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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 4 februari 2026 en het nader rapport d.d. 24 april 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Werk en Participatie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 1 oktober 2025 2026, nr. 2025002199, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 februari 2026, nr. W12.25.00281/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 1 oktober 2025, no. 2025002199, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het voorstel is erop gericht om «levensvatbare» bedrijven tijdens een crisis te ondersteunen bij het behouden van zoveel mogelijk werknemers. Het voorstel voorziet in één regeling voor zowel grote als kleine crises. Daarnaast beoogt het voorstel ook de wendbaarheid van de arbeidsovereenkomst in tijden van crisis te vergroten.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft er begrip voor dat met het wetsvoorstel de bestaande regeling werktijdverkorting wettelijk wordt vastgelegd. Ook onderschrijft de Afdeling de wens van de regering om zich voor te bereiden op toekomstige grootschalige crises. De Afdeling betwijfelt echter of de voorgestelde regeling bij dergelijke grootschalige crises voldoende effectief kan zijn.

kst-36940-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Eén van de kenmerken van grootschalige crises is nu juist dat die niet voorspelbaar zijn, zowel qua aard, ernst, verloop, duur en gevolgen, alsmede de frequentie waarmee een dergelijke grootschalige crisis zich aandient. Hierdoor vraagt een grootschalige crisis om andere instrumenten en oplossingen, dan een kleinschalige crisis. Het voorstel voorziet daarin niet.

De Afdeling onderschrijft de noodzaak tot vergroting van de wendbaarheid van de vaste arbeidsovereenkomst en het nemen van arbeidsrechtelijke maatregelen die daartoe strekken. Dat betreft een bredere problematiek dan een crisisregeling. De voorgestelde arbeidsrechtelijke maatregelen zijn echter beperkt tot een crisisregeling als hier aan de orde. Voor dergelijke maatregelen is een bredere toepasbaarheid gewenst. De gekozen benadering vergroot ook de complexiteit van de regeling. Bovendien wordt daarmee de wendbaarheid op de arbeidsmarkt niet vergroot.

Gelet op het voorgaande dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Aanleiding en voorgeschiedenis van het voorstel

Uit de toelichting blijkt dat aan het wetsvoorstel twee ontwikkelingen ten grondslag liggen.

a. Bestaande regeling werktijdverkorting ontoereikend bij grootschalige crisis

De bestaande regeling werktijdverkorting biedt werkgevers de mogelijkheid om bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werktijdverkorting aan te vragen vanwege een verminderd gebruik van arbeidscapaciteit van tenminste 20%, veroorzaakt door buitengewone omstandigheden die in redelijkheid niet tot het normale ondernemersrisico kunnen worden gerekend.[1] Werkgevers ontvangen voor de niet gewerkte uren een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW), die wordt doorbetaald aan de werknemer. De maximale duur bedraagt zes weken en kan drie keer worden verlengd tot een maximale duur van 24 weken. Per jaar wordt gemiddeld voor ongeveer 350 werknemers een beroep gedaan op de regeling werktijdverkorting.[2]

Volgens de toelichting is tijdens de coronacrisis gebleken, dat de bestaande regeling werktijdverkorting niet geschikt is om de gevolgen van een grootschalige crisis voor werkgevers op te vangen. Verder ontbreekt een opschaalbare regeling voor het behoud van personeel in crisistijd. Die ongeschiktheid heeft vooral betrekking op de (handmatige) uitvoering van die regeling, die door de grote hoeveelheden aanvragen als gevolg van de coronacrisis in de knel kwam. Om die reden werd destijds de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) opgericht.[3] Om dit in de toekomst te voorkomen is de motie Palland en Tielen door de Tweede Kamer aangenomen, waarin werd opgeroepen een start te maken met de voorbereiding van een deeltijd WW of een variant daarop.[4]

---

[1] Beleidsregels ontheffing verbod op werktijdverkorting 2004, Stcrt. 2004, nr. 199, blz. 13.
[2] Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.
[3] De regeling werktijdverkorting werd met de invoering van de NOW op 17 maart 2020 tijdelijk beëindigd en is op 1 oktober 2021 weer opengesteld
[4] Kamerstukken II, 2020/21, 35 410, nr. 130.

b. Noodzaak tot hervorming van de arbeidsmarkt/Vergroting wendbaarheid arbeidsovereenkomst

Daarnaast was, al voordat de coronacrisis uitbrak, een brede maatschappelijke discussie gaande over een toekomstbestendige arbeidsmarkt. De noodzaak tot hervorming van de arbeidsmarkt werd daarbij breed gezien, waarbij er een betere balans tussen zekerheid en wendbaarheid op de arbeidsmarkt zou moeten bestaan.

De toelichting wijst in dit verband op het rapport van de Commissie Regulering van werk (Commissie Borstlap).[5] Volgens dit rapport biedt de vaste arbeidsovereenkomst bedrijven (te) weinig speelruimte om in te spelen op veranderende omstandigheden, zoals fluctuaties in producten of diensten.[6] Om werkgevers ruimte te bieden voor het organiseren van aanpassingsvermogen binnen hun organisatie adviseert de commissie om aan werkgevers gelijke rechten toe te kennen als werknemers hebben op grond van de Wet flexibel werken. Dit betekent dat de interne wendbaarheid binnen de arbeidsovereenkomst voor werkgevers wordt vergroot op het terrein van arbeidsomvang, functies, werklocaties en arbeidstijden. De werkgever zou de mogelijkheid moeten krijgen deze arbeidsvoorwaarden eenzijdig te wijzigen indien bedrijfseconomische omstandigheden daartoe aanleiding geven, aldus het rapport en de toelichting.

Tevens wordt in de toelichting gewezen op het middellange termijn advies van de SER uit 2021 waarin ervoor wordt gepleit om het mogelijk te maken om eenzijdig de arbeidsduur voor alle medewerkers met maximaal 20% te verlagen bij bedrijfseconomische omstandigheden die anders tot ontslag zouden hebben geleid, met volledige loondoorbetalingen, waarbij het Rijk 75% van het loon compenseert.

Zowel de NOW, de genoemde motie, als de voorstellen van de Commissie Borstlap en het middellange termijn advies van de SER zijn volgens de toelichting aanleiding geweest voor het wetsvoorstel, zodat iedereen beter is voorbereid op zowel klein- als grootschalige crises en er niet binnen zeer korte tijd nieuwe regelgeving moet worden opgesteld. Tegelijkertijd draagt het wetsvoorstel, samen met andere voorgestelde maatregelen, ook bij aan een betere, toekomstbestendige arbeidsmarkt, aldus de toelichting.

2. Doel en inhoud van het wetsvoorstel

Het doel van het voorstel is om «levensvatbare» bedrijven in een crisis (in de zin van het wetsvoorstel) te ondersteunen bij het behouden van zoveel mogelijk werknemers.[7]

Een crisis wordt volgens het voorstel gevormd door een aantal nader genoemde onvoorzienbare omstandigheden, die in redelijkheid niet tot het reguliere ondernemersrisico kunnen worden gerekend.[8] Het voorstel maakt onderscheid tussen kleinschalige crises en grootschalige crises. Bij kleinschalige crises gaat het om calamiteiten, zoals een brand of uitzonderlijke weersomstandigheden, die veelal één of een beperkt aantal

---

[5] «In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk.» Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020.
[6] «In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk.» Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020.
[7] Memorie van toelichting, paragraaf 2.6.
[8] Voorgesteld artikel 2, eerste lid.

bedrijven tegelijkertijd raken.[9] Daarvoor geldt nu de voormelde regeling werktijdverkorting. Bij dergelijke kleinschalige crises is geen aanwijzing van de Minister nodig, voordat werkgevers gebruik kunnen maken van de voorgestelde instrumenten.

Bij ministeriële regeling kunnen ook enkele andere, nader genoemde, omstandigheden als crisis worden aangewezen. Dit kan, als niet onaannemelijk is dat die omstandigheden gedurende ten minste één maand zullen leiden tot ten minste 20% verminderde inzet van de arbeidscapaciteit van één of meer werkgevers. Daarbij gaat het om een vijftal in het wetsvoorstel bepaalde situaties, zoals bijvoorbeeld uitval van openbare infrastructuur of een gewapend conflict.[10] Hier gaat het om grote(re) crises die veel bedrijven tegelijkertijd kunnen raken.

Ten slotte kunnen ook andere omstandigheden als crisis worden aangewezen in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad.[11]

Het wetsvoorstel biedt aan werkgevers die worden geraakt door een crisis de mogelijkheid om, gedurende een periode van twee maanden, werknemers tijdelijk ander werk te laten doen (herplaatsing), of om werknemers tijdelijk minder uren te laten werken, onder gelijktijdige vermindering van de loondoorbetalingsverplichting met 10% voor de niet gewerkte uren.[12] Het voorstel voorziet daarbij ook in de mogelijkheid om voor de niet gewerkte uren waarvoor gebruik wordt gemaakt van de verminderde loondoorbetalingsverplichting, een loonsubsidie aan te vragen.[13] De loonsubsidie bedraagt 65% van het loon over de subsidiabele uren van werknemers voor wie loonvermindering is toegepast.[14] Verlenging is mogelijk met twee keer een periode van twee maanden.

Om de instrumenten te kunnen inzetten dient de werkgever een aanvraag in bij het UWV, dat beoordeelt of de werkgever door de crisis is geraakt, vaststelt of de werkgever de representatieve vakbond heeft geïnformeerd over zijn voornemen tot herplaatsing of verminderde loondoorbetaling en vaststelt of de werkgever de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de in de onderneming werkzame personen in de gelegenheid heeft gesteld advies uit te brengen over het door de werkgever voorgenomen besluit.[15] De aanvraag om loonsubsidie dient de werkgever eveneens in bij het UWV.[16]

3. «Levensvatbare» bedrijven

De doelstelling van het voorstel is volgens de toelichting beperkt tot «levensvatbare» bedrijven. In het voorstel noch in de toelichting daarop wordt toegelicht wat onder «levensvatbare» bedrijven wordt verstaan. Wel staat in de toelichting dat de voorgestelde maximale duur van zes maanden aan bedrijven de tijd geeft zich op de door een crisis veranderde situatie aan te passen en dat steun die langer duurt het risico met zich brengt dat bedrijven worden ondersteund die onvoldoende levensvatbaar zijn.

---

[9] Voorgesteld artikel 2, tweede lid.
[10] Voorgesteld artikel 2, derde en zesde lid.
[11] Voorgesteld artikel 2, derde, vijfde en zesde lid.
[12] Artikel 26, voorgesteld artikel 660b, eerste lid, onder b, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
[13] Paragraaf 3.
[14] Voorgesteld artikel 14.
[15] Voorgesteld artikel 3.
[16] Voorgesteld artikel 11.

De Afdeling merkt hierover op dat het begrip «levensvatbare» bedrijven aldus onvoldoende onderscheidend is. De voorgestelde regeling sluit immers niet uit dat bedrijven die aan het begin van de crisis al onvoldoende levensvatbaar zijn, toch gebruik kunnen maken van de voorgestelde maatregelen. Evenmin kan in algemene zin worden volgehouden dat bedrijven die zich bij een langdurige crisis niet binnen zes maanden aan de nieuwe situatie kunnen aanpassen, niet levensvatbaar zijn.

Door in het midden te laten wat onder «levensvatbare» bedrijven moet worden verstaan, en hoe en door wie wordt bepaald of een bedrijf «levensvatbaar» is, is onvoldoende duidelijk welke werkgevers van de voorgestelde regeling gebruik mogen maken.

De Afdeling merkt op dat het doel van het wetsvoorstel is om levensvatbare bedrijven te ondersteunen bij het behouden van zoveel mogelijk werknemers, maar dat in het voorstel niet is toegelicht wat onder levensvatbaarheid wordt verstaan. De regering heeft bewust gekozen om het begrip levensvatbaarheid een aspect te laten zijn van het doel van de regeling (zoals opgenomen in paragraaf 2.6 van de memorie van toelichting) en het begrip tegelijkertijd niet uitgebreid toe te lichten. De reden om het begrip levensvatbaarheid in het doel op te nemen is dat de ondersteuning uit het wetsvoorstel alleen ingezet zou moeten worden als werkgevers daarmee ook na de crisis zoveel mogelijk werknemers kunnen behouden. De ondersteuning in dit wetsvoorstel is niet bedoeld om baanverlies uit te stellen. Bedrijven die bij aanvang van een crisis al niet levensvatbaar zijn zullen ook na de crisis met grote waarschijnlijkheid niet levensvatbaar zijn en daarom op termijn ook geen werknemers kunnen behouden. Het ondersteunen van niet-levensvatbare bedrijven draagt daarom niet bij aan het doel van dit wetsvoorstel: het behouden van zoveel mogelijk werknemers.

Ook over een toets op levensvatbaarheid voor werkgevers die gebruik willen maken van de instrumenten uit het wetsvoorstel is al in een vroeg stadium van de ontwikkeling van het wetsvoorstel nagedacht. Dit bleek uitvoeringstechnisch niet mogelijk in verband met complexiteit en arbeidsintensiviteit van een dergelijke toets. Het zou in de praktijk namelijk betekenen dat medewerkers van een uitvoeringsorganisatie gedurende een crisis op het niveau van een individuele werkgever zouden moeten vaststellen of een bedrijf levensvatbaar is of niet. Hiervoor bleek geen sluitende methodiek te bedenken die haalbaar is om in zeer korte tijd uit te voeren. Ook de optie om de ondernemingsraad (of personeelsvergadering of personeelsvertegenwoordiging) hierover een uitspraak te laten doen bleek niet te passen bij de rol van de ondernemingsraad. Een ondernemingsraad heeft daarvoor niet de kennis en heeft er belang bij om de onderneming als levensvatbaar aan te duiden.

De regering onderkent met de Afdeling dat het niet toetsen op levensvatbaarheid maakt dat ook niet-levensvatbare bedrijven in theorie gebruik kunnen maken van de instrumenten uit het wetsvoorstel als zij aannemelijk kunnen maken geraakt te zijn door een crisis. De regering ziet hierin echter geen risico. Het systeem van het wetsvoorstel is zo ontworpen dat werkgevers worden aangezet een duidelijke keuze te maken tussen het inzetten van de instrumenten (als de intentie bestaat om zoveel mogelijk werknemers te behouden) of over te gaan tot bedrijfseconomisch ontslag (als die intentie niet bestaat). Als een werkgever bij aanvang van een crisis al verwacht dat een werknemer na afloop van de crisis niet behouden kan blijven, loont het niet om een werknemer in dienst te houden. Hierna wordt dat toegelicht.

Het instrument loonvermindering in combinatie met loonsubsidie kan niet worden ingezet als werknemers werken. Is er géén werk voorhanden, dan zal een werkgever alsnog 25 procent van de loonkosten zelf moeten betalen, terwijl hier geen opbrengsten uit arbeid tegenover staan. Bovendien geldt dat werkgevers die tijdens of tot vier maanden na afloop van het crisistijdvak een verzoek indienen voor bedrijfseconomisch ontslag, vanaf die datum de instrumenten uit het wetsvoorstel niet meer mogen inzetten en dat de loonsubsidie over de periode voorafgaand aan de datum van een verzoek om bedrijfseconomisch ontslag met 25 procent wordt verlaagd (wat in veel gevallen tot terugbetaling door de werkgever zal leiden).

Voorts wijst de regering op de gerichtheid van het wetsvoorstel (alleen werkgevers die aannemelijk hebben gemaakt geraakt te zijn door de crisis mogen de instrumenten inzetten) en op de voorwaarde dat alleen de mogelijkheid bestaat tot loonvermindering en loonsubsidie over uren waarop niet gewerkt kan worden. Deze twee punten zijn een belangrijk onderscheid met de NOW, waarin die geraaktheid niet hoefde te worden aangetoond en waarin werkgevers werknemers mochten laten doorwerken tijdens de NOW-steun. Met de NOW-steun konden werkgevers ook werkzaamheden in stand houden die om andere redenen dan de coronapandemie verliesgevend waren (geworden). Dit heeft mogelijk als gevolg gehad dat een deel van de NOW-steun terecht is gekomen bij bedrijven die bij aanvang van de coronapandemie al niet (meer) levensvatbaar waren.

De bovengenoemde elementen binnen het wetsvoorstel zorgen ervoor dat het alleen voor levensvatbare bedrijven aantrekkelijk is om gebruik te maken van de instrumenten, en voor niet-levensvatbare bedrijven minder of niet. Zo wordt het risico dat met dit wetsvoorstel niet-levensvatbare bedrijven worden ondersteund gemitigeerd, zonder een expliciete levensvatbaarheidstoets op te nemen en zonder levensvatbaarheid nader toe te lichten of af te bakenen.

De Afdeling heeft verder opgemerkt dat in algemene zin niet kan worden volgehouden dat bedrijven die zich bij een langdurige crisis niet binnen zes maanden hebben kunnen aanpassen, niet levensvatbaar zijn. De regering onderkent dat dit niet per definitie zo is maar wil wel benadrukken dat, zoals ook in de memorie van toelichting is benoemd, langdurige steun de noodzaak voor bedrijven om zich aan te passen vermindert. Hierdoor neemt het risico toe dat bedrijven worden ondersteund die zich niet goed aanpassen en daardoor onvoldoende levensvatbaar zijn of worden. Naar aanleiding van deze vragen van de Afdeling is de memorie van toelichting op twee plaatsen verduidelijkt (op paragraaf 2.4 en paragraaf 3.3.1).

4. Verschillende doelen en instrumenten in één regeling

Het voorstel gaat uit van de veronderstelling dat het, gelet op de hiervoor geschetste ontwikkelingen zowel noodzakelijk als mogelijk is een regeling te treffen gericht op het behoud van personeel in tijden van crisis, die uitvoerbaar is bij alle vormen van crisis, zowel in het geval van kleinschalige calamiteiten, waarvoor op dit moment de regeling werktijdverkorting geldt, als in het geval van grootschalige crises, zoals COVID-19.

De Afdeling merkt op dat de voormelde regeling werktijdverkorting al enkele decennia ondersteuning biedt aan werkgevers die worden getroffen door een kleinschalige crisis, met de mogelijkheid van ontheffing van het verbod op werktijdverkorting in combinatie met loonsubsidie. Op grond van die regeling kunnen werkgevers, als een

calamiteit ertoe leidt dat zij 20% of meer van hun arbeidscapaciteit niet kunnen inzetten, loonsubsidie aanvragen.

Omdat die regeling goed functioneert, heeft de Afdeling er begrip voor dat die, nu die is neergelegd in een beleidsregel, met het voorstel wettelijk vastgelegd wordt, zij het in enigszins gewijzigde vorm. Regeling op het niveau van de wet vergroot de rechtszekerheid voor werkgevers en werknemers.

De Afdeling onderschrijft ook de wens van de regering om zich voor te bereiden op toekomstige grootschalige crises. De Afdeling betwijfelt echter of de voorgestelde regeling bij dergelijke grootschalige crises in voldoende mate effectief kan zijn.

In dit verband merkt de Afdeling op dat de voorgestelde regeling bedoeld is om zowel de gevolgen van klein- als grootschalige crises op te vangen. Klein- en grootschalige crises kunnen en zullen echter aanzienlijk van elkaar verschillen. Bij kleinschalige crises gaat het om calamiteiten, waarbij de gevolgen en de duur daarvan al snel inzichtelijk zijn. Bovendien is het voor dergelijke kleinschalige crises op basis van ervaringen uit het verleden mogelijk een inschatting te maken van de aantallen crises die zich jaarlijks voordoen.

Hoewel een calamiteit als zodanig onvoorzienbaar is, zijn de ernst, duur en de periode van herstel in de situatie van vóór de calamiteit doorgaans snel nadat de calamiteit zich heeft voorgedaan in te schatten. Het maken van een regeling voor ondersteuning van werkgevers in dergelijke gevallen is daarom, zo is ook de ervaring met de regeling werktijdverkorting, relatief eenvoudig omdat het steeds gaat om kortdurende crises, waarbij zicht bestaat op een (vrij) spoedig herstel en op basis van ervaring kan worden ingeschat wat nodig is om de werkgever te ondersteunen.

Voor dergelijke kleinschalige crises is de in het voorstel gekozen methodiek van kortdurende ondersteuning met beperkte mogelijkheid tot verlenging goed navolgbaar. Bovendien sluit het voorstel daarmee aan op de bestaande regeling werktijdverkorting, waarin ook werd uitgegaan van kortdurende ondersteuning.

Eén van de kenmerken van grootschalige crises is nu juist dat die niet voorspelbaar zijn, zowel qua aard, ernst, verloop, duur en (duur van de) gevolgen, alsmede de frequentie waarmee een dergelijke grootschalige crisis zich aandient. Alleen al om die reden is het voor de wetgever moeilijk om voor dergelijke grootschalige crisis in algemene zin een optimale regeling qua duur te ontwerpen.[17]

Waar onbekend is welke crises zich in de toekomst kunnen voordoen, wat de ernst daarvan is, hoe lang ze duren en hoe ze gaan verlopen, is het ook vrijwel onmogelijk vooraf instrumenten te ontwikkelen die bij alle soorten en verschijningsvormen van crises aan ondernemers op de crisis afgestemde ondersteuning kunnen bieden. Verder is het moeilijk op voorhand een complete inventarisatie te maken van onvoorzienbare omstandigheden die in redelijkheid niet tot het reguliere ondernemersrisico kunnen worden gerekend. Met het oog hierop is het maken een werkbare regeling die voorziet in één oplossing voor alle soorten crises en calamiteiten ingewikkeld. De vraag is ook of dit wenselijk is.

---

[17] Zie in dit verband ook: Kwalitatieve Evaluatie NOW. Doelmatigheid, inrichting, uitvoering, samenwerking en misbruik en oneigenlijk gebruik. Eindrapport SEO Economisch onderzoek, april 2024.

Voor grootschalige crises gelden andere uitgangspunten dan voor kleinschalige crises, juist vanwege de onvoorspelbaarheid ervan. Door onvoorspelbaarheid van de duur, is het bijvoorbeeld moeilijk om bij grootschalige crises vooraf een in alle gevallen optimale duur te bepalen. Snelle afbouw van loonsubsidie leidt bijvoorbeeld weliswaar tot minder ongewenste neveneffecten, zoals verstoring van de bedrijfs- en arbeidsmarktdynamiek, maar is niet zonder risico op een verminderd werkgelegenheidsbehoud en daarmee een minder doeltreffende regeling. Het voorstel kiest voor snelle afbouw van loonsubsidie, maar gaat niet in op de risico's van verminderd loonbehoud bij langduriger crises. Waar crises langer duren wordt ook het belang van andere maatregelen dan loonsubsidie groter om werkgevers in de gelegenheid te stellen bedrijfsaanpassingen daadwerkelijk door te voeren.

Bij langdurige crises zijn voldoende prikkels voor bedrijfsaanpassingen, omzetgeneratie en arbeidsmobiliteit om mogelijk ongewenst gedrag van bedrijven te beperken en de doelmatigheid van steun te verhogen belangrijker. Bijvoorbeeld door inzet van extra instrumenten voor omscholing en werk-naar-werk begeleiding. Het voorstel voorziet daarin niet en beperkt de inzet van de voorgestelde arbeidsrechtelijke maatregelen tot het crisistijdvak. Met het oog op de onvoorspelbaarheid en duur van een grootschalige crisis neemt ook het belang toe van monitoring om te kunnen beoordelen wanneer het juiste moment is af te bouwen (of juist te verlengen) en daarmee een soepele overgang naar een post crisis economie te bevorderen. Ook hierin voorziet het voorstel niet.

In het licht van het voorgaande merkt de Afdeling op dat de voorgestelde regeling voor grootschalige crises onvoldoende meerwaarde heeft, omdat de regeling geen mogelijkheden biedt om ondersteunende instrumenten af te stemmen op de aard, ernst en duur van een crisis.

In tijden van crisis is het belangrijk dat ondernemingen snel kunnen schakelen en zich geen zorgen hoeven te maken over het kunnen behouden van personeel. Een crisisregeling kan ervoor zorgen dat bedrijven zo'n moeilijke periode kunnen overbruggen. Het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis doet dat door werkgevers in zowel kleine als grote crises meer interne wendbaarheid te bieden door het mogelijk te maken werknemers tijdelijk ander werk te laten verrichten of tijdelijk een verminderde loondoorbetalingsverplichting in combinatie met loonsubsidie beschikbaar te stellen. Zo kunnen werkgevers hun personeel doorbetalen, ook als daar geen directe productiviteit tegenover staat. Voor werknemers betekent dit meer zekerheid dat zij in tijden van crisis hun baan kunnen behouden.

De regering deelt niet met de Raad van State dat de instrumenten uit het wetsvoorstel bij grootschalige crises onvoldoende meerwaarde bieden. Het uitgangspunt is vanaf de start van het ontwerpen van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis geweest om te komen tot een schaalbare regeling die zowel voor kleinere als voor grote crises geschikt is. De regeling Werktijdverkorting voldoet namelijk niet in een grote crisissituatie. De NOW die bij de uitbraak van de Covid-19 pandemie onder grote tijdsdruk werd opgericht, heeft in die periode goed gewerkt maar kent door de ongerichtheid ook nadelen.
De instrumenten in het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis zijn geschikt voor zowel kleine als grote crises. In beide soorten crises kunnen werkgevers tijdelijk geen werk hebben voor werknemers of tijdelijk alleen ander werk. Als een werkgever tijdelijk (gedeeltelijk) geen werk heeft voor zijn werknemers, betaalt de werkgever 90 procent van het loon door en ontvangt hij een loonsubsidie van 65 procent van het loon. Als er andere

werkzaamheden voor werknemers zijn binnen het bedrijf, kan de werkgever de mogelijkheid tot herplaatsen van werknemers benutten. Tegelijkertijd zijn, zoals de Raad van State terecht stelt, grootschalige crises niet voorspelbaar qua aard, ernst, verloop, duur en (duur van de) gevolgen, alsmede de frequentie waarmee een dergelijke grootschalige crisis zich aandient. Deze onvoorspelbaarheid beperkt zich wat de regering betreft niet alleen tot grote crises. Juist vanwege de onvoorspelbaarheid van crises ongeacht de omvang van een crisis, is flexibiliteit ingebouwd in de instrumenten uit het wetsvoorstel. In tijden van crisis kan een werkgever kiezen tussen de inzet van twee instrumenten. Een werkgever kan bij deze keuze de aard, ernst en duur van de gevolgen van de crisis meewegen. Zo kan een werkgever ervoor kiezen slechts één van de twee instrumenten in te zetten, of eerst het ene instrument en daarna het andere instrument. Ook kan een werkgever de keuze maken om de instrumenten voor slechts een deel van het crisistijdvak in te zetten. De instrumenten herplaatsen van werknemers en verminderde loondoorbetaling in combinatie met loonsubsidie, bieden werkgevers daarmee flexibiliteit, meer interne wendbaarheid en financiële ondersteuning zowel in tijden van kleine als grote crises. De keuzemogelijkheid voor werkgevers, de loonsubsidie voor werkgevers en het feit dat een werknemer doorbetaald krijgt in plaats van een WW-uitkering ontvangt, maakt dat het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis meer is dan een wettelijke verankering van de regeling Werktijdverkorting.
Om de flexibiliteit voor werkgevers verder te vergroten en de complexiteit van het wetsvoorstel voor werkgevers te verminderen, heeft de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State een aanpassing doorgevoerd in het wetsvoorstel. Het gaat om een keuzemogelijkheid voor werkgevers om de inzet van instrumenten vooraf af te stemmen op de verwachte duur van een crisis. Dit door werkgevers de mogelijkheid te geven om in één keer een aanvraag te doen voor een crisistijdvak van twee, vier of zes maanden. Op pagina 14 wordt deze aanpassing nader toegelicht.
Met het wetsvoorstel kiest de regering voor duidelijkheid, zekerheid en een stevige basis vooraf, wetende dat één oplossing voor alle soorten crises en calamiteiten niet mogelijk is vanwege de onvoorspelbaarheid van crises. De instrumenten geven duidelijkheid en zekerheid aan werkgevers en een basis om op terug te vallen in tijden van crisis ongeacht de aard, ernst, schaal en duur van de crisis. Die zekerheid vooraf kan niet worden geboden als de instrumenten pas op het moment dat een crisis zich voordoet, bedacht en afgestemd moeten worden op de aard, ernst en duur van een crisis inclusief de bijbehorende wettelijke verankering.
Uiteraard zal de regering, als een crisis als bedoeld in het wetsvoorstel zich voordoet, afwegen of aanpalend beleid, naast de instrumenten uit het wetsvoorstel of na afloop van het gebruik van de instrumenten van het wetsvoorstel, moet worden ontwikkeld voor in de loop van de crisis en/of na de eerste maanden van de crisis. De aard, ernst en verwachte duur en gevolgen van de crisis voor zover bekend op dat moment worden hierbij meegenomen in het afwegingsmoment. Ook als aanvullende instrumenten naast de instrumenten uit het wetsvoorstel of na afloop van het gebruik van (de instrumenten uit) het wetsvoorstel nodig zijn die ontwikkeld moeten worden, vormen de instrumenten uit het wetsvoorstel een stevige basis om de eerste periode te overbruggen. Ook zal de regering gedurende de periode dat de instrumenten uit het wetsvoorstel beschikbaar zijn, monitoren hoe de situatie zich ontwikkelt. Zoals de Raad van State terecht opmerkt, kan gedurende de looptijd van een crisis wijzigen welke ondersteuning nodig is en kan na verloop van tijd bijvoorbeeld omscholing nodig blijken. Zowel bij het afwegingsmoment als een crisis zich voordoet als bij de monitoring gedurende de periode dat de instrumenten uit het wetsvoorstel beschikbaar zijn, zal ook

regelmatig overleg gevoerd worden met sociale partners, uitvoering en andere relevante betrokkenen.

5. Hervorming arbeidsmarkt, vergroting wendbaarheid arbeidsovereenkomst

Het wetsvoorstel beoogt met de instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling de wendbaarheid van de arbeidsovereenkomst in tijden van crisis te vergroten. De toelichting verwijst in dit verband naar het rapport van de commissie-Borstlap en het SER-advies, zoals hiervoor onder punt 1b vermeld.[18]

De Afdeling onderschrijft de noodzaak tot vergroting van de wendbaarheid van de vaste arbeidsovereenkomst en het nemen van arbeidsrechtelijke maatregelen die daartoe strekken. Dat betreft een bredere problematiek dan een crisisregeling. De voorgestelde arbeidsrechtelijke maatregelen zijn echter beperkt tot een crisisregeling als hier aan de orde.

Een crisisregeling is primair bedoeld om een acute economische schok die het gevolg is van een crisis op te vangen. Daarbij is in de eerste plaats tijdige, gerichte en passende financiële ondersteuning aangewezen. Arbeidsrechtelijke instrumenten kunnen bij een crisis ook behulpzaam zijn, maar daarvoor geldt, anders dan het instrument van loonsubsidie, dat die ook hun nut moeten hebben anders dan in tijden van crises.

a. Meer fundamentele aanpak nodig

De Afdeling merkt op dat de behoefte aan wendbaarheid van de arbeidsovereenkomst verder strekt dan alleen in tijden van crisis als bedoeld in dit voorstel. Ook buiten tijden van dergelijke crisis hebben werkgevers behoefte aan meer wendbaarheid van de arbeidsovereenkomst, om in te kunnen spelen op voortdurende marktveranderingen en technologische ontwikkelingen. Door de vaste arbeidsovereenkomst flexibeler te maken kunnen noodzakelijke aanpassingen sneller worden doorgevoerd en arbeid daar worden ingezet, waar deze het meeste nut heeft (gewenste mobiliteit van arbeid). Dat impliceert ook het beëindigen van arbeid waar dat minder nut heeft (creatieve destructie).

Door beperking van de instrumenten verminderde loondoorbetaling en herplaatsing tot tijden van crisis doet het voorstel onvoldoende recht aan de vraag naar wendbaarheid van de arbeidsovereenkomst in het licht van de gewenste hervormingen van de arbeidsmarkt. Die vraag naar wendbaarheid beperkt zich niet tot crises als bedoeld in het voorstel, maar geldt juist ook voor veranderende economische omstandigheden die wel tot het ondernemersrisico kunnen worden gerekend.

Het regelen van instrumenten die de wendbaarheid van de arbeidsovereenkomst vergroten in tijden van crisis, terwijl diezelfde instrumenten buiten tijden van crisis ontbreken, kan er onder omstandigheden toe leiden dat maatschappelijke en politieke druk ontstaat om een crisis aan te wijzen in het geval van zich onverhoeds wijzigende marktomstandigheden of een economische recessie. Indien hieraan gehoor wordt gegeven, wordt het reguliere ondernemersrisico alsnog op het collectief afgewenteld door de lasten van werkgevers deels over te nemen. Daarmee wordt de wendbaarheid op de arbeidsmarkt niet vergroot.

---

[18] «In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk.» Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020.

Het risico op het aanwijzen van zich onverhoeds wijzigende marktomstandigheden als crisis wordt vergroot, nu het voorstel voorziet in de mogelijkheid om ook bij andere dan de in artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel genoemde omstandigheden een crisis aan te wijzen. Weliswaar moet het daarbij volgens de voorgestelde regeling gaan om onvoorzienbare omstandigheden die in redelijkheid niet tot het reguliere ondernemersrisico behoren, maar het voorstel staat er niet aan in de weg het begrip «regulier ondernemersrisico» (zeer) beperkt uit te leggen.

Door de hervormingen op de arbeidsmarkt meer fundamenteel aan te pakken en daarbij werk te maken van de wendbaarheid van de arbeidsovereenkomst zoals eerder aanbevolen, wordt dat risico aanzienlijk verminderd. Bovendien maakt een meer fundamentele aanpak, gericht op de wendbaarheid van de arbeidsovereenkomst, het treffen van een regeling voor arbeidsrechtelijke maatregelen in tijden van crisis, minder noodzakelijk.

De Afdeling merkt op dat wendbaarheid van de arbeidsovereenkomst ook buiten tijden van crisis gewenst is om in te kunnen spelen op voortdurende marktveranderingen en technologische ontwikkelingen. De Afdeling benoemt in haar advies, onder verwijzing naar de memorie van toelichting, de voorstellen uit het rapport van de Commissie Borstlap en het SER-MLT-rapport voor meer interne wendbaarheid voor werkgevers binnen duurzame arbeidsrelaties. De regering gaat daarom eerst in op een aantal afwegingen die zijn gemaakt in de totstandkoming van het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis alvorens wordt ingegaan op wendbaarheid van de arbeidsovereenkomst in het licht van de gewenste hervormingen van de arbeidsmarkt.

In zowel het rapport van de Commissie Borstlap als het SER-MLT wordt, kort gezegd, voorgesteld om werkgevers het recht te geven om (naast functie, arbeidsplaats en werktijden) de arbeidsomvang te kunnen aanpassen. Werkgevers krijgen in deze voorstellen meer wendbaarheid als bedrijfseconomische omstandigheden daarom vragen. Er is dus geen beperking tot crisissituaties. In het rapport Borstlap wordt voorgesteld deeltijdontslag (zonder preventieve toets) tot een bepaald percentage van de arbeidsduur mogelijk te maken. In het SER-MLT-rapport wordt voorgesteld om de werkgever de mogelijkheid te geven om eenzijdig de arbeidsduur (tijdelijk) met maximaal 20 procent te verlagen als het loon volledig wordt doorbetaald. De loonkosten over de verlaagde arbeidsduur worden dan voor 75 procent verzekerd door een compensatieregeling van Rijkswege, waarbij gebruik ervan niet ten koste gaat van opgebouwde WW-rechten.

Onder meer naar aanleiding van de voorgenoemde rapporten, is in het Coalitieakkoord van kabinet-Rutte IV[19] hierop voortgebouwd: «Om de interne flexibiliteit en wendbaarheid van bedrijven te vergroten wordt in overleg met de sociale partners een budgettair neutrale deeltijd-WW uitgewerkt, met oog voor uitvoerbaarheid en betaalbaarheid.» Deze lijn is als basis genomen voor het wetsvoorstel dat een onderdeel is geworden van het bredere arbeidsmarktpakket. Zo is in nauw overleg met de sociale partners, bewust voor gekozen om de arbeidsrechtelijke instrumenten herplaatsen van werknemers en verminderde loondoorbetaling alleen tijdens een crisis te kunnen inzetten. De in dit wetsvoorstel opgenomen arbeidsrechtelijke instrumenten zijn specifiek uitgewerkt voor tijdelijke inzet tijdens crises. Het wetsvoorstel regelt dat voor het instrument herplaatsing ook arbeid met een lagere loonwaarde als passend wordt beschouwd, waarmee bijvoorbeeld na een brand werknemers kunnen

[19] Kamerstukken II 2021/2022, 2021D50025.

worden ingezet voor schoonmaakwerkzaamheden met behoud van het volledige salaris. Dit verruimt de mogelijkheid om de werknemer te herplaatsen. Verder is het instrument verminderde loondoorbetaling als voorwaarde verbonden aan de loonsubsidie met als doel ook werknemers te laten bijdragen aan de crisis. Wendbaarheid van de arbeidsovereenkomst ook buiten tijden van crisis, vraagt waarschijnlijk andere oplossingen en maatregelen die buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel liggen.

In het Coalitieakkoord van het kabinet-Jetten[20] is ervoor gekozen om de initiatieven uit het arbeidsmarktpakket, waar dit wetsvoorstel onderdeel van is, voort te zetten. Onderdeel van het arbeidsmarktpakket is de maatregel re-integratie tweede spoor die werkgevers ook buiten crisistijd meer wendbaarheid geeft. Verder wil het kabinet met sociale partners in gesprek over de arbeidsmarkt op de middellange termijn. Een belangrijk onderdeel daarvan is, zoals ook benoemd in het coalitieakkoord, in kaart brengen hoe werkzekerheid voor mensen met een baan gewaarborgd kan worden, maar ook hoe (meer) wendbaarheid voor werkgevers vormgegeven kan worden.

b. Vergroting complexiteit crisisregeling

Mede om oneigenlijk gebruik te beperken is in het voorstel een aantal waarborgen opgenomen, die tegelijkertijd de complexiteit van de crisisregeling aanzienlijk vergroten. Juist met het oog op de inzet van de arbeidsrechtelijke instrumenten herplaatsing en verminderde loondoorbetaling dient de werkgever de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering om advies te vragen. Dit brengt voor de werkgever in tijden van crisis extra uitvoeringslasten mee. Bovendien kost de adviesprocedure de nodige tijd die nog aanzienlijk kan worden verlengd als de OR beroep instelt bij de Ondernemingskamer. Zolang het oordeel van de Ondernemingskamer er niet is, kan de werkgever geen aanvraag indienen.

De Afdeling merkt op dat dit niet passend is voor een crisisregeling die erop gericht moet zijn werkgevers tijdig, gericht en passend ondersteuning te bieden. Ook hiervoor geldt dat, indien maatregelen meer fundamenteel worden gericht op de wendbaarheid van de arbeidsovereenkomst, deze problematiek zich in tijden van crisis naar alle waarschijnlijkheid minder snel zal voordoen.

Wat betreft de complexiteit merkt de regering op dat er een balans is gezocht tussen de gerichtheid van de regeling, benodigde snelheid in crisistijd en het doenvermogen van de verschillende betrokken partijen. De instrumenten zijn zo ingericht dat de toename van de complexiteit en administratieve lasten zoveel als mogelijk is beperkt. Bijvoorbeeld door aan te sluiten bij de systematiek van de loonaangifte.

De Raad van State heeft opgemerkt dat het vragen van advies aan de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering voor werkgevers in tijden van crisis extra uitvoeringslasten meebrengt. Het klopt dat het vragen van advies uitvoeringslasten met zich meebrengt. De regering acht van groot belang dat het werknemersperspectief onderdeel is van het aanvraagproces. UWV heeft zonder deze bron van informatie enkel informatie vanuit het werkgeversperspectief. Daarom wordt de voorwaarde om advies te vragen aan de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering niet losgelaten. Hierbij moet worden aangemerkt dat – ook als het advies niet

[20] Kamerstukken II 2026/27, 2026D04554.

als voorwaarde zou volgen uit dit wetsvoorstel – deze verplichting in veel situaties ook volgt uit de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Dit wetsvoorstel biedt de duidelijkheid dat advies in alle situaties noodzakelijk is en voorkomt daarmee onzekerheid bij de werkgevers en mogelijk ingewikkelde discussies.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State over de complexiteit en administratieve lasten die het advies van de ondernemingsraad met zich meebrengt, heeft het kabinet het proces voor de initiële aanvraag nog eens bezien. Zoals de Raad van State terecht stelt, is het moeilijk om bij een crisis vooraf en in alle situaties de optimale duur van de inzet van de instrumenten te bepalen. Dat het bepalen van de optimale duur ingewikkeld is, geldt niet alleen voor grote crises maar ook bij een kleinschalige crisis. Voor de ene situatie zal een werkgever evident de volledige zes maanden nodig hebben om zich voor te bereiden op de werkzaamheden na deze periode. Bijvoorbeeld een kleinschalige crisis met ingrijpende en blijvende gevolgen voor de bedrijfsvoering van een individuele werkgever, zoals een brand die de productiecapaciteit van de werkgever volledig verwoest. In een ander situatie kan aanpassing evident in een kortere periode plaatsvinden. Bijvoorbeeld herstel van de schade van een relatief beperkte overstroming. In weer andere situaties zal dit moeilijker in te schatten zijn aan het begin van de crisis. Om ruimte te bieden voor meer maatwerk, heeft het kabinet ervoor gekozen dat werkgevers een keuzemogelijkheid krijgen bij het aanvragen van het crisistijdvak. Zij kunnen – net zoals dat al voorgesteld wordt bij de loonsubsidie – een initiële aanvraag doen voor twee, vier of zes maanden. Deze wijziging is verwerkt in artikel 4 en 5 van het wetsvoorstel en onder meer in paragraaf 3.3.1 en paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting.

Als gevolg van deze aanpassing hoeft een werkgever niet drie separate aanvragen te doen als de werkgever voor de volledige zes maanden de inzet van de instrumenten nodig heeft en meteen aanvraagt voor zes maanden. Eén aanvraag en één advies van de ondernemingsraad kan dan volstaan. Bij de aanvraag zal de werkgever wel aannemelijk moeten maken dat hij verwacht voor de drie periodes van twee maanden geraakt te zijn door de crisis. Zo wordt voorkomen dat een werkgever die bijvoorbeeld voor 100 procent geraakt is tijdens de eerste twee maanden en vervolgens voor 0 procent voor de vier maanden die daarop volgen, alsnog de instrumenten zou kunnen inzetten voor zes maanden, omdat het gemiddelde over zes maanden wel boven de 20 procent uitkomt. Het voornemen om de instrumenten voor drie keer twee maanden in te zetten moet de werkgever ook als zodanig voor advies voorleggen bij de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering. De werkgever hoeft het voornemen om de instrumenten in te zetten in dat geval maar één keer voor advies voor te leggen. Een werkgever die (nog) niet voor de volle zes maanden aannemelijk kan maken dat hij geraakt wordt door een crisis behoudt de mogelijkheid om een initiële aanvraag te doen voor twee of vier maanden. Vervolgens kan de betreffende werkgever via een verlengingsaanvraag aannemelijk maken dat de situatie nog twee maanden de werkzaamheden raakt. Zo heeft ook deze werkgever de mogelijkheid om de volledige zes maanden te benutten mocht dat nodig zijn.

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. Hierop zal hij advies van de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering moeten vragen. De ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering kan afspraken maken met de werkgever over welke stappen

ondernomen moeten worden als de situatie tijdens het crisistijdvak dermate verandert waardoor nieuwe betrokkenheid vanuit het personeel gewenst is. Daarnaast zijn de instrumenten zo ingericht dat het ook voor een werkgever niet loont om deze in te blijven zetten als de reguliere werkzaamheden opgestart kunnen worden voordat het crisistijdvak is geëindigd. De werkgever mag immers de instrumenten van herplaatsing en verminderde loondoorbetaling enkel inzetten voor de uren dat er niet (in eigen arbeid) gewerkt kan worden door de crisis. Verder geldt dat over de uren dat er niet gewerkt wordt en de werkgever een loonsubsidie kan krijgen, hij zelf 25 procent van de loondoorbetaling draagt. Dus ook in het geval dat werkgevers de mogelijkheid krijgen om de instrumenten uit het wetsvoorstel direct voor vier of zes maanden in te zetten, is het niet de verwachting dat dit tot een groter gebruik van de instrumenten zal leiden.

Met de aanpassing komt het kabinet tegemoet aan de opmerking van de Raad van State dat de complexiteit van het wetsvoorstel vergroot wordt door een aantal waarborgen die zijn ingebouwd om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. De keuzemogelijkheid biedt namelijk een route voor werkgevers om het aanvraagproces in te korten, wanneer vooraf duidelijk is en onderbouwd kan worden dat een werkgever voor een langere periode dan twee maanden geraakt wordt door de crisis. In dat geval hebben de verlengingsaanvragen namelijk geen toegevoegde waarde en brengen deze alleen administratieve lasten met zich.

De Raad van State heeft ook opgemerkt dat de adviesprocedure aanzienlijk kan worden verlengd als een ondernemingsraad beroep instelt bij de Ondernemingskamer. Op dit punt zijn geen wijzigingen doorgevoerd. De regering hecht veel waarde aan de rol van de ondernemingsraad, daarbij hoort ook de mogelijkheid tot instellen van beroep. Het uitgangspunt is dat de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of de personeelsvergadering een redelijke termijn krijgt om het advies uit te brengen. Een termijn van twee weken acht het kabinet hierin redelijk. Specifiek voor de ondernemingsraad zijn de opschortingstermijn en beroepstermijn teruggebracht van een maand naar twee weken, waarbij de ondernemingsraad de opschortingstermijn kan opheffen. Naar verwachting zal het aantal beroepszaken bij de Ondernemingskamer beperkt zijn. Op deze manier is de betrokkenheid van het werknemersperspectief geborgd zonder dat dit te veel ten koste gaat van de snelheid. Tot slot heeft de werkgever de mogelijkheid om direct advies te vragen op de inzet van de instrumenten voor zes maanden. Dit kan de werkgever combineren met een aanvraag van een crisistijdvak van zes maanden, zoals eerder in dit nader rapport is toegelicht.

Tijdens de implementatie van het wetsvoorstel zullen diverse middelen ontwikkeld worden om informatie te verstrekken en om werkgevers te ondersteunen. Uiteindelijk is de regering van mening dat de inzet van werkgevers die gevraagd wordt in verhouding staat tot wat er tegenover staat: het gebruik van instrumenten om zoveel mogelijk behoud van werknemers te kunnen realiseren.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling arbeidsrechtelijke maatregelen die zijn gericht op de vergroting van de wendbaarheid van de vaste arbeidsovereenkomst, te regelen in een afzonderlijk wetsvoorstel dat niet beperkt is tot crises.

6. Conclusie

De Afdeling heeft er begrip voor dat met het voorstel de bestaande regeling werktijdverkorting wettelijk vastgelegd wordt. Regeling op het niveau van de wet vergroot de rechtszekerheid voor werkgevers en werknemers.

De Afdeling onderschrijft de wens van de regering om zich voor te bereiden op toekomstige grootschalige crises. De Afdeling concludeert dat de voorgestelde regeling bij dergelijke grootschalige crises onvoldoende meerwaarde heeft, omdat de regeling geen mogelijkheden biedt om ondersteunende instrumenten af te stemmen op de aard, ernst en duur van een crisis.

De Afdeling onderschrijft de noodzaak tot vergroting van de wendbaarheid van de vaste arbeidsovereenkomst en het nemen van arbeidsrechtelijke maatregelen die daartoe strekken. Dat betreft een bredere problematiek dan een crisisregeling. De voorgestelde arbeidsrechtelijke maatregelen zijn echter beperkt tot een crisisregeling als hier aan de orde.

De Afdeling adviseert daarom arbeidsrechtelijke maatregelen die zijn gericht op de vergroting van de wendbaarheid van de vaste arbeidsovereenkomst, te regelen in een afzonderlijk wetsvoorstel dat niet beperkt is tot crises.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorstel nader te overwegen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Het etsvoorstel personeelsbehoud bij crisis biedt werkgevers bij zowel kleine als grote crises meer interne wendbaarheid door mogelijk te maken werknemers tijdelijk ander werk te laten verrichten of tijdelijk een subsidie beschikbaar te stellen, in combinatie met een verminderde loondoorbetalingsverplichting. In tijden van crisis kunnen bedrijven hierdoor snel schakelen.

Met het wetsvoorstel kiest de regering voor duidelijkheid, zekerheid en een stevige basis vooraf, wetende dat één oplossing voor alle soorten crises en calamiteiten niet mogelijk is vanwege de onvoorspelbaarheid van crises. Juist vanwege de onvoorspelbaarheid van crises ongeacht de omvang van een crisis, is op diverse punten in het wetsvoorstel flexibiliteit ingebouwd voor werkgevers om bij de inzet van instrumenten de aard, ernst en duur van de gevolgen van de crisis mee te wegen. Deze flexibiliteit is naar aanleiding van het advies van de Raad van State uitgebreid door een keuzemogelijkheid in te bouwen waarmee werkgevers de gelegenheid krijgen om in een keer een aanvraag te doen voor twee, vier of zes maanden.
Uiteraard zal de regering, als een crisis op grond van het wetsvoorstel zich voordoet, vooraf en gedurende de looptijd van de crisis afwegen of het instrumentarium voldoende passend is of dat aanvullende instrumenten nodig zijn voor in de loop van de crisis en na de eerste maanden van de crisis.

Wendbaarheid van de arbeidsovereenkomst ook buiten tijden van crisis, vraagt waarschijnlijk om andere oplossingen en maatregelen die buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel liggen. Overigens is de regering van mening dat het bestaan van het wetsvoorstel werkgevers, ook in goede tijden, vertrouwen geeft dat zij wendbaar kunnen zijn wanneer dat nodig is. Dit draagt bij aan meer rust in de bedrijfsvoering, aan de aantrekkelijkheid van de vaste arbeidsovereenkomst en daarmee ook aan de algemene wendbaarheid die werkgevers ervaren.
Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele kleine inhoudelijke en technische wijzigingen door te voeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Het eerste punt betreft een vereenvoudiging van de berekening van de loonsubsidie. Eerder is voorgesteld om bij het sociaal verzekeringsloon (SV-loon) de opbouw vakantiebijslag en arbeidsvoorwaardebedrag op te tellen en de uitbetaling hiervan af te trekken (via de bijzondere beloning) voordat dit geconstrueerd wordt voor de loonsubsidie. Dit om te corrigeren voor loonbestanddelen die wel tot het SV-loon behoren, maar niet tot het naar tijdruimte vastgesteld loon of andersom. Vanwege de complexiteitsreductie wordt voorgesteld deze correcties achterwege te laten. Hierdoor kan er direct uitgegaan worden van het SV-loon, wat voor werkgevers makkelijker te herleiden is en minder foutgevoelig is. Deze wijziging is verwerkt in paragraaf 3.3.3 van de memorie van toelichting. Het wetsvoorstel is niet aangepast omdat de uitwerking hiervan zal plaatsvinden bij ministeriële regeling.
Het tweede punt betreft een wijziging in de formulering in het wetsvoorstel van de voorwaarde dat de arbeidsrechtelijke instrumenten enkel ingezet mogen worden als deze worden toegepast voor alle werknemers per categorie uitwisselbare functies voor een gelijk percentage. Om aan te sluiten bij de formulering van de Ontslagregeling, is het begrip «groep» aangepast in «categorie». Dit creëert uniformiteit van begrippen. Deze wijziging is verwerkt in artikel 26 van het wetsvoorstel.
In de derde plaats is de beoogde vergoeding in de loonsubsidie voor de werkgeverslasten verhoogd van 23,5 procent naar 25 procent, in aansluiting op de actuele vergoeding in de Participatiewet in plaats van de vergoeding zoals die gold tot 2025. Dit is aangepast in paragraaf 3.3.3 van de memorie van toelichting.
Om onnodige wetgeving te voorkomen is artikel 7, vierde lid en artikel 15, tweede lid, van het wetsvoorstel verwijderd. Daarin was een grondslag opgenomen voor elektronische wetgeving, echter is de grondslag al gelegen in artikel 32e Wet SUWI.

Tot slot, is de memorie van toelichting geactualiseerd vanwege het aantreden van het kabinet-Jetten en zijn er nog enige redactionele wijzigingen gemaakt.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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