

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. 7

BRIEF VAN DE COLLEGEVOORZITTER VAN ACTAL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2012

Bij brief van 19 maart 2012 heeft u Actal verzocht te adviseren over de gevolgen voor de regeldruk van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet aanpassing arbeidsduur ten einde flexibel werken te bevorderen, het zogeheten initiatiefwetsvoorstel Flexibel werken (zie Kamerstuk 32 889, nr. 6). Met dit wetsvoorstel krijgt de werknemer het recht zijn werkgever te verzoeken om flexibel te mogen werken (flexibiliteit in plaats en tijd van de arbeid). Het wetsvoorstel bevat tevens de toegestane afwijzingsgronden van het verzoek en de te volgen procedure. Ons advies over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de regeldruk treft u hieronder aan.

Toetsingskader

In dit advies beoordelen wij de regeldruk aan de hand van het toetsingskader dat wij voor toetsing van wetgevingsdossiers hanteren. Dit kader omvat de volgende vragen:

- Nuloptie: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
- Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn minder belastende alternatieven mogelijk?
- Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

Nuloptie: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?

Het initiatiefwetsvoorstel Flexibel werken richt zich op ontwikkelingen die zich voltrekken op de arbeidsmarkt en binnen arbeidsverhoudingen in Nederland. De rode draad in die ontwikkelingen is de toenemende flexibilisering van de arbeid. Deze flexibilisering vloeit voort uit gewijzigde behoeften bij bedrijfsleven, werknemers en overheid, en raakt verschillende aspecten van arbeid (tijd, plaats, contract en verantwoordelijkheids-

verdeling). Zij levert mogelijk een bijdrage aan de oplossing van een aantal maatschappelijke problemen, zoals files en milieuvervuiling.

Het wettelijk kader dat deze ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de arbeidsverhoudingen omgeeft, kent niet eenzelfde dynamiek, met als gevolg dat het steeds meer gaat knellen. Een optimale ontwikkeling en werking van de arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen kan hierdoor in gevaar komen. Een eerste vraag die bij het wetsvoorstel Flexibel werken kan worden gesteld, is of met aanpassingen in bestaande wet- en regelgeving niet al in belangrijke mate de belemmeringen voor (afspraken over) flexibilisering kunnen worden weggenomen. Die belemmeringen zijn inmiddels in kaart gebracht, bijvoorbeeld in het rapport «Het Nieuwe Werken en de arbeidsrechtelijke regelgeving» (UvA, d.d.10 maart 2011). De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft bovendien met brief van 10 oktober 2011 (kenmerk 2011/7414) aangegeven mogelijke belemmeringen in bestaande wetgeving te zullen wegnemen. Pas met en na het wegnemen van de bestaande wettelijke belemmeringen kan worden vastgesteld of een wettelijk verankerd verzoekrecht van de werknemer nog nodig is.

Wij adviseren u in de toelichting nader te motiveren waarom ook met (en na) het wegnemen van belemmeringen in de bestaande wet- en regelgeving er nog noodzaak is tot een wettelijk verzoekrecht. Wij adviseren in de motivering de vraag te betrekken waarom niet eerst de effecten van het wegnemen van de wettelijke belemmeringen wordt afgewacht, alvorens tot een wettelijke regeling van het verzoekrecht over te gaan.

Er zijn ook andere redenen om de noodzaak van het wetsvoorstel van een steviger onderbouwing te voorzien. De toelichting op het wetsvoorstel refereert aan de evaluatie van de Wet aanpassing arbeidsduur (WAA). Deze wet kent een vergelijkbaar verzoekrecht voor de werknemer, maar dan gericht op de omvang van de arbeidsduur. De evaluatie van de WAA laat zien dat bij vrijwel alle ingediende verzoeken tot aanpassing van de arbeidsduur niet is verwezen naar de wet. Hieruit zou de conclusie kunnen worden getrokken, dat ook zonder de wet werkgever en werknemer elkaar weten te vinden, en dat de wet in deze geen meerwaarde toekomt. De toelichting bij het wetsvoorstel Flexibel werken geeft niet aan waarom, en op welke gronden, dit bij dit wetsvoorstel wel mag worden verwacht. De toelichting brengt bovendien mogelijke alternatieve beleidsinstrumenten voor de voorgestelde wetgeving niet in kaart en geeft daardoor onvoldoende inzicht in de noodzaak van nieuwe regelgeving. Als mogelijke alternatieven kunnen worden genoemd:

- een voorlichtingscampagne door de overheid;
- een onderzoek naar de obstakels om tot afspraken in cao's te komen en publicatie van de verbeter- en oplossingsmogelijkheden;
- het initiëren van tripartiet overleg tussen werkgevers, werknemers en kabinet om te komen tot afspraken over het mogelijk maken van flexibel werken.

Kenmerkend voor deze alternatieven is dat zij geen effect hebben op de regeldruk. Met het ontbreken van deze – mogelijke – alternatieven in de toelichting, blijft ook een motivering achterwege waarom de indieners niet voor een minder-belastend alternatief hebben gekozen.

Wij adviseren u in de toelichting bij het wetsvoorstel de keuze voor wetgeving nader te motiveren. Wij adviseren u daarbij aan te geven welke alternatieve beleidsinstrumenten zijn overwogen, of en in hoeverre deze alternatieven ook het beoogde effect tot

gevolg zullen hebben, en op welke gronden u niet voor deze alternatieven hebt gekozen.

Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn minder-belastende alternatieven mogelijk?

Om de proportionaliteit te kunnen beoordelen is inzicht in de omvang van de regeldruk (administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten) vereist. In de toelichting is vermeld dat de administratieve lasten, veroorzaakt door het wetsvoorstel, op jaarbasis € 22 miljoen zullen bedragen. Het lijkt er op dat met het genoemde bedrag uitsluitend de behandelkosten van het verzoek in kaart zijn gebracht, maar geheel duidelijk is dit niet. In de betreffende passages wordt namelijk ook gewezen op een aantal andere effecten van de wet, zoals die op de maatschappelijke baten, de maatschappelijke lasten, de investeringskosten voor bedrijven, de opbrengsten voor bedrijven en de kosten om de wet uit te voeren. De toelichting maakt niet duidelijk of deze effecten (ook) zijn meegenomen in de berekening van de omvang van de administratieve lasten.

Deze onduidelijkheid vindt zijn oorzaak in de definities die in de toelichting zijn gehanteerd. Deze wijken af van de gebruikelijke definities van regeldruk. Volgens de gebruikelijke definities zijn administratieve lasten de kosten die een bedrijf (in euro's) of een burger (in euro's en tijd) moet maken om aan een informatieverplichting aan de overheid te kunnen voldoen. Daarvan is bij dit wetsvoorstel geen sprake, omdat het wetsvoorstel alleen verplichtingen introduceert in de relatie tussen de werkgever en de werknemer, en niet een informatieverplichting van bedrijven (werkgevers) en/of burgers (werknemers) aan de overheid. Wel is er een effect op de inhoudelijke nalevingskosten van burgers en bedrijven. Deze effecten worden in het vervolg van dit advies nader geduid. Verder valt op dat in de berekening geen onderscheid is gemaakt tussen de kosten voor burgers en die voor bedrijven. Het verdient aanbeveling om in de berekening aan te sluiten bij de gebruikelijke definities en methodieken ten einde een helder en eenduidig beeld te krijgen van de gevolgen van het wetsvoorstel voor de regeldruk voor burgers en bedrijven.

Wij adviseren u om de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten van het wetsvoorstel in beeld te (laten) brengen en daarbij gebruik te maken van de gangbare definities en berekeningsmethodieken. Het ministerie van SZW kan helpen met toepassing van deze definities en methodieken.

Wij constateren dat het wetsvoorstel inhoudelijke nalevingskosten voor burgers en bedrijven tot gevolg heeft. Dat zijn volgens de gangbare definitie de kosten die bedrijven moeten maken, en de kosten en de uren die burgers kwijt zijn, om aan de eisen van de wet te kunnen voldoen. De toelichting vermeldt een aantal van deze kosten, maar is hierin niet volledig. Tot de nalevingskosten moeten bij dit wetsvoorstel worden gerekend alle kosten van het indienen en afhandelen van het verzoek om flexibel te mogen werken, alsmede de kosten van aanpassing van de werkplek en de werkroosters. Ten einde een compleet beeld van de omvang van deze kosten in de toelichting bij het wetsvoorstel te kunnen vastleggen is in de bijlage bij dit advies een overzicht van relevante kosten opgenomen. Het totaal van deze kosten moet worden afgezet tegen de kosten die ook gemaakt zouden zijn als niet tot de voorgestelde wetgeving zou worden overgegaan (de zgn. «business as usual costs»), ten einde op deze wijze een goed beeld te krijgen van de omvang van de meerkosten van het wetsvoorstel.

Wij adviseren u om niet uitsluitend de in de toelichting genoemde (meer)kosten van behandeling van de verzoeken, maar ook de andere inhoudelijke nalevingskosten in kaart te brengen en vervolgens de proportionaliteit van deze kosten opnieuw te wegen en nader te onderbouwen.

Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

Aangezien dit wetsvoorstel uitsluitend intervenueert in de relatie tussen de werkgever en de werknemer, is deze vraag bij dit wetsvoorstel niet aan de orde. Bespreking van deze vraag blijft daarom achterwege.

Eindoordeel

Ons advies schetst een aantal minder belastende alternatieven om de doelen van deze wet te kunnen realiseren en een aantal punten waarmee de toelichting kan worden gecompleteerd. Wij adviseren u deze alternatieven en aandachtspunten bij het wetsvoorstel te betrekken, en waar mogelijk in de voorstellen te verwerken, om zodoende een scherp beeld van de regeldruk te schetsen en onnodige regeldruk voor burgers en bedrijven te voorkomen.

Alles overwegende komen wij daarom tot het volgende eindoordeel over het initiatiefwetsvoorstel «Flexibel werken»:

Wij adviseren u de behandeling van het wetsvoorstel aan te houden totdat met het vorenstaande rekening is gehouden.

Uw reactie op ons advies zien wij met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

Collegevoorzitter,
J. ten Hoopen

Secretaris,
R.W. van Zijp

Bijlage bij het Actaladvies initiatiefwetsvoorstel Flexibel werken

Overzicht inhoudelijke nalevingskosten

In de berekening van de inhoudelijke nalevingskosten als gevolg van het wetsvoorstel moeten de volgende kosten van het behandeling van het verzoek worden betrokken:

- de kosten van opstellen van reglementen voor beoordeling van de verzoeken (werkgever en medezeggenschap);
- de kosten van aanpassing in de administratieve organisatie in het bedrijf (werkgever);
- de kosten van voorlichting over de verzoekprocedure (werkgever);
- de uren noodzakelijk om het verzoek op te stellen (werknemer);
- de kosten en uren van het bespreken van het verzoek (werkgever en werknemer);
- de kosten van opstellen van de beslissing op het verzoek (werkgever/ adviseur);
- de kosten en tijd voor indienen van bezwaar/beroep (werkgever/ werknemer/adviseur);
- de kosten van een reactie op het bezwaar/beroep (werkgever/ werknemer/adviseur)
- de kosten en uren van een juridische procedure (en eventueel de kosten van inschakeling van een advocaat)
- de kosten van de gesprekken en eventuele juridische procedures over de verdeling van de kosten voor het treffen en in standhouden van de (werkplek)voorzieningen;
- de kosten van de administratieve verwerking en afwikkeling van de hierover gemaakte afspraken (bruikleen/huurcontracten, facturen, etc.);
- de kosten van het maken van afspraken over (mogelijke) controles door de werkgever op de arbeidsomstandigheden op de nieuwe werkplek thuis en over de mogelijke aansprakelijkheden bij arbeidsongeschiktheid/ uitval/ongelukken/misstanden.

Tot de inhoudelijke nalevingskosten moeten ook worden gerekend:

- de kosten van aanpassing van de werkplek, zoals de kosten van telefonie, beveiliging dataverkeer, aanpassing werkplek e.d., voor zover die voortvloeien uit het verzoek. Het gaat hierbij niet uitsluitend om de kosten van de nieuwe werkplek, maar ook om de kosten die het gevolg zijn van vervroegde afschrijving van bestaande werkplekken en werkruimten;
- de kosten van aanpassing van de werkroosters, die voortvloeien uit het honoreren van het verzoek.