

# Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

## Titel:

(Vul hier de publicatietitel van de internetconsultatie in)

Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis

## ∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Alle werkgevers in Nederland, en hun werknemers. Iedere werkgever die te maken heeft met een crisis in de zin van dit wetsvoorstel kan gebruik maken van de instrumenten uit dit wetsvoorstel. De instrumenten raken ook de werknemers van deze werkgever nu deze instrumenten inhouden dat zij tijdens de crisis op een andere plek of in een andere functie herplaatst kunnen worden, of indien er geen of minder werk voor hen beschikbaar is, te maken kunnen krijgen met een loonvermindering van 10% over de niet gewerkte uren.

## Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Werkgevers en werknemers (niet zijnde overheidswerkgevers en -werknemers), vakbonden en werkgeversorganisaties en uitvoerders (zoals UWV en de belastingdienst)

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Werkgevers, werknemers, salarisspecialisten (zoals salarisadministrateurs), OR-leden, vakbonden en werkgeversorganisaties, uitvoerders en anderen (waaronder juridische vertegenwoordigers).

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Er zijn in diverse fasen van de beleidsontwikkeling gesprekken gevoerd met werkgevers en werknemers. Ook is intensief met werknemersvertegenwoordiging en werkgeversorganisaties gesproken over de beleidsmatige keuzes in dit wetsvoorstel. Tevens is er gesproken met softwareontwikkelaars voor salarisadministrateurs. Er is een doenvermogenstoets uitgevoerd. Ook is er met uitvoerders (UWV, Belastingdienst) gesproken.

# 1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

## Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

De problematiek die ten grondslag ligt aan onderhavig wetsvoorstel is dat er onvoldoende (tijdelijke) bescherming van werkgelegenheid in tijden van crises is.

Een werkgever die tijdens een crisis tijdelijk geen of minder werk heeft voor zijn werknemers en zijn onderneming wil voortzetten staat binnen het Nederlands arbeidsrecht voor een binaire keuze: (1) houd ik een werknemer in dienst vanuit de verwachting dat er binnen afzienbare tijd weer werk is 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 werknemers beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt. 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 mogelijk recht op een transitievergoeding en/of een werkloosheidsuitkering.

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 en 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 in eerste instantie 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 dit wegvalt, is dit meestal niet goed voor het zelfvertrouwen, worden mensen inactiever en verliezen ze aansluiting op de maatschappij. 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. 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 banen op de tocht staan, 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 stabiliserend vermogen vanuit de Rijksoverheid in tijden van crisis, is het belangrijk dat dit zo min mogelijk gebeurt.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

*Beperkte wendbaarheidsmogelijkheden*

Op grond van het arbeidsrecht hebben werkgevers beperkte mogelijkheden om wat betreft de medewerkers die in dienst zijn in het geval van een crisis intern wendbaar en flexibel te zijn, 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 die jegens de werknemer). Dit kan vervolgens leiden tot het moeten overgaan tot ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden. Dit is een suboptimale uitkomst omdat dit ten eerste betekent dat de werkgever de onderneming niet naar wens kan herstarten of hervormen na afloop van de crisis, en ten tweede betekent dit een ontslag dat mogelijk vermijdbaar had kunnen zijn als tijdelijke steun vanuit de overheid voorhanden was. Daar komt bij dat gedurende de ontslagaanvraag en de opzegtermijn de werkgever uiteraard wel moet voldoen aan de financiële verplichtingen jegens zijnde 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 en mogelijk risico's voor de andere werknemers en breder voor het voortbestaan van de onderneming met zich meebrengt.

*Onvoldoende vangnet overheid*

Het ontbreekt op dit moment aan een opschaalbare regeling om werkgevers tijdelijk te kunnen ondersteunen in het geval van een crisis. De Regeling werktijdverkorting kan op dit moment vooral worden gebruikt voor relatief kleine calamiteiten die buiten het reguliere ondernemersrisico liggen, waarbij te denken valt aan brand, overheidsmaatregelen die worden genomen ter verdere verspreiding van dierziekten of plaatselijk extreem weer en is niet goed opschaalbaar in geval van een grote crisis. 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. 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 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. Bij het introduceren van een structureel wetsvoorstel 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 omzet-genererende groepen 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 vermindering van arbeidscapaciteit als uitgangspunt te nemen. Het onderhavige wetsvoorstel neemt daarom het percentage vermindering 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 4<sup>e</sup> 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 onvoldoende levensvatbaar zijn. 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 ondervinden bedrijven minder prikkels om omzet te genereren dan in de reguliere situatie het geval is.<sup>1</sup> 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.

Ten vierde kenmerkte de NOW zich door een voorschotfase vooraf waarin een forfaitair voorschot werd verleend op basis van een verwacht 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 is was, zal het 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 verslechterde. 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.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Zie 3b

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Zie 3b

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Als de regering uit gaat van de nuloptie (het niets doen), dan blijft de huidige situatie zoals hij is en komt er geen alternatief voor de WTV. Het continueren van de WTV is echter geen reëel alternatief, door de randvoorwaarde (voortgekomen vanuit het coalitieakkoord 'omzien naar elkaar, vooruit kijken naar de toekomst') dat de regeling ook inzetbaar moet zijn bij grote crises. De WTV is dat niet, omdat deze regeling niet opschaalbaar is. Als grote(re) crises zich voordoen, is de verwachting dat er beroep op de regering wordt gedaan om soortgelijke noodmaatregelen als de NOW in het leven te roepen, met de onder 3b beschreven nadelen van dien.

<sup>1</sup> CPB, Coronapublicatie 'Lessen voor de NOW', (2020).  
Ingangdatum formulier: 1 oktober 2023

## 2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

De regering beoogt een regeling te treffen die bedrijven en hun werknemers ondersteunt in het behouden van banen tijdens een crisis.

Voor werkgevers biedt het wetsvoorstel daarmee meer interne wendbaarheid en flexibiliteit, wat kan bijdragen aan het behoud van levensvatbare bedrijven die zonder de steun als gevolg van een crisis mogelijk kennis en expertise van werknemers verloren zien gaan. De werkgever heeft de zekerheid dat er een regeling is waarop een beroep kan worden gedaan, als hij voldoet aan de verschillende voorwaarden. 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 het bestaan van een grote crisis.

b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Wat betreft de Sustainable Development Goals sluiten bovenstaande doelen het beste aan bij nummer 8 'eerlijk werk en economische groei' en bij nummer 1 'geen armoede'. Met betrekking tot nummer 8 ligt de link vooral bij de economische groei. Als er als gevolg van een crisis onrust ontstaat op de arbeidsmarkt, er niet wordt ingegrepen en werkgevers daarom hun personeel moeten laten gaan, dan blokkeert dit de economische groei. Bedrijven kunnen niet verder op dezelfde voet na afloop van de crisis omdat zij hun personeel kwijt zijn. Tegelijkertijd heeft voormalig personeel wellicht moeite met het vinden van een andere baan en ondergaan zij een inkomensafname. Dit zorgt er voor dat de hand vaker op de knip wordt gehouden, wat ook weer economische groei tegengaat. Deze inkomensafname past ook bij SDG nummer 1, 'geen armoede'. Voor personeel dat al tegen de onderkant van de inkomensgrens aan zit, kan het verliezen van hun baan veel impact hebben en er voor zorgen dat zij armoede zullen ervaren.

Wat betreft de brede welvaartstrends draagt het doel bij aan de trend 'arbeid en vrije tijd', en dan specifiek 'langdurige werkloosheid', die in Nederland erg laag is en waar Nederland in 2021 op de tweede plek van Europa stond. De twee specifieke doelen, personeelsbehoud en baanbehoud in tijden van crisis, dragen hier direct aan bij want deze doelen voorkomen werkloosheid. Ook draagt het doel bij aan de trend 'subjectief welzijn'. Zoals de trend beschrijft, gaat het hier om onder andere het gevoel van zekerheid in Nederland. Het voorkomen van onwenselijke onrust bij werkgevers en werknemers op de arbeidsmarkt, draagt bij aan dit gevoel van zekerheid doordat het gevoel van onzekerheid van het wellicht verliezen van personeel en het wellicht verliezen van een baan in tijden van crisis, deels wordt weggenomen. Als laatste draagt het doel bij aan de trend 'materiële welvaart'. Daar valt o.a. de koopkracht onder. Wanneer men in tijden van crisis de baan kan behouden, voorkomt dit een terugval in koopkracht, wat de materiële welvaart in Nederland op peil houdt.



### 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

#### Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Het wetsvoorstel is gebaseerd op het coalitieakkoord en de adviezen uit het SER MLT-advies. In de voorbereiding van de brieven die hebben geleid tot dit wetsvoorstel en de andere wetgevende trajecten is intensief en constructief overleg gevoerd met sociale partners. Het onderhavige wetsvoorstel is een uitvloeisel van de gemaakte afspraken.

Bij de uitwerking van dit wetsvoorstel zijn, naast de beleidsoptie die is uitgewerkt in dit wetsvoorstel, tevens diverse alternatieven overwogen. Zo zijn vergelijkbare Short-Time Work Schemes (STW's) uit enkele Europese buurlanden van Nederland geanalyseerd en beoordeeld op mogelijke toepasbaarheid voor Nederland. Ook het SER-MLT advies uit juni 2021 beschrijft een vorm van deeltijdontslag. Ook dit is nader onderzocht.

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.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Zie 3a

### 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

#### Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

### *Vergelijking met buurlanden*

Duitsland, Frankrijk en België hebben STW regelingen. Bij 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 Nederlandse 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 conjuncturele dips zoals een economische recessie. 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 betreft het onderhavige wetsvoorstel een minder breed toegankelijke regeling ten opzichte van de buurlanden. Hier is bewust voor gekozen vanuit beleidsmatige en economische overwegingen.

In de buurlanden is hier een andere afweging gemaakt. Om de toestroom daar te beperken zijn keuzes gemaakt om een forse bijdrage van werknemers te vragen (in Duitsland 33%-40%, in Frankrijk 30%-40% en in België 35% van het loon), 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 het mogelijk om dit wetsvoorstel vorm te geven met een ruimere bijdrage vanuit de overheid en dus een relatief beperktere bijdrage van werkgevers en werknemer ten opzichte van de buurlanden. Ook is de duur van maximaal 6 maanden korter ten opzichte van de regelingen in de buurlanden. Duitsland kiest voor maximaal 24 maanden en België en Frankrijk voor maximaal 12 maanden. 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 advies: Deeltijd-WW*

In het SER MLT-advies 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, waarbij er dan weer een verschil zit in de wijze van financiering, omdat het SER-MLT advies kiest voor vrijwel volledige financiering vanuit de regering. De regering kiest met dit wetsvoorstel zoals hierboven reeds gesteld niet voor een regeling waarin dergelijke conjuncturele schommelingen toegang geven tot het wetsvoorstel.

### *Andere beleidsinstrumenten*

Het voorlichten van werkgevers laat 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.

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 complexiteiten 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 dekking versus de gewenste dekking om maatschappelijke ongewenste effecten te voorkomen.



Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

De doenvermogenstoets is afgerond. De uitkomst van deze toetsen is verwerkt in de Memorie van Toelichting. Er worden verschillende uitvoeringstoetsen en adviezen (waaronder UWV en Raad voor de Rechtspraak) gevraagd. Deze worden opgestart tijdens de internetconsultatie en zijn dus nog niet afgerond. De resultaten van de uitvoeringstoetsen en adviezen worden meegenomen in het verdere proces naar de Raad van State en indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede en Eerste Kamer.

## 5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Om het doel (beschreven onder 'wat is het doel') te bereiken, biedt dit wetsvoorstel enkele instrumenten die de werkgever onder voorwaarden kan inzetten. Dit wordt hieronder beschreven aan de hand van een drietal fasen. Deze fasen doorloopt de werkgever, om gebruik te kunnen maken van de instrumenten.

1) De werkgever dient een aanvraag in bij UWV als hij voornemens is gebruik te maken van de mogelijkheid tot herplaatsing, verminderde loondoorbetaling of een combinatie daarvan. UWV stelt op grond van deze aanvraag vast of de werkgever voldoet aan de volgende voorwaarden:

- a. Is de werkgever geraakt door een crisis in de zin van de wet. Hierbij maakt hij tevens aannemelijk dat hij verwacht gemiddeld over twee maanden 20% werktijdvermindering te hebben;
- b. 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;
- c. Is een belanghebbende vereniging van werknemers geïnformeerd door de werkgever over zijn voornemen tot het inzetten van instrumenten.

De werkgever duidt bij zijn aanvraag ook de periode aan van twee maanden waarin hij is geraakt door een crisis en waarin hij voornemens is de instrumenten in te zetten: het zogenaamde crisistijdvak. Deze periode kan twee keer worden verlengd tot een crisistijdvak van maximaal zes maanden.

2) Vervolgens kan de werkgever binnen de arbeidsverhouding met zijn werknemer gedurende het crisistijdvak een tweetal 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 niet gelijktijdig worden ingezet: indien een werknemer wordt herplaatst, kan over die specifieke uren geen 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 hij heeft voldaan aan de voorwaarden genoemd onder 1;
- b. De werkgever zet de instrumenten per groep van uitwisselbare functies voor alle werknemers binnen die groep voor een gelijk percentage van de voor hen geldende arbeidsomvang in;
- c. De werkgever dient gedurende het crisistijdvak en tot vier maanden na afloop daarvan geen verzoek in om toestemming voor het opzeggen van de arbeidsovereenkomst wegens bedrijfseconomische redenen.

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 SV-loon over de niet-gewerkte uren.

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 gebruik maakt van het instrument verminderde loondoorbetaling, kan hij na afloop van de periode waarin dit instrument is ingezet een aanvraag tot 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.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#))

#### *Doeltreffendheid*

Het Wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis zal zijn doel behalen als werkgevers in tijden van crisis meer wendbaarheid wordt geboden door het mogelijk te maken werknemers tijdelijk ander werk te laten verrichten, de loondoorbetalingsplicht te verminderen en het beschikbaar stellen van een loonsubsidie.

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

Deze instrumenten tezamen zullen ervoor zorgen dat faillissementen en vermijdbare 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 er iets gebeurt, 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.

### *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 extra 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 en niet met een terugval in inkomen worden geconfronteerd in geval van bedrijfseconomisch ontslag. Ook voor werkgevers en werknemers wordt het instrument herplaatsing daarom doelmatig geacht.

Aan de instrumenten vermindering loondoorbetaling en loonsubsidie zijn wel kosten verbonden. De regering 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 regering (65%). Hierdoor ontstaan er prikkels om de instrumenten alleen in te zetten als het echt nodig is. Verder mogen de instrumenten slechts tijdelijk (maximaal 6 maanden) worden ingezet en zijn er financiële consequenties als de werkgever gedurende het inzetten van de instrumenten en tot vier maanden daarna toch toestemming voor bedrijfseconomisch ontslag wordt aangevraagd.

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 worden. Dit verschijnsel heet *deadweight loss*, doet zich voor bij alle vormen van actief arbeidsmarktbeleid en verlaagt de doelmatigheid ervan. 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 financiële sanctie 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 en hun werknemers te ondersteunen in het behouden van banen in een crisis die buiten het ondernemersrisico ligt.

### *Doenvermogen, regeldruk en handhaving*

In hoofdstuk 6, 8 en 10 van de Memorie van Toelichting wordt uitgebreid ingegaan op regeldruk, handhaving en doenvermogen. Er is een doenvermogenstoets gedaan, waarbij rekening is gehouden met het kennen en kunnen van werkgevers en werknemers. Daarnaast gaat de ATR een toets op regeldruk doen. De uitkomst hiervan wordt opgenomen in hoofdstuk 6 van de Memorie van Toelichting. Ten slotte is er een M&O toets gedaan en is er in de Memorie een speciaal hoofdstuk over o.a. handhaving opgenomen.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Het wetsvoorstel kent enkele risico's. In tijden van een grote crisis is het wetsvoorstel opschaalbaar. Beoogd uitvoerder UWV heeft aangegeven dat dit mogelijk is, maar dat er bij een grote crisis wel concessies moeten worden gedaan omtrent de vaststelling van de initiële aanvraag. Dit is een onoverkomelijk risico bij de keuze voor één beleidsinstrument voor verschillende crisisscenario's (klein en groot). Wel worden er naar aanleiding van de M&O toets beheersmaatregelen getroffen om dit risico in te perken. Door de vraagstelling in het aanvraagformulier kan een inschatting plaatsvinden of zich bepaalde risico's voordoen t.a.v. de juistheid van de gestelde gegevens, die vervolgens indicatoren kunnen zijn voor een verdere controle.

Daarnaast is het wetsvoorstel gecreëerd voor toekomstige crisissituaties. Tijdens de beleidsontwikkelingsfase zijn er zo veel mogelijk (hypothetische) situaties in kaart gebracht, waardoor er een 'one-size-fits-all' variant is ontwikkeld. Om er voor te zorgen dat het wetsvoorstel in toekomstige situaties goed zal werken, zal er één keer in de vijf jaar, of eerder als sprake is geweest van een grote crisis, een evaluatie plaatsvinden (zie 5d).

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Indien onderhavig wetsvoorstel 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 5 jaar, of eerder als sprake is geweest van een grote crisis, zal het wetsvoorstel geëvalueerd worden.

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 instrumenten hebben bijgedragen aan het beoogde doel van dit wetsvoorstel: werkgevers en werknemers 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 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 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. 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, zoals de veranderingen ten aanzien van de regulering van flexibele contracten en het voorkomen van schijnzelfstandigheid. Waar mogelijk en waar nodig wordt deze samenhang expliciet beschreven en meegenomen met het onderzoek. Indien nodig worden onderdelen in samenhang geëvalueerd.