

Vergaderjaar 2011–2012

32 889

Voorstel van wet van de leden Van Gent en van Hijum tot wijziging van de Wet aanpassing arbeidsduur ten einde flexibel werken te bevorderen

Nr. 5

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

ALGEMEEN

Hoofdstuk 1 Inleiding

Werknemers hechten steeds meer belang aan een goede balans van werken, zorgen en scholing. De arbeidsmarkt van negen tot vijf, inflexibele roostertijden, verplichte aanwezigheid op kantoor en lange files in de spits, belemmeren werknemers daarin. Uit onderzoeken blijkt keer op keer dat moderne werknemers het meest behoefte hebben aan mogelijkheden om hun arbeidsuren flexibel in te kunnen richten. Door er bijvoorbeeld voor te kunnen kiezen later te beginnen, om de kinderen naar school te kunnen brengen. Of juist eerder om aan het eind van de dag nog even de boodschappen te kunnen doen voor een zieke ouder, vriend of buurvrouw.

Met dit wetsvoorstel willen de initiatiefnemers de combinatie van arbeid en privé effectief ondersteunen. Zij stellen voor om de Wet aanpassing arbeidsduur (hierna Waa) om te vormen tot een Wet flexibel werken (hierna Wfw). Werknemers krijgen het recht hun werkgever te verzoeken om een wijziging in arbeidsuren, werktijden en werkplek.

1.1. Nut en noodzaak: Cultuuromslag nodig

Voor de samenleving worden grote arbeidsmarkttekorten verwacht in onder andere de zorg en het onderwijs. Om de kosten van de vergrijzing te kunnen opvangen is het van belang dat iedereen die kan werken, naar vermogen bijdraagt.

De arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland is met 60% relatief hoog.¹ Daar staat tegenover dat het verschil tussen het aantal uren dat vrouwen werken en het aantal uren dat mannen werken het grootst van alle landen in Europa is. Het aantal gewerkte uren door vrouwen, gemiddeld 25 uur per week, ligt in Nederland relatief laag. Met tot gevolg dat slechts 48% van de vrouwen economisch zelfstandig is.¹

¹ CBS Emancipatiemonitor 2010.

Het is niet aan de overheid om een plek aan de keukentafel in te nemen; binnen het gezin moeten partners zelf in overleg kunnen bepalen hoe zij arbeid- en zorgtaken combineren. Maar als de overheid de arbeidsparticipatie van met name vrouwen verder wil bevorderen, dan zal dat gepaard moeten gaan met betere mogelijkheden (voor beide partners) om werk en zorg te combineren.

Overigens werken ook Nederlandse mannen relatief vaak in deeltijd, 16% in 2009. Maar dit betreft vooral mannen die aan het begin of juist aan het eind van hun loopbaan staan. Veel vrouwen gaan minder uren werken als er kinderen komen. Voor mannen geldt dit over het algemeen niet. In tegendeel: vaders met jonge kinderen werken relatief veel uren.¹ De mannen met jonge kinderen die wel in deeltijd werken geven aan dat zij het moeilijk vonden om dit bij hun werkgever te regelen. Bovendien ervaren ze druk vanuit hun omgeving en hun leidinggevenden en collega's om weer fulltime te gaan werken.²

Het kabinet stelt in de beleidsverkenning modernisering verlofregelingen en arbeidstijden dat de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur van vrouwen die in het geheel niet of in deeltijd werken, zou kunnen toenemen van rond de 12 uur naar rond de 20 uur, als de arbeid beter kan worden afgestemd op het privéleven.³ Werktijden sluiten niet aan op schooltijden, openingstijden van gemeenten, bezoek van monteurs enzovoorts. Volgens het SER-rapport «Tijden van de samenleving» werken veel mensen in deeltijd omdat de openingstijden van maatschappelijke diensten slecht aansluiten bij de werktijden van een fulltime baan.⁴

In het SER-rapport wordt daarom het belang van de genoemde cultuuromslag benadrukt.⁴ Nederland verandert. Een toenemend aantal werkenden ervaart grote tijdsdruk en tijdsgebrek. Fulltime werkenden en huishoudens waarin beide partners een grote deeltijdbaan hebben, ervaren de meeste knelpunten en hebben duidelijke wensen voor verandering. Ook uit onderzoek van de Taskforce DeeltijdPlus blijkt dat meer flexibiliteit in het werk een cruciale voorwaarde voor vrouwen is om meer uren te gaan werken. De Nederlandse maatschappij is er één van taakcombineerders geworden.

Er is in Nederland dan ook behoefte aan een slimmere organisatie van arbeid en dienstverlening, aan een andere organisatie van de tijd en plaats van arbeid en dienstverlening. De SER stelt vast dat de tijdsdruk mede opgelost kan worden door het aanpassen van arbeidsuren en arbeidsplaats, en wijst er op dat het van groot belang is dat werknemers en werkgevers in goed overleg de combinatie van werk en privé te vergemakkelijken. Dat goede overleg is nog niet vanzelfsprekend. Van de werkende vaders met jonge kinderen wil driekwart gebruikmaken van flexibele werktijden, zo blijkt uit onderzoek van het voormalige ministerie van Jeugd en Gezin.⁵ Zij kaarten dit echter niet vaak aan, omdat zij denken toch geen toestemming te krijgen.

Hoewel dus ook sociale partners de noodzaak van meer flexibiliteit onderkennen, vertaalt dit zich nog maar in beperkte mate in CAO-afspraken. In 62% van de CAO's wordt er bijvoorbeeld wel een dagvenster vastgesteld, maar slechts in 17% wordt daarbij gesproken over de mogelijkheid van flexibele werktijden. En in slechts 18% van de CAO's komt het individuele werkrooster tot stand in overleg tussen de werkgever en werknemer.⁶ Overigens valt 15% van de werknemers niet onder een CAO. In totaal geldt voor 90% van de werknemers die nu nog niet flexibel werkt, dat dit niet is toegestaan.⁷ Dit wetsvoorstel is mede bedoeld als steun in de rug voor werknemers in sectoren waar in de CAO geen afspraken staan over flexibel werken en werknemers die niet onder een CAO vallen.

¹ Emancipatiemonitor 2010.

² Ministerie voor Jeugd en Gezin: Werkende vaders, Strategieën voor vaders die werk en gezin willen combineren, april 2010.

³ Brief van minister Donner (SZW) over uitwerking Beleidsverkenning modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden (Kamerstuknummer 26 447, nr. 45)

⁴ SER Rapport, «Tijden van de samenleving, Slimmer organiseren van tijd en plaats van arbeid en dienstverlening», april 2011.

⁵ Ministerie voor Jeugd en Gezin: werkende vaders. Strategieën voor vaders die werk en gezin willen combineren, april 2010.

⁶ Rapport Faciliteiten Arbeid en Zorg, 2009.

⁷ Onderzoek van de Ministeries van OCW en VWS, November 2010.

De initiatiefnemers willen met de Wfw een bijdrage leveren aan de cultuuromslag, die ook de SER bepleit. Flexibel werken komt steeds vaker voor. De indieners erkennen dat verschillende werkgevers innovatief zijn en vooroplopen als het gaat om flexibel werken. Zij zijn echter van mening dat ook de werkgevers die op dit punt achterblijven mede verantwoordelijk moeten worden gemaakt. CAO-afspraken zijn vaak te algemeen geformuleerd. Met het onderhavig wetsvoorstel hebben werknemers het recht om een verzoek in te dienen én, wat niet onbelangrijk is, het recht op beargumenteerd antwoord van de werkgever.

De indieners verwachten dat door aanpassing van de wet werknemers en werkgevers vaker in CAO's concrete aanvullende afspraken zullen maken over flexibel werken en nader invulling geven aan de mogelijkheden die de Wfw biedt. Zoals ook is gebeurd na invoering van de Waa. In 62% van de cao's zijn inmiddels bepalingen opgenomen die verwijzen naar de Wet aanpassing arbeidsduur. Ook het kabinet constateerde in 2004 na aanleiding van de evaluatie van de Waa dat door de Waa deeltijdarbeid in de samenleving en in arbeidsorganisaties meer vanzelfsprekend wordt.¹ Eenzelfde vanzelfsprekendheid willen de initiatiefnemers ook realiseren voor flexibel werken.

1.2. Voordelen van flexibel werken voor werknemers en werkgevers

Er is veel onderzoek gedaan naar flexibel werken. De meeste onderzoeken concluderen dat er gunstige effecten te verwachten zijn.

Mensen die flexibel werken zijn meer tevreden over hun baan. Daarnaast heeft het ook andere voordelen. Flexibele werkers kunnen meer werk aan (38%) en werken efficiënter. Ook is 30% als gevolg van het flexibel kunnen werken, meer uren gaan werken.² Onderzoek van het Wolfson Research Institute laat zien dat werknemers die zelf hun werktijden kunnen indelen, over het algemeen gezonder zijn.³ Doordat ze hun tijden zelf kunnen indelen zijn ze minder gestrest en krijgen ze meer rust waardoor ze fysiek en mentaal gezonder zijn.

Als werknemers thuis kunnen werken en daar zelf de werktijden kunnen indelen heeft dat een positief effect op het aantal uren dat ze kunnen werken. Om te beginnen bespaart de werknemer dankzij thuiswerken reistijd, gemiddeld een uur per dag.⁴ Daarnaast kan de werknemer zijn tijd flexibeler indelen en daardoor het werk beter combineren met zorgtaken.

De indieners gebruiken de termen thuiswerken en telewerken door elkaar heen. Het gaat in principe om de keuzevrijheid in het bepalen van de arbeidsplaats. Dat kan zowel thuis als elders zijn. Hoewel telewerken dus ook buitenhuis kan, werkt het grootste gedeelte van de telewerkers thuis.

Uit onderzoek van de Universiteit Tilburg blijkt dat bedrijven die graag willen dat hun werknemers op afwijkende tijden werken, aantrekkelijker worden als ze daar zelf inspraak in hebben. Dat geldt met name voor vrouwen. De bedrijven die werknemers de kans geven om hun werktijden zelf flexibel in te delen hebben ook minder personeelsproblemen.⁵

Bovendien kunnen bedrijven die de standaard werkweek durven los te laten ook beter insprijnen op de wensen van hun klanten die ook steeds meer op zoek zijn naar diensten buiten de standaard «openingstijden» om. Een gemeente die nog na vijven bereikbaar is of een kapperszaak waar je je nog kunt laten knippen.

¹ Kabinetsstandpunt evaluatie Wet aanpassing arbeidsduur, 2 april 2004.

² TNS NIPO: Nederland klaar voor het nieuwe werken, oktober 2010.

³ Joyce, K., Pabayo, R., Critchley, J.A. & Bambra, C. Flexible working conditions and their effects on employee health and wellbeing. Cochrane Database of Systematic Reviews. 2010.

⁴ SCP: Meer files door vrouwen. In: M/V, januari 2009.

⁵ H. Chung: Flexibility for whom? Working time flexibility practices of European companies, Universiteit Maastricht, 2009.

Telewerken biedt dus kansen voor werkgevers. Werknemers noemen als belangrijkste redenen om thuis te gaan werken het feit dat het thuis rustiger (64%) is en dat ze efficiënter (47%) kunnen werken. Time Magazine meldde dat werknemers op hun werk gemiddeld elke elf minuten gestoord worden door het een of ander. In totaal gaat hier gemiddeld per dag 2,1 uur aan verloren. Uit onderzoek blijkt dan ook dat telewerkers 15 tot 25 procent productiever zijn.¹

Het is dus niet verwonderlijk dat ook VNO-NCW pleitbezorger is van telewerken. Zij roept bedrijven actief op om telewerken te stimuleren. Het leidt, aldus de werkgeversorganisatie, tot tevredener en meer gemotiveerde werknemers, tot een hogere productiviteit en tot besparing op kantoorkosten.¹

Natuurlijk lenen niet alle taken zich voor flexibele arbeidstijden: leraren, winkelmedewerkers en verpleegsters zijn op gezette tijden nodig op de werkplek. Maar er zijn wel steeds meer mogelijkheden om flexibel te werken. De secretaresse van een bouwbedrijf valt onder dezelfde CAO als de bouwvakkers, maar er is geen dwingende reden om haar werktijden niet flexibel te kunnen invullen. Zelfs voor de bouwvakkers zelf zijn er mogelijkheden om de werktijden minder rigide in te vullen.

De Raad van State wijst op het risico dat bedrijven vaker personeel voor een kortere periode in dienst gaan nemen, om te voorkomen dat zij geconfronteerd met verzoeken om flexibel te werken. De indieners zijn van mening dat dit risico beperkt is. Ook reeds in dienst zijnde werknemers kunnen immers een verzoek tot flexibel werken indienen. Bovendien staat het ook mensen met een kort contract vrij een verzoek tot flexibel werken in te dienen.

1.3. Flexibel werken en het milieu

Onderzoek van Motivaction in opdracht van IBM toont aan dat 74% van de Nederlanders telewerken ziet als een oplossing voor het fileprobleem.² Daar zit wat in. Een kwart van het aantal afgelegde autokilometers in Nederland is toe te schrijven aan het woon-werkverkeer.³ Juist deze kilometers worden bovengemiddeld vaak in de ochtend- en avondspits afgelegd. Door op andere tijden te beginnen of vaker thuis te werken, neemt de druk op de meest belaste weggedelen af. De effecten van flexibel werken op het milieu zijn inmiddels ook gekwantificeerd. Zo blijkt uit onderzoek dat 20% meer werknemers die 1 à 2 dagen per week vanuit huis werken leidt tot 90 à 180 duizend minder auto's in het woon- en werkverkeer. Er wordt dan maximaal 3,5 miljard minder kilometers gereden. Hiernaast is er 0,3 tot 0,5 miljoen ton minder CO₂-uitstoot en 45-90 ton minder fijnstof uitstoot. Ook zou dit kunnen leiden tot 9 minder verkeersdoden per jaar en maximaal 1 700 minder verkeersgerelateerde gewonden⁴.

1.4. Wetgeving in Groot Brittannië: Employment Act

In Groot Brittannië hebben ouders door een aanpassing van de Employment Act sinds 2003 het recht gekregen om een verzoek in te dienen bij hun werkgever. Uitgangspunt van de wet is: «a right to ask, a duty to consider»: werknemers hebben het recht om een verzoek tot flexibel werken in te dienen, de werkgever is eraan gehouden het verzoek volgens een procedure te beoordelen.

De initiatiefnemers hebben zich laten inspireren door dit voorbeeld. Natuurlijk is de arbeidsmarkt en sociale zekerheid van Nederland niet één op één te vergelijken met die in Groot Brittannië. Maar de cultuuromslag

¹ Brochure VNO-NCW «Telewerken iets voor u?»

² De Volkskrant, 12 september 2007

³ SCP-rapport: «Overwegend onderweg», juli 2008

⁴ Zie Price Waterhouse Coopers (november 2011) «Een verkenning van de macro-economische effecten van Het Nieuwe Werken.

die de Employment Act heeft bewerkstelligd is eenzelfde die ook de initiatiefnemers voor ogen hebben.

In eerste instantie was in Groot Brittannië het recht beperkt tot ouders van kinderen tot 7 jaar en ouders van kinderen met een handicap tot 18 jaar. Uit onderzoek dat in 2006 onder deze groep werd uitgevoerd bleek dat 90% van de werkgevers de verzoeken toe kende.¹ In totaal 76% van de werkgevers vond dat het nieuwe recht geen problemen voor de organisatie oplevert. Zij oordeelden dat het recht positief bijdraagt om werk-privé in balans te krijgen: 68% van de werkgevers was het eens met de stelling dat het recht een positieve tot zeer positieve invloed heeft op de houding van werknemer.

Na een evaluatie in 2010 is besloten om de wet fors uit te breiden en inmiddels kunnen alle ouders met kinderen onder de 17 jaar een verzoek indienen.¹ Vanaf april 2011 gaat de leeftijd omhoog van 17 naar 18 jaar. Hiertoe is besloten, omdat het zo eenvoudiger wordt voor werkgevers om te bepalen wie wel of niet een verzoek mag indienen. Ook vanwege gelijkheidsbeginselen is besloten om alle ouders met kinderen onder de wetgeving te laten vallen.

1.5 Flexibel werken en de economische crisis

Op middellange termijn zullen er grote tekorten ontstaan op de arbeidsmarkt. Voor de korte termijn moeten we rekening houden met oplopende werkloosheid. De indieners erkennen dat er op dit moment sprake is van economische neergang. Dat maakt de behoefte van werknemers aan mogelijkheden om het werk te kunnen combineren met andere maatschappelijke en zorgtaken niet minder. Het effect van de aanpassing van de Waa zoals zij die voorstellen is zo gering op de kosten van werkgevers dat zij geen effect verwachten op de economische groei. Uit onderzoek blijkt zelfs dat het nieuwe werken kan leiden tot een productiviteitsstijging van 1% van het BBP². De initiatiefnemers zijn bovendien van mening dat juist omdat er op de middellange termijn grote tekorten worden verwacht nu al de omslag moet worden gemaakt naar modern arbeidsmarktbeleid.

Hoofdstuk 2 De huidige wetgeving in Nederland

In het parlement zijn in de jaren negentig verschillende voorstellen gedaan om te komen tot een recht op deeltijdarbeid. Uiteindelijk resulteerde dit in de Waa, die juli 2000 in werking trad.

Volgens deze wet kan een werknemer zijn werkgever vragen om een vermindering of vermeerdering van het aantal arbeidsuren. De werkgever kent het verzoek toe, tenzij zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen zich daartegen verzetten. Voor een vermeerdering van de arbeidsuren, kan in de CAO worden afgeweken van deze wetgeving.

In het jurisprudentieonderzoek uit 2003 is gekeken naar de rechtspraak vanaf 1 januari 2002. Omdat de wet nog maar kort geleden in werking was getreden, was de jurisprudentie beperkt. Wel valt op dat het criterium «zwaarwegende bedrijfsbelangen» in combinatie met de zinsnede dat het tot ernstige problemen moet leiden een cruciale rol speelt. De rechter is van mening dat van de werkgever binnen het redelijke, aanpassingen in zijn organisatie of bedrijfsvoering mogen worden gevraagd. Zo kan bijvoorbeeld worden verwacht dat hij moeite doet om een nieuwe medewerker aan te trekken.

¹ Work and families act 2006 evaluation report

² Zie Price Waterhouse Coopers (november 2011) «Een verkenning van de macro-economische effecten van Het Nieuwe Werken.

In 2004 is er gekeken of de Waa de beoogde doelstellingen in de praktijk realiseert. Het kabinet was op basis van deze evaluatie overwegend positief over de werking van de wet. De Waa bleek onvoldoende bekend

bij met name kleine werkgevers en bij werknemers. Ook bleek een verzoek tot aanpassing van de arbeidsduur meestal onderling geregeld te worden, zonder een beroep op de Waa. Maar de Wet geeft het kader aan waar binnen deze afspraken gerealiseerd kunnen worden en het geeft werknemers die behoefte hebben aan een andere arbeidsduur een instrument in handen om dit te realiseren, aldus de toenmalig minister van Sociale Zaken. Voorts beoordeelde het kabinet het als positief dat met de Waa werknemers en werkgevers meer rechtszekerheid hebben gekregen en dat er meer eenduidigheid wordt geboden.¹

In 2008 is er gekeken naar de effectiviteit van de Waa. Ook toen bleek dat de wet effectief is. Verzoeken voor aanpassing van de arbeidsduur komen vaak voor in de praktijk. Meestal wordt daarbij niet verwezen naar de wet zelf. De onderzoekers stellen dan ook dat de wet een meer indirecte invloed heeft. De wet legt de norm vast en ondersteunt daarmee de praktijk. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderschreef dit. Hij stelt dat de Waa het overleg tussen werkgever en werknemer ondersteunt. In zijn beleidsverkenning modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden uit 2009 kondigt hij aan om de Waa te moderniseren met als doel deze beter aan te laten sluiten bij de behoeften.² Hij stelde een aantal aanpassingen van de Waa voor om de bestaande wettelijke mogelijkheden beter te benutten. De initiatiefnemers nemen het voorstel over om de minimumtermijn van twee jaar voordat een nieuw verzoek door een werknemer mag worden ingediend te verkorten. Onlangs heeft de minister zijn wetsvoorstel ook naar de Kamer gezonden. Daarin staan nog twee andere voorstellen waarmee wordt geregeld dat de werknemer ook verzoeken kan indienen als er sprake is van onvoorziene omstandigheden en/of verzoeken met een tijdelijk karakter³.

Hoofdstuk 3 Wetsvoorstel flexibel werken

3.1 Wettelijk recht en de rol van sociale partners

De belangrijkste wijziging betreft de uitbreiding van de Waa, waarmee wordt beoogd dat werknemers een verzoek kunnen indienen voor iedere vorm van flexibel werk. Werknemers krijgen het recht hun werkgever te verzoeken om een wijziging in arbeidsuren, tijden en plaats. Door toevoeging van de begrippen «arbeidstijden» en «plaats» wordt ieder verzoek tot flexibel werk mogelijk als dit voldoet aan de definitie van arbeidsvoorwaarden. De Waa beperkt zich daardoor niet meer tot alleen een aanpassing van de arbeidsuren.

In de beleidsverkenning «Modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden» (2008) heeft het kabinet destijds gereageerd op de suggestie om ook de werknemer het recht te geven om te verzoeken om specifieke arbeidstijden en arbeidsplaats. Hoewel het kabinet stelde dat zij het overleg tussen werkgever en werknemer blijvend wilde bevorderen, was zij geen voorstander van een regeling voor flexibel werken. Het kabinet vond het bevorderen van meer flexibele arbeidspatronen primair de verantwoordelijkheid van de sociale partners, omdat uitsluitend zij weten wat op het niveau van sector of bedrijf de mogelijkheden zijn.⁴ De initiatiefnemers zijn het er mee eens dat flexibel werken primair tot de verantwoordelijkheid van de sociale partners behoort. Zij stellen daarom geen absoluut recht op flexibel werken voor, maar het recht op het doen van een verzoek aan de werkgever tot aanpassing van arbeidsduur, arbeidsplaats en werktijd. Werkgevers behouden het recht dat verzoek af te wijzen. Zij worden slechts verplicht die (eventuele) afwijzing goed te motiveren.

¹ Kabinetsstandpunt evaluatie Wet aanpassing arbeidsduur, 2 april 2004.

² Brief van minister Donner (SZW) over uitwerking Beleidsverkenning modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden (Kamerstuknummer 26 447, nr. 45)

³ Zie kamerstuk 32 855, nr. 3.

⁴ Kamerstuknummer 29 544, nr. 260.

De initiatiefnemers handhaven het zogenaamde «driekwart dwingend recht» om werkgevers en werknemers te stimuleren om in CAO's concrete afspraken op maat te maken over flexibel werken. Uiteraard dienen dit terzake doende bepalingen te zijn die werknemers de facto een mogelijkheid tot aanpassing van de arbeidsduur, -plaats of werktijd verschaffen. In de sectoren waar geen CAO's van toepassing zijn, of waarin CAO's gelden zonder bepalingen over flexibel werken, geldt onverminderd het wettelijk verzoekrecht.

Een ander bezwaar van het kabinet was de angst voor juridisering, waardoor het een belemmering kan vormen voor de aanname van personeel, met name van vrouwen met jongere kinderen. De initiatiefnemers delen die zorgen niet. Met het recht om te verzoeken om de arbeidsduur, werktijden en werkplek aan te passen wordt flexibel werken een vanzelfsprekend onderwerp van gesprek. Zij worden in deze opvatting gesterkt doordat uit de evaluatie Waa blijkt dat verzoeken nauwelijks leiden tot juridische stappen en meestal informeel worden afgehandeld. Werkgevers geven in dit onderzoek aan dat op een afwijzing van een verzoek door de werknemers over het algemeen met begrip wordt gereageerd. Bij ongeveer 6% van de werkgevers hebben werknemers uit onvrede met de beslissing (juridische) vervolgstappen genomen. Werknemers hebben de vakbond ingeschakeld of hebben een rechtszaak aangespannen.¹

3.2 Periode twee maanden

In de huidige WAA is bepaald dat een werknemer een verzoek minstens 4 maanden voor het beoogde tijdstip moet indienen. Uit de evaluatie blijkt dat verzoeken bijna altijd ruim voor het verstrijken van de termijn van 4 maanden worden ingewilligd. De initiatiefnemers zijn van mening dat deze periode gehalveerd kan worden. Een kortere termijn maakt de wet een krachtiger instrument. Flexibele afspraken kunnen niet op de lange baan worden geschoven. Een termijn is wel nodig, omdat het zowel de werknemer als de werkgever helderheid geeft.

3.3 Van twee naar één jaar

In navolging van de toenmalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kiezen de initiatiefnemers er voor om de termijn waarbinnen je een nieuwe aanvraag mag doen te verkorten van twee naar één jaar dienstverband. Net als de minister zijn zij van mening dat dit ten goede komt aan de flexibiliteit van de regeling.

3.4 Kleine werkgevers

De huidige Waa kent nog een uitzonderingsartikel voor werkgevers met minder dan 10 werknemers, de «kleine werkgevers». Zij vallen niet onder de Waa, maar dienen een eigen regeling te treffen. De initiatiefnemers constateren dat uit jurisprudentie blijkt dat dit artikel veel onduidelijkheid met zich meebrengt. Ten eerste blijkt uit een voortgangsrapportage (2002) dat het bedoelde artikel de kleine werkgevers weinig houvast biedt.² Veel kleine werkgevers zijn niet op de hoogte van de bepalingen uit de Waa en weten daardoor niet dat zij een eigen regeling dienen te treffen. Het is onduidelijk wat het rechtsgevolg is als een werkgever geen eigen regeling treft. Over het algemeen wordt aangenomen dat de Waa een reflexwerking heeft. Dat betekent dat als er een regeling is, deze gevolgd dient te worden. Indien er geen regeling is, dan wordt het verzoek op basis van de criteria van de Waa beoordeeld. Het gevolg is dus dat kleine werkgevers veelal in de praktijk onder de Waa vallen omdat zij geen eigen regeling hebben getroffen.³

¹ Effectiviteit van de Wet Aanpassing Arbeidsduur, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Amersfoort, 17 juli 2008

² Wet aanpassing arbeidsduur voortgangsrapportage 2002

³ Jurisprudentieonderzoek Wet aanpassing arbeidsduur, 2003

Teneinde meer eenduidigheid te creëren voor zowel werkgevers als werknemers stellen de initiatiefnemers voor dat het uitzonderingsartikel vervalt. De Waa wordt zo aangepast dat kleine werkgevers in principe onder de Waa vallen. Dit neemt niet weg dat alle werkgevers contractsvrijheid houden. Het staat hen vrij om afspraken met elkaar te maken. Zij dienen zich echter wel aan het minimum van de wet te houden. Dit geldt voor alle partijen, dus werkgevers en werknemers bij zowel kleine als grote bedrijven kunnen hier gebruik van maken.

De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat voor een kleine werkgever verzoeken tot flexibel werken ingrijpender en verregaander kunnen zijn dan voor een groot bedrijf. Waarschijnlijk zal er daarom eerder sprake zijn van zwaarwegende bedrijfsbelangen die tot ernstige problemen leiden.

3.5 Financiële en administratieve lasten

Het wetsvoorstel heeft voor de Rijksbegroting geen gevolgen aangezien het gaat om het recht op een verzoek dat afgehandeld dient te worden binnen de relatie tussen werkgever en werknemer. Aan dergelijk overleg zijn kosten verbonden voor de werkgever in de zin van tijd en loonkosten. Deze kosten zullen na verloop van tijd wel afnemen, omdat te verwachten valt dat afhandeling van het verzoek deel uit kan maken van de reguliere beoordelingscyclus.

Aanvankelijk zullen werkgevers die de omslag moeten maken meer moeten investeren in het gesprek met hun werknemers, het volgen van de procedures, het opstellen van werkroosters en het leiding geven op basis van output in plaats van aanwezigheid. Op termijn verdient die investering zich terug door een hogere productiviteit en minder verzuim en verloop, omdat werknemers meer tevreden zijn over hun werksituatie. Zo kan worden gedacht aan een stijging van de productiviteit met EUR 650 mln (circa 1% van het BBP). In totaal zijn de waarden van de baten in 2015 becijferd op een bedrag tussen de EUR 1,9 en 2,9 mld.¹

De administratieve lasten van het wetsvoorstel laten zich niet zo eenvoudig becijferen, doordat onzeker is hoeveel werknemers een verzoek zullen indienen. Uitgaande van een aantal veronderstellingen zijn de administratieve lasten becijferd op in totaal EUR 22 mln. Dit bedrag moet worden afgezet tegen de hierboven genoemde omvang van de baten. Bij de berekening van dit bedrag is bovendien uitgegaan van een aantal zeer voorzichtige veronderstellingen. Zo wordt verondersteld dat circa 75% van de werknemers in een sector werkt die zich leent voor flexibel werken. In paragraaf 1.1 is al aangegeven dat niet alle taken zich lenen voor flexibele arbeidstijden, zo zijn leraren, winkelmedewerkers en verpleegsters op gezette tijden nodig op de werkplek. De initiatiefnemers gaan dan ook uit van zo'n 4,9 miljoen mensen (75% van 6,5 miljoen werknemers in Nederland) die mogelijk een beroep doen op deze wet. Geschat wordt dat circa 10% jaarlijks een beroep doet op de wet. Het valt nadrukkelijk te verwachten dat deze kosten snel minder kunnen worden. Er zal, zo verwachten de initiatiefnemers, een cultuurverandering optreden waardoor de afhandeling van een verzoek op den duur nog minder tijd met zich brengt. Voorts valt te verwachten dat de kosten voor huisvesting zullen dalen. Omdat de baten van thuiswerken zo substantieel zijn, lijkt het economisch niet onverstandig van de werkgever om hierin te investeren.

¹ Zie Price Waterhouse Coopers (november 2011) «Een verkenning van de macro-economische effecten van Het Nieuwe Werken». Pag 3.

Hoofdstuk 4 Thuiswerken en arboregeling

Thuiswerkers en telewerkers vallen onder de arbeidsomstandighedenwet. De werkgever is verplicht om werkgevers te informeren over de risico's die aan het werk verbonden zijn. Ook dient de werkgever aan te geven op welke wijze deze risico's vermeden kunnen worden. Vanaf 1 juli 2012 gelden voor telewerken en thuiswerken dezelfde arboregels. Er gelden dan minder arboregels voor het werken op een andere arbeidsplaats.

Dit neemt niet weg dat er in de toekomst sprake kan zijn van een aantal belangrijke ontwikkelingen. Zo zullen werkgevers een nieuw evenwicht moeten vinden bij het uitoefenen van de zorgplicht en het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van werknemers. Ook zullen scheidslijnen nog meer vervagen voor wat betreft het privé en zakelijk gebruik van apparaten. Mogelijk zijn er ook gevolgen voor de definitie van de standplaats, waar ook arbeidsvoorwaardelijke regelingen aan gekoppeld zijn (reiskostenvergoeding, fietsregeling, de verhuiskostenregeling, de zakelijke kilometervergoeding etc.).

Het is belangrijk dat de vertrouwelijkheid van gegevens van burgers en bedrijven wordt geborgd indien op een andere plaats wordt gewerkt. De initiatiefnemers merken in dit verband op dat de werkgever, ingevolge artikel 1, onder d, juncto artikel 15 van de Wet bescherming persoonsgegevens, verantwoordelijk blijft voor naleving van de wet. De werkgever zal zich er dan ook voldoende van moeten vergewissen dat de thuiswerker voldoende voorzorgsmaatregelen in acht neemt.

De initiatiefnemers merken op dat werkgevers bij de beoordeling van een verzoek rekening kunnen en zullen houden met de arboregels. Ook wordt de mogelijkheid opengelaten om eventuele aanpassingen op dit terrein in de toekomst nog bij ministeriële regeling te regelen.

Hoofdstuk 5 Voorlichting

Om werkgevers en werknemers goed te informeren over de (on)mogelijkheden van flexibel werken, bepleiten de initiatiefnemers dat het wetsvoorstel flexibel werken vergezeld gaat van een uitgebreide website. Dat is ook nodig omdat uit de evaluatie van de Waa blijkt dat zowel veel werknemers als werkgevers onvoldoende bekend zijn met de Waa. Er zou wellicht aansluiting gezocht kunnen worden bij de al bestaande website www.arboportaal.nl.

Op de website kunnen werkgevers en werknemers informatie vinden over flexibel werken, voorbeeldbrieven om het verzoek te doen en voorwaarden die flexibel werken tot een succes maken. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk dat leidinggevenden zich realiseren dat telewerken een aanpassing vergt. Werknemers moeten afgerekend worden op wat ze presteren (in plaats van op aanwezigheid) en er moet thuis een fatsoenlijke werkplek komen. Zeker als mensen het merendeel van hun arbeidstijd thuis werken, is het belangrijk dat de werkgever actief contact onderhoudt en ervoor zorgt dat collega's elkaar blijven ontmoeten.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A

Door dit voorgestelde onderdeel worden in artikel 1 van de Wet aanpassing arbeidsduur (hierna: de wet) een drietal nieuwe definities opgenomen, te weten: arbeidsduur, arbeidsplaats en werktijd. De definitie van arbeidsduur is een nieuwe definitie die, net als het hieronder te bespreken begrip werktijd, het gevolg is van de aard van dit wetsvoorstel. Door het begrip arbeidsduur op te nemen wordt het mogelijk voor de werknemer om zijn eigen werkweek (of ingeval van een andere werkperiode) in te delen.

De definitie arbeidsplaats komt grotendeels overeen met de definitie hiervan in de Arbeidsomstandighedenwet, zij het dat de definitie uit dit wetsvoorstel wat strikter is. Het gaat in dit geval over elke overeengekomen plaats die door de werknemer wordt gebruikt voor de arbeid. Deze toevoegingen vloeien voort uit de aard van dit wetsvoorstel. De aanpassing van de arbeidsduur, -plaats en werktijd vindt immers plaats op basis van een verzoek van de werknemer aan de werkgever. Het is ook de arbeidsplaats van de werknemer die op grond van een verzoek op basis van dit wetsvoorstel kan worden aangepast; niet die van de werkgever. De indieners hebben er voorts voor gekozen niet het begrip arbeidstijden te hanteren maar een nieuw begrip, werktijd, omdat het begrip arbeidstijden mogelijk verwarrend is. In de Arbeidstijdenwet heeft het begrip arbeidstijd betrekking op het aantal uren dat een werknemer op een dag werkt. Het verzoek van de werknemer, dat de indieners met dit wetsvoorstel introduceren, kan over meer gaan dan alleen het aantal uren dat een werknemer werkt op een dag. Het kan ook gaan over de tijdstippen waarop dat werk wordt verricht; uit dien hoofde is derhalve voor een nieuwe definitie gekozen.

Artikel 4:1 en 4:1a van de Arbeidstijdenwet stellen dat de werkgever verplicht is bij de organisatie van de arbeids- en rusttijden rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden. Met het onderhavig wetsvoorstel wordt deze verplichting versterkt, omdat werkgevers een verzoek van werknemers om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden alleen met zwaarwegende motieven kan afwijzen.

Onderdeel B

Het onderdeel stelt de volgende wijzigingen in het artikel 2 van de wet voor.

Ten eerste wordt de voorwaarde dat een werknemer een bepaalde tijd in dienst is bij de werkgever alvorens hij een verzoek kan indienen, verkort van één jaar naar 26 weken. Ten tweede wordt de eis dat het verzoek ten minste vier maanden vóór het beoogde tijdstip van ingang van de aanpassing moet worden ingediend, verkort naar twee maanden.

Ten derde kan de werknemer, een jaar nadat de werkgever een verzoek om aanpassing van de arbeidsvoorwaarden heeft ingewilligd of afgewezen, opnieuw een verzoek indienen. In de huidige wet is dit slechts eenmaal per twee jaren mogelijk. De werknemer kan een gecombineerd verzoek doen waarbij de werkgever de mogelijkheid heeft om gedifferentieerd te toetsen.

Ten vierde vervalt het twaalfde lid, waardoor de wet ook komt te gelden voor werkgevers met minder dan 10 werknemers.

Voor een inhoudelijke beschrijving van deze wijzigingen wordt verwezen naar het algemene deel van deze toelichting.

Onderdeel C

Onderdeel C brengt artikel 3 van de wet in overeenstemming met de terminologie van dit wetsvoorstel. De reikwijdte van artikel 3 wordt met de voorgestelde wijziging tevens uitgebreid, omdat naast het begrip «arbeidsduur» tevens de begrippen «arbeidsplaats» en «werktijd» worden geïntroduceerd. In het huidige artikel 3 wordt gesteld dat de werkgever de arbeidsverhouding van een werknemer niet kan beëindigen wegens de omstandigheid dat de werknemer in of buiten rechte om aanpassing van de arbeidsduur heeft verzocht; met de wijziging in onderdeel C wordt hieraan toegevoegd dat de werkgever de arbeidsverhouding tevens niet kan beëindigen indien de werknemer verzoekt om aanpassing van de arbeidsplaats of de werktijd.

Onderdeel D

De evaluatiebepaling in artikel 4 is aangepast. Elke vijf jaar dient de Wfw te worden geëvalueerd.

Onderdeel E

Voorgesteld wordt om de citeertitel van de wet te wijzigen in «Wet flexibel werken». De oude citeertitel (Wet aanpassing arbeidsduur) voldoet niet meer, omdat door dit wetsvoorstel de reikwijdte wordt vergroot met arbeidstijden en arbeidsplaats.

Van Gent
Van Hijum