekening van de werknemer behoort te komen.

Dit voorgestelde instrument geeft de werkgever de mogelijkheid om in afwijking van deze hoofdregel het loon niet volledig, maar verminderd door te betalen over de uren die de werknemer de bedongen arbeid ten gevolge van een crisis niet kan verrichten. De werkgever zal het loon over die uren kunnen verminderen tot 90% van het oorspronkelijke uurloon.

Daarbij geldt de beperking dat de werkgever over die uren ten minste het minimumloon per uur dient te betalen.

Het gaat hierbij om «loon» in de zin van artikel 7:628, eerste lid, BW; het naar tijdruimte vastgestelde loon, maar ook om loon in geld op andere wijze dan naar tijdruimte vastgesteld (ex artikel 7:628, derde lid, BW). Het naar tijdruimte vastgestelde loon omvat geldloon waarop een werknemer recht heeft na het verstrijken van een bepaalde periode, onverschillig wat het resultaat van die arbeid is geweest. Uitgangspunt daarbij is het brutoloon dat wordt vermeerderd met toeslagen voor bijvoorbeeld een onregelmatigheidstoeslag (voor zover deze toeslag niet afhankelijk is van de inzet van de werknemer, maar louter van het verstrijken van een bepaalde periode, bijvoorbeeld een uur) en ook de vakantietoeslag behoort tot het naar tijdruimte vastgestelde loon. Voor de berekening van de vermindering tot 90% over de niet gewerkte uren, zal de werkgever over die uren het naar tijdruimte vastgestelde loon naar rato dienen vast te stellen.

Indien het loon op andere wijze dan naar tijdruimte is vastgesteld, moet als loon in dat geval worden beschouwd het gemiddelde loon dat de werknemer, wanneer hij niet verhinderd was geweest, gedurende die tijd had kunnen verdienen. Te denken valt hierbij aan loonvormen als provisie, bonus en stukloon. Winstdelingen en beloningen waarvan de hoogte enkel ter discretie van de werkgever staat, vallen niet onder artikel 7:628 BW.

De verminderde doorbetaling van loon ziet niet op loondoorbetaling tijdens vakantie, ex artikel 7:639 BW en andere vormen van doorbetaling van loon die voortkomen uit Europees recht, op grond waarvan afwijking niet mogelijk is. Geldelijke uitkeringen uit hoofde van een (wettelijke) verzekering of fonds (artikel 7:628, tweede lid, BW), zoals een uitkering op grond van de Werkloosheidswet, Ziektewet of Wet arbeid en zorg, worden van het loon afgetrokken.

Tweede lid

De werkgever zal de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling, of de combinatie daarvan, slechts kunnen inzetten indien hij voldoet aan een viertal voorwaarden:

- De werkgever heeft van het UWV een beschikking ontvangen waarin op grond van artikel 3 van het wetsvoorstel is vastgesteld dat de werkgever is geraakt door een crisis, dat hij de vakbond heeft geïnformeerd en dat hij de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering in de gelegenheid heeft gesteld om advies uit te brengen.
- De werkgever zal per categorie van uitwisselbare functies per bedrijfsvestiging de herplaatsing, de verminderde loondoorbetaling of de combinatie daarvan dienen in te zetten. Hij zal dat instrument of de combinatie dienen in te zetten voor alle werknemers binnen die gehele categorie aan uitwisselbare functies op de betreffende bedrijfsvestiging, en wel voor een gelijk percentage van de voor de betreffende werknemers geldende arbeidsomvang. De inzet vindt dus plaats naar rato van de arbeidsomvang teneinde de werknemers naar evenredigheid te belasten. De inzet van deze instrumenten zal voor een parttimer dus op minder uren betrekking hebben dan voor een fulltimer. Het rekenen met een percentage van de arbeidsomvang kan leiden tot gebroken uren, hetgeen voor de herplaatsing niet praktisch is. Om die reden worden voor de herplaatsing de gebroken uren afgerond naar hele uren.

- De werkgever kan op grond van het voorgestelde onderdeel c slechts de arbeidsrechtelijke instrumenten inzetten zolang hij, kort gezegd, geen stappen zet om op bedrijfseconomische gronden de arbeidsovereenkomst eenzijdig te beëindigen. De instrumenten kunnen worden ingezet:
  1) indien voorafgaand aan het crisistijdvak de arbeidsovereenkomst niet op bedrijfseconomische gronden is opgezegd of de arbeidsovereenkomst op die grond door de kantonrechter is ontbonden. In het eerste geval kan de werkgever gebonden zijn aan een opzegtermijn van bijvoorbeeld vier maanden die doorloopt in het crisistijdvak. Het is dan niet de bedoeling dat de werkgever tijdens de opzegtermijn arbeidsrechtelijke instrumenten gaat inzetten. Hetzelfde geldt bij de ontbinding door de kantonrechter. Wanneer de kantonrechter vóór de aanvang van het crisistijdvak de arbeidsovereenkomst heeft ontbonden en er een periode ligt tussen de uitspraak van de kantonrechter en de daadwerkelijke ontbindingsdatum, dan mag de werkgever over deze tussenliggende periode geen arbeidsrechtelijke instrumenten inzetten;
  2) indien de werkgever tijdens het crisistijdvak toestemming heeft om de arbeidsovereenkomst op te zeggen. Het gaat hier om toestemming die voorafgaand het crisistijdvak is verleend, en die op grond van artikel 7:671a, zesde lid, BW in het crisistijdvak geldig is. Het maakt daarbij niet uit of de werkgever in het crisistijdvak de toestemming laat verlopen (oftewel: hij zegt de arbeidsovereenkomst niet op). Ook in dat geval mag de werkgever de arbeidsrechtelijke instrumenten niet inzetten. Het is de verantwoordelijkheid van een werkgever om, als er een ontslagaanvraag loopt en de werkgever wil gebruikmaken van de arbeidsrechtelijke instrumenten, de ontslagaanvraag tijdig in te trekken;
  3) totdat de werkgever tijdens het crisistijdvak een verzoek bij het UWV of een CAO-ontslagcommissie indient om de arbeidsovereenkomst van een werknemer met toestemming van het UWV of een ontslagcommissie wegens bedrijfseconomische redenen op te zeggen. Voor de datum van indiening van het verzoek wordt uitgegaan van de datum van het (1e) verzoek van de werkgever, ook al is het verzoek nog niet compleet. De werkgever mag een dergelijk verzoek niet al hebben lopen op het moment dat het crisistijdvak aanvangt. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door de woorden «is ingediend». Dit impliceert dat de indiening reeds vóór het crisistijdvak kan hebben plaatsgevonden. Met de formulering «voor zolang» wordt tot uitdrukking gebracht dat als tijdens het crisistijdvak de ontslagaanvraag wordt ingediend, de werkgever tot het tijdstip van indiening van de ontslagaanvraag wel gebruik mag maken van de arbeidsrechtelijke instrumenten. Het maakt niet uit hoe op die aanvraag wordt beslist; het gaat erom of de werkgever een verzoek daartoe indient of heeft lopen. Als vóór aanvang van het crisistijdvak het verzoek wordt ingetrokken, dan wel de toestemming wordt geweigerd kunnen de instrumenten wel worden ingezet. Er is dan immers geen sprake van een verzoek dat tijdens het crisistijdvak is ingediend. De situatie waarin voor aanvang van het crisistijdvak reeds toestemming is verleend voor beëindiging op bedrijfseconomische gronden wordt geregeld door subonderdeel 2;
  4) totdat de werkgever na een afwijzende beslissing van het UWV of een ontslagcommissie een procedure aanhangig maakt bij de kantonrechter of als er tijdens het crisistijdvak een dergelijk verzoek aanhangig is. Ook hier geldt dat het niet meer kunnen inzetten van de arbeidsrechtelijke instrumenten niet afhankelijk is van de uitkomst van de procedure. Wordt het verzoek vóór de aanvang van het crisistijdvak ingetrokken of afgewezen, dan kunnen de

arbeidsrechtelijke instrumenten wel worden ingezet. De situatie waarin voorafgaand aan het crisistijdvak de ontbinding wordt uitgesproken wordt geregeld door subonderdeel 1;

In bovengenoemde gevallen mag de werkgever geen arbeidsrechtelijke instrumenten meer inzetten en moet hij de werknemer (weer) 100% van zijn salaris doorbetalen of aan het werk laten in zijn eigen functie, afhankelijk van het arbeidsrechtelijke instrument dat de werkgever had ingezet. Verder heeft het voorgaande consequenties voor de loonsubsidie, omdat de werkgever niet (meer) in aanmerking komt voor loonsubsidie als hij geen verminderde loondoorbetaling meer kan toepassen. En op grond van artikel 21, lid 4, en artikel 17, lid 3, zal de loonsubsidie worden verlaagd met 25% tot 75% loonsubsidie voor de gehele periode dat de loonsubsidie is toegekend tijdens het crisistijdvak voorafgaand het ontslagverzoek bij het UWV, de ontslagcommissie of voorafgaand de ontbinding door de kantonrechter. De werkgever heeft dan ook de plicht om op grond van artikel 23, lid 1, onderdeel a, van het wetsvoorstel het UWV te informeren als hij een verzoek indient bij het UWV, een ontslagcommissie of de kantonrechter als hiervoor is vermeld.

Derde lid

De werkgever is verplicht om de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of de in de onderneming werkzame personen te informeren over de uren waarover verminderde loondoorbetaling heeft plaatsgevonden en waarvoor de werkgever de aanvraag loonsubsidie heeft ingediend. Het gaat hierbij zodoende om een verplichting ná inzet van het instrument verminderde loondoorbetaling, en ná de aanvraag tot verlening loonsubsidie als bedoeld in artikel 15. Het is de bedoeling dat de werkgever na indiening van de aanvraag loonsubsidie onverwijld de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of de in de onderneming werkzame personen inlicht. Het verstrekken van deze uren aan de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of de in de onderneming werkzame personen geschiedt per categorie van uitwisselbare functies. De informatie moet worden verstrekt aan de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging. Als een onderneming geen ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging heeft, kan de werkgever ten aanzien van deze verplichting tot informatieverstrekking volstaan met het inlichten van de in de onderneming werkzame personen. Het is niet noodzakelijk dat deze personen bijeenkomen in een vergadering. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting, paragraaf 3.3.2.1 Arbeidsrechtelijke voorwaarden bij inzetten instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling.

Vierde lid

Onder passende arbeid zal op grond van het vierde lid worden 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 hem kan worden gevergd. Deze definitie is gelijkluidend aan de definitie die op grond van artikel 7:658a, vierde lid, BW geldt voor passende arbeid in het kader van re-integratie. Wat geldt als passende arbeid gedurende het crisistijdvak dient echter ruimer te worden opgevat dan wat geldt als passende arbeid in het kader van re-integratie. Bij re-integratie is uitgangspunt dat naarmate de arbeidsongeschiktheid langer duurt of terugkeer in de eigen arbeid minder waarschijnlijk is, van de werknemer ten aanzien van de passendheid van het werk meer concessies mogen worden verlangd. Gedurende het crisistijdvak zullen van de werknemer daarentegen direct al deze concessies kunnen worden verwacht. Daarmee wordt aangesloten bij hetgeen in de socialezeker-

heidswetten (bijvoorbeeld artikel 24, derde lid, WW) na verloop van zes maanden als passende arbeid kwalificeert. Alle andere arbeid zal daarmee direct passend zijn, tenzij van de werknemer om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet kan worden verlangd de arbeid te verrichten. In die gevallen wegen de belangen van de werknemer zwaarder dan het door de wetgever gegeven zwaarwichtig belang van de werkgever.

Voor een zieke werknemer betekent dit dat zijn beperkingen dienen te worden meegenomen bij het bepalen van welke arbeid passend is. Voor werknemers die vanwege hun ziekte helemaal niet meer kunnen werken, kan dan uiteraard geen gebruik worden gemaakt van het instrument herplaatsing. Werknemers die gedeeltelijk werken en gedeeltelijk ziek zijn, kunnen ook herplaatst worden en dezelfde vervangende werkzaamheden uitvoeren als de andere werknemers, mits het re-integratietraject van de zieke werknemer niet wordt verstoord en de werknemer gelet op zijn beperkingen in staat is tot het verrichten van die andere werkzaamheden.

Vijfde lid

Artikel 7:628 BW is niet van toepassing op werknemers die in verband met ongeschiktheid ten gevolge van ziekte, zwangerschap of bevalling verhinderd zijn de bedongen arbeid te verrichten. Voor deze werknemers geldt in beginsel een loondoorbetalingsverplichting op grond van 7:629 BW.

Met het vijfde lid wordt de verminderde loondoorbetaling op grond van het eerste lid, onderdeel b, en tweede lid van overeenkomstige toepassing verklaard op werknemers die de bedongen arbeid niet verrichten omdat zij in verband met ongeschiktheid ten gevolge van ziekte, zwangerschap of bevalling daartoe verhinderd zijn (hierna; zieke werknemers) Voor de zieke werknemers zal de verminderde loondoorbetaling daarmee in beginsel over hetzelfde aantal uren plaatsvinden als het aantal uren waarover het loon voor niet zieke werknemers uit dezelfde categorie van uitwisselbare functies wordt verminderd.

Dat geldt niet voor werknemers die zwangerschaps- of bevallingsverlof genieten overeenkomstig artikel 3:1, tweede en derde lid, van de Wet arbeid en zorg. Deze werknemers zijn namelijk op grond van artikel 7:629, vierde lid, BW, uitgesloten van het recht op doorbetaling van loon onder artikel 7:629, eerste lid, BW.

Het loon onder artikel 7:629, eerste lid, BW wordt op grond van het vijfde lid, verminderd met het bedrag van enige geldelijke uitkering die de werknemer toekomt krachtens enige wettelijke voorgeschreven verzekering of krachtens enige verzekering of uit enig fonds waarin de werknemer deelneemt, voor zover deze uitkering betrekking heeft op de bedongen arbeid waaruit het loon wordt genoten. Denk daarbij aan een uitkering die de werknemer toekomt op grond van de Wet arbeid en zorg. Zieke werknemers hebben op grond van artikel 7:629, eerste lid, BW, recht op doorbetaling van 70% van het naar tijdruimte vastgestelde loon, maar de eerste 52 weken ten minste op het voor hem geldende wettelijke minimumloon. Op grond van het 7:629, achtste lid, BW, geldt dat indien het loon op andere wijze dan naar tijdruimte is vastgesteld, als loon in dat geval moet worden beschouwd het gemiddelde loon dat de werknemer, wanneer hij niet verhinderd was geweest, gedurende die tijd had kunnen verdienen. Bij individuele of collectieve afspraken kunnen afspraken worden gemaakt over het bovenwettelijk aanvullen van het loon. De verminderde loondoorbetaling voor de zieke werknemer zal alleen aan de orde zijn indien sprake is van bovenwettelijke afspraken (in het kader van

ongeschiktheid ten gevolge van ziekte, zwangerschap of bevalling) die ruimte bieden voor toepassing van de verminderde loondoorbetaling. De ondergrens voor de verminderde loondoorbetaling wordt per uur immers 90% van het uurloon en ten minste het minimumloon. Ontvangt een zieke werknemer overeenkomstig artikel 7:629, eerste lid, BW 70% van het naar tijdruimte vastgestelde loon, dan zal er dus geen ruimte zijn voor de toepassing van verminderde loondoorbetaling. Hiermee zal worden gewaarborgd dat de zieke werknemer in tijden van crisis als gevolg van dit wetsvoorstel niet slechter af is dan de niet-zieke werknemer.

Zesde lid

De wijze waarop de werkgever de indeling in categorieën uitwisselbare functies bepaalt zal vergelijkbaar zijn aan de wijze waarop die indeling plaatsvindt bij bedrijfseconomisch ontslag, en vergelijkbaar met de artikelen 13 en 14 van de Ontslagregeling. De categorie uitwisselbare functies zal dan ook per bedrijfsvestiging worden bepaald. Bij ministeriële regeling zal grotendeels worden aangesloten bij voornoemde artikelen.

Zevende lid

Met het zevende lid wordt duidelijk dat van het eerste lid, onderdeel b, ten gunste van de werknemer kan worden afgeweken. Als bij (collectieve) arbeidsovereenkomst het loon wordt aangevuld, is het gevolg echter dat de werkgever geen loonsubsidie kan aanvragen als bedoeld in artikel 11 van het onderhavige wetsvoorstel.

Dit voorgestelde lid zal ook onverlet laten dat bij (collectieve) arbeidsovereenkomst expliciet afspraken gemaakt kunnen worden over het aanvullen van loon van de zieke werknemer *tijdens crisis*. Het gevolg daarvan is echter eveneens dat de werkgever voor zieke werknemers dan geen aanspraak meer kan maken op een loonsubsidie als bedoeld in artikel 11 van dit wetsvoorstel.

Voor een nadere toelichting op dit punt wordt verwezen naar paragraaf 3.3.2.3 van het algemeen deel.

Artikel 27. Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen

Onderdeel A

Dit onderdeel vervangt artikel 99, onderdeel e, Wet financiering sociale verzekeringen als gevolg waarvan ten gunste van het Algemeen Werkloosheidsfonds zullen komen de bedragen die het UWV ontvangt door:

- terugvordering op grond van artikel 4:57 Awb van onverschuldigd betaalde loonsubsidie ten gevolge van intrekking of wijziging van die loonsubsidie op grond van de artikelen 4:48, 4:49 of 4:50 Awb;
- terugvordering van lager vastgestelde loonsubsidie in verband met het door een werkgever niet nakomen van de verplichting om geen bedrijfseconomisch ontslag aan te vragen gedurende het crisistijdvak en tot en met vier maanden erna (zie verder de toelichting bij artikel 23);
- op grond van artikel 24 aan werkgevers opgelegde en ingevorderde boetes.

Met het vervangen van onderdeel e komt het huidige onderdeel e in artikel 99 te vervallen, dat betrekking heeft op de bedragen die het UWV ontvangt van de werkgever in het kader van de toepassing van artikel 8,

derde lid, van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945. Tegelijk met de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zal bij koninklijk besluit namelijk ook de inwerkingtreding van de intrekking van deze laatste nog geldende artikelen 1, 2 en 8 uit het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (en artikelen die verwijzen naar voornoemd artikel) plaatsvinden. Immers, het onderhavige wetsvoorstel zal in de plaats komen van de regeling werktijdverkorting, welke regeling is gebaseerd op voornoemd artikel.

Onderdeel B

Met dit onderdeel wordt voorgesteld artikel 100 Wet financiering sociale verzekeringen te wijzigen. In de eerste plaats door in onderdeel c toe te voegen dat ook de uitvoeringskosten die betrekking hebben op de uitvoering van dit wetsvoorstel ten laste zullen komen van het Algemeen Werkloosheidsfonds. En in de tweede plaats door een nieuw onderdeel e (onderdeel e is reeds vervallen) in te voegen. Als gevolg waarvan ook de door het UWV aan werkgevers te betalen loonsubsidies ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds zullen komen.

Paragraaf 6. Slotbepalingen

Artikel 28. Evaluatiebepaling

Met dit artikel wordt de gebruikelijke evaluatiebepaling opgenomen. Daarin is bepaald dat de Minister van Werk en Participatie binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid van de instrumenten herplaatsing, verminderde loondoorbetaling en loonsubsidie op de wendbaarheid van bedrijven ten tijde van crises. Overigens zal ten aanzien van de loonsubsidie op grond van artikel 4:24 Awb aanvullend nog de verplichting gelden ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag te publiceren over de doeltreffendheid en de effecten van deze subsidie in de praktijk.

Artikel 29. Inwerkingtreding

Bij koninklijk besluit zal de inwerkingtredingsdatum voor dit wetsvoorstel bekend worden gemaakt. Voor een nadere toelichting over de inwerkingtreding wordt verwezen naar hoofdstuk 11 van het algemeen deel.

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