

Vergaderjaar 1997–1998

25 902

Voorstel van wet van de leden Rosenmöller, Van Nieuwenhoven en Bakker houdende wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met de wenselijkheid deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen te bevorderen (wet bevordering deeltijdarbeid en differentiatie arbeidsduur)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Dit wetsvoorstel heeft tot doel enerzijds deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen te stimuleren en anderzijds te bevorderen dat bij het vaststellen van de arbeids- en rusttijden meer rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden en verantwoordelijkheden van werknemers. In de onderdelen 1 tot en met 5 zullen de indieners nader op het eerste element ingaan. De tweede doelstelling komt in onderdeel 6 aan de orde.

1. Voorgeschiedenis

Het wetsvoorstel Bevordering Deeltijdarbeid

In 1993 heeft de eerste ondertekenaar het wetsvoorstel Bevordering Deeltijdarbeid (23 216) ingediend. Dit voorstel werd na wijziging in maart 1996 door de Tweede Kamer aanvaard en in december 1997 door de Eerste Kamer verworpen. Het wetsvoorstel beoogde in zijn gewijzigde vorm de werknemer een wettelijk recht te verlenen om de overeengekomen arbeidsduur met maximaal 20% te verminderen, tenzij de werkgever zou aantonen dat zwaarwegende bedrijfsorganisatorische belangen zich tegen een dergelijke vermindering verzetten. De werknemer diende het voornemen tot vermindering ten minste vier maanden voor het tijdstip van ingang schriftelijk aan de werkgever te melden. Tevens gold dat de werknemer ten minste één jaar in dienst moest zijn van de werkgever. Voor de OR was in zoverre een rol weggelegd dat de werkgever geacht kon worden zwaarwegende bedrijfsorganisatorische belangen te hebben, indien hij daaromtrent overeenstemming had bereikt met het medezeggenschapsorgaan of, bij gebreke daarvan, met de belanghebbende werknemers.

De Aanbeveling van de Stichting van de Arbeid

Korte tijd na indiening van dat wetsvoorstel kwamen de sociale partners in de Stichting van de Arbeid tot de formulering van de «Aanbeveling inzake deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen». Deze aanbeveling heeft als strekking CAO-partijen en ondernemingen ertoe aan te zetten te regelen dat een verzoek van de werknemer om zijn of haar arbeidsduur aan te passen door de werkgever in beginsel wordt gehono-

reerd, tenzij dit redelijkerwijs op grond van zwaarwegende bedrijfsbelangen niet van de werkgever kan worden gevegd. Uitgangspunt bij deze aanbeveling is de aanname dat in beginsel iedere functie op ieder functieniveau en in iedere sector in een van de gebruikelijke (voltijds-) duur afwijkende omvang kan worden vervuld.

Na circa vier jaar heeft de Stichting van de Arbeid geëvalueerd wat het effect is geweest van de aanbeveling. Uit deze evaluatie¹ bleek dat in 1996 in 60% van de CAO's enigerlei bepaling is opgenomen over het bevorderen van deeltijdwerk en/of de mogelijkheid van de werknemer om vermindering of uitbreiding van uren te realiseren. De aard van de bepalingen loopt evenwel sterk uiteen. De indieners komen hierop later nog terug. Wat de stand van zaken op bedrijfsniveau betreft werd duidelijk dat bijna 70% van de bedrijven een regeling kent op grond waarvan werknemers, al dan niet onder bepaalde voorwaarden, hun arbeidsduur kunnen verminderen.

Het effect van de aanbeveling van 1993 is geweest dat meer afspraken op bedrijfstak- en bedrijfsniveau zijn gemaakt om deeltijdarbeid te bevorderen. Daarnaast is het aandeel deeltijdwerknemers volgens de Arbeidsrekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek tussen 1993 en 1996 gestegen van ongeveer 33 tot ongeveer 37% van de werknemers. Op basis van deze cijfers zou de conclusie kunnen volgen dat deeltijdarbeid zich in een toenemende populariteit kan verheugen. Toch baart de ontwikkeling en de verdeling van deeltijdarbeid nog steeds zorgen. Deeltijdarbeid blijkt in de meeste gevallen een vrouwenzaak te zijn. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de Enquête Beroepsbevolking. Deze legt een ondergrens van 12 uur per week aan bij de afbakening van de beroepsbevolking. Volgens die definitie werkt slechts 28,1% van de totale beroepsbevolking in deeltijd. Van de mannelijke werknemers werkt slechts circa 10% in deeltijd, indien geabstraheerd wordt van kleine bijbaantjes, die trouwens voor een groot deel door scholieren en studenten worden ingenomen.² Van een toename van het aantal mannen boven de 25 jaar dat in deeltijd werkt is, over de afgelopen tien jaar beschouwd, relatief gezien niet of nauwelijks sprake. Bovendien blijkt de toename van deeltijdwerk halverwege de jaren '90 zich vooral te voltrekken in die sectoren waarin toch reeds veel in deeltijd werd gewerkt. «Met name in de door mannen gedomineerde sectoren ligt het percentage deeltijdwerkers laag», aldus de Stichting. In de meer typische mannenberoepen lijkt het aantal bedrijven waarin in deeltijd wordt gewerkt zelfs af te nemen.

De Stichting van de Arbeid constateert dan ook in de evaluatie van de aanbeveling dat onverminderde aandacht nodig blijft voor het streven naar meer differentiatiemogelijkheden en voor de bevordering van deeltijdarbeid. Sterker nog, de Stichting geeft aan dat naarmate dit proces vordert «relatief meer inspanningen nodig zijn om terrein te winnen».³

2. Belang van verdere bevordering deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen.

Mede op basis van de ervaringen met de Aanbeveling van de Stichting van de Arbeid concluderen de indieners dat het proces van bevordering van deeltijdarbeid versterking behoeft.

Er bestaat een grote mate van consensus over het belang van een betere benutting van het «deeltijdpotentieel». In de in september 1997 uitgebrachte kabinetsnota Kansen op Combineren worden in dat verband een vijftal belangrijke voordelen genoemd: meer werkgelegenheid (in personen), bestrijding van onvrijwillige werkloosheid (bij personen die meer uren willen werken), betere verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen, betere mogelijkheden om zorg en

¹ Stichting van de Arbeid, Evaluatie van de nota inzake deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen, oktober 1997, publicatienummer 9/97.

² Nota Kansen op Combineren, tabel 5.1.

³ Zie p. 34 van het Evaluatierapport.

arbeid in organisatorische zin te combineren en, ten slotte, vergroting van de flexibiliteit in ondernemingen.

Niet alleen wordt de bevordering van deeltijdarbeid en differentiatie in arbeidsduurpatronen gezien als een belangrijk element om te komen tot herverdeling van betaald en onbetaald werk en daarmee tot een betere afstemming van taken binnen een leefeenheid, ook uit economisch oogpunt (draagvlak en participatiegraad) zijn meer differentiatie-mogelijkheden van groot belang. Nederland kent van oudsher een relatief lage participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Weliswaar is hun arbeidsdeelname in de afgelopen decennia sterk verbeterd, nog steeds bestaat er, gezien de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en factoren als de toenemende vergrijzing, een dringende noodzaak om betere voorwaarden te scheppen voor de toetreding van vrouwen op de arbeidsmarkt. Een beleid gericht op differentiatie van arbeidsduurpatronen en op blijvende bevordering van deeltijdarbeid, waardoor mannen en vrouwen, uitgaande van de levensfase waarin zij zich bevinden, optimaal kunnen participeren in betaalde arbeid, vormt een van deze voorwaarden.

3. Noodzaak van wetgeving ter bevordering van deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen.

Bij de behandeling van het initiatief-wetsvoorstel Bevordering Deeltijdarbeid bleek bij sommigen bezwaar te bestaan tegen het feit dat in dat voorstel aan de werknemer een geclausuleerde mogelijkheid werd gegeven om een essentieel onderdeel van de arbeidsovereenkomst, te weten de arbeidsduur, eenzijdig te wijzigen. Een dwingendrechtelijke regeling van die strekking zou op gespannen voet staan met het arbeidsovereenkomstenrecht, zelfs al kon daarvan bij CAO worden afgeweken.

De indieners zijn van oordeel dat er zwaarwegende maatschappelijke en economische belangen gediend zijn met een effectieve bevordering van deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen. In hun opvatting kan dat niet zonder een wettelijk instrument waarop de werknemer zich jegens de werkgever kan beroepen. In dit onderdeel geven de indieners de overwegingen die huns inziens tot zo'n wettelijke regeling nopen.

In de eerste plaats is het effect van de Aanbeveling van de Stichting van de Arbeid ondanks alles toch vrij beperkt geweest. Weliswaar valt een groei waar te nemen van het percentage werknemers dat in deeltijd werkt, die groei concentreert zich in sectoren waar al veel in deeltijd werd gewerkt. Onder mannelijke werknemers en in «mannenberoepen» stagneert het proces van bevordering van deeltijdarbeid. Tot daadwerkelijke herverdeling van betaald en onbetaald werk tussen mannen en vrouwen heeft de Aanbeveling dan ook kennelijk niet of nauwelijks geleid. Uit het Gezinsrapport, door het Sociaal en Cultureel Planbureau in 1997 uitgebracht, komt dan ook de conclusie naar voren dat werknemers een veel gelijkere taakverdeling binnen- en buitenshuis ambiëren dan zij in de praktijk kunnen realiseren. Niet verwonderlijk is dat een toenemend aantal werknemers een wettelijk recht op deeltijdarbeid noemt als een belangrijke prioriteit voor een modern gezinsbeleid.¹

De Aanbeveling geeft in de tweede plaats lang niet alle werknemers een (effectief) instrument in handen om wijziging van arbeidsduur te realiseren. Uit de evaluatie bleek dat na vier jaar slechts in een klein deel van alle CAO's een deeltijdbepaling was opgenomen die één of meer procedurele voorschriften bevat in lijn met de Stichtingsaanbeveling

¹ C. S. van Praag en M. Niphuis-Nell (red.), Het gezinsrapport, Rijswijk, 1997, p. 124 e.v.

waarmee partijen een duidelijk houvast hebben om deeltijdafspraken te realiseren.¹

Aanvullende wetgeving is daarom van belang voor die sectoren en bedrijven waar nog geen effectieve en adequate CAO-bepaling vigeert ter bevordering van deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen. Bovendien is aanvullende wetgeving van belang voor sectoren en bedrijven waar geen CAO geldt. Naar schatting valt bijna een kwart van de werknemers in het bedrijfsleven en ongeveer een derde deel van de bedrijven feitelijk niet onder een (algemeen verbindend verklaarde) CAO. Niet-cao-gebonden werknemers zijn verhoudingsgewijs het meest aan te treffen in de sectoren zakelijke en overige dienstverlening en groothandel.

Een derde argument betreft het grote «deeltijdpotentieel» dat volgens onderzoek nog aangeboord kan worden. Met name veel mannelijke werknemers zouden wel minder uren willen gaan werken, maar weten deze wens niet te realiseren. Overigens blijkt het ook voor vrouwelijke werknemers niet zelden een probleem te zijn om met hun werkgever tot afspraken te komen over vrijwillige deeltijd. Ten slotte lijken veel oudere werknemers geïnteresseerd in mogelijkheden hun arbeidsduur aan te passen.

Zowel het Centraal Bureau voor de Statistiek als de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek hebben in het recente verleden onderzoek verricht naar arbeidsduurwensen van werknemers. Beide onderzoeken komen tot forse discrepantie tussen gewenste en werkelijke arbeidsduur.² Zo wijst het OSA-onderzoek uit dat maar liefst 35% van de mannelijke werknemers minder uren zou willen werken, tegenover slechts 2% van de mannen die méér willen werken. Inwilliging van alle arbeidsduurwensen van werknemers (van mannen en vrouwen, zowel meer uren en minder uren) kan leiden tot flinke werkgelegenheidswinst. Het OSA schatte dit effect in 1995 op circa 100 000 arbeidsplaatsen. Het CBS komt in 1997 uit op een iets voorzichtiger raming van 70 000.

Een vierde overweging is de volgende. Recent onderzoek naar werkdruk en overwerk, verricht door de FNV, onderstreept de noodzaak tot ondersteuning van werknemers die arbeidsduurvermindering ambiëren. In veel sectoren wordt tegenwoordig dusdanig veel overgewerkt dat aangenomen kan worden dat wensen om juist minder te gaan werken moeilijk bespreekbaar zijn. Terwijl vier jaar geleden de bevordering van deeltijdarbeid in veel CAO-onderhandelingen een punt van bespreking was, bestaat het risico dat als gevolg van de toenemende werkdruk de aandacht voor dit thema in de nabije toekomst wegebt.

Ten vijfde valt te wijzen op het feit dat zich de afgelopen jaren een aantal werknemers tot de kantonrechter hebben gewend met een verzoek om toestemming de arbeidsduur te verminderen, bijvoorbeeld op basis van het beginsel van goed-werkgeverschap of op grond van gewijzigde omstandigheden. De inmiddels ontstane rechtspraak is nog weinig eenduidig. Om hierin meer duidelijkheid en eenheid te brengen is neerlegging van een heldere norm in de wet gewenst.

4. Maatschappelijk draagvlak

Gebleken is dan ook dat, ondanks het verwerpen van het aanvankelijke wetsvoorstel van de eerste ondergetekende, maatschappelijk en politiek breed de wens leeft om te komen tot een wettelijke regeling die een aanpassing van de arbeidsduur mogelijk maakt, met name vanuit het oogpunt van de noodzaak de combineerbaarheid van arbeid en zorg te verbeteren. In de afgelopen maanden hebben tal van maatschappelijke organisaties en deskundigen op het terrein van sociaal beleid, arbeidsverhoudingen, economie, ouderenbeleid en emancipatie adhesie betuigd aan

¹ Slechts in zo'n 40% van de CAO's komt een regeling voor op grond waarvan de werknemer een verzoek om in deeltijd te gaan werken kan indienen. De helft van deze CAO's bevat één of meer procedurele voorschriften in lijn met de aanbeveling van de STAR.

² In de nota Kansen op Combineren heeft het kabinet bedoelde onderzoeksgegevens samengevat weergegeven, zie p. 37 e.v.

het streven te komen tot een wettelijk recht op deeltijdarbeid. Opmerkelijk daarbij is dat ook diverse vakbonden dit streven ondersteunen.

In februari 1998 heeft het NIPO een representatief onderzoek uitgevoerd naar de mening van de Nederlandse bevolking over de wenselijkheid van een wettelijk recht op deeltijdarbeid.¹ Uit dit onderzoek bleek dat 51% van de ondervraagden voorstander is van zo'n wettelijke regeling, terwijl 19% zich tegenstander verklaarde. In de leeftijdsgroep tot 35 jaar bedraagt het percentage voorstanders zelfs 60.

5. Artikel 4:1a

Met het voorgestelde artikel 4:1a beogen de indieners deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen door middel van een wettelijke regeling te stimuleren. Kort gezegd komt het voorstel erop neer dat de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid uit 1993 gecodificeerd wordt zodat deze aanbeveling aan effect en bereik wint. In deze paragraaf zullen de indieners de voorgestelde bepaling verder toelichten.

Relatie met de Arbeidstijdenwet

Bij wet van 23 november 1995, Stb 598, is een nieuw wettelijk kader tot stand gekomen inzake arbeids- en rusttijden. Deze Arbeidstijdenwet maakt een flexibele vaststelling van arbeids- en rusttijden mogelijk met inachtneming van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de werknemer. Tevens maakt de Arbeidstijdenwet een betere afstemming mogelijk van arbeids- en rusttijden op de wensen van werkgevers en werknemers op het niveau van de arbeidsorganisaties. Tenslotte heeft de Arbeidstijdenwet tot doel ondersteuning te geven aan de ontwikkeling naar meer diversiteit in arbeidspatronen. Bij tweede Nota van Wijziging breidde de regering, gehoor gevend aan een meerderheidsadvies van de SER, de considerans uit met de zinsnede «en mede ter bevordering van de combinatie van arbeid en zorgtaken, alsmede andere verantwoordelijkheden buiten de arbeid».²

Dit later toegevoegde element in de considerans is materieel terug te vinden in artikel 4:1. Dit artikel draagt de werkgever op een arbeids- en rusttijdenbeleid te voeren en daarbij, voorzover dat redelijkerwijs van hem gevergd kan worden, rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemers. De regering, aldus de Nota naar aanleiding van het eindverslag bij de Arbeidstijdenwet, vertrouwd erop dat met de aangevulde considerans en het gewijzigde artikel 4:1 ontwikkelingen zouden worden ondersteund «waarbij mensen, in zeer verschillende verbanden en onder zeer diverse omstandigheden, steeds meer taken en verantwoordelijkheden, zoals betaalde arbeid, zorgtaken, burgerschapstaken, studie, sociale contacten en ontspanning, op elkaar af moeten stemmen.» Één en ander zou, zo was de verwachting van de regering, leiden tot een actieve afweging van de belangen van werkgever en werknemer, waarbij de vergelijking met meergenoemde aanbeveling van de Stichting van de Arbeid uit 1993 zich voor de regering opdrong.

Deze vergelijking gaat maar ten dele op. Weliswaar spoort artikel 4:1 de werkgever aan rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van zijn werknemers, zoals bijvoorbeeld zorgtaken, deze aansporing beperkt zich anderzijds uitsluitend tot het ondernemingsbeleid met betrekking tot arbeids- en rusttijden. Artikel 4:1 heeft niet expliciet betrekking op de arbeidsduur en mogelijke wijzigingen daarin en wordt in de praktijk kennelijk ook niet zo opgevat. De Stichtingsaanbeveling handelt wél over aanpassing van de arbeidsduur.

¹ NIPO, Het recht op werken in deeltijd, de mening van de Nederlandse bevolking, februari 1998.

² TK 1994–1995, 23 646, nr 11, p. 6.

Wel ligt het, gezien de doelstelling en de geschiedenis van de totstandkoming van de Arbeidstijdenwet, systematisch gezien voor de hand een eventuele wettelijke bepaling ter bevordering van deeltijdarbeid en ter vergroting van arbeidsduurdifferentiatie toe te voegen aan deze wet. Om die reden hebben de indieners ervoor gekozen de nu voorgestelde bepaling direct achter artikel 4:1 van de Arbeidstijdenwet te plaatsen.

Relatie met de Stichtingsaanbeveling

Het wetsvoorstel geeft een regeling voor de situatie waarin de werknemer een aanpassing van de arbeidsduur ambieert. De werkgever honoreert binnen een redelijke termijn een verzoek om aanpassing, tenzij dit op grond van zwaarwegende bedrijfsbelangen niet van de werkgever kan worden gevergd. Deze formulering is vrijwel identiek aan de bewoordingen die de Stichting van de Arbeid in 1993 heeft gekozen voor haar aanbeveling. De Stichting koos voor de volgende formulering: «De werkgever honoreert een verzoek om aanpassing, tenzij dit redelijkerwijs op grond van zwaarwegende bedrijfsbelangen niet van de werkgever kan worden gevergd». Het wetsvoorstel kent ten opzichte van de tekst van de Stichting derhalve twee afwijkingen. Het eerste verschil vormt de toevoeging van de woorden «binnen een redelijke termijn». De indieners zijn van oordeel dat aan een dergelijk richtsnoer in een wettelijke bepaling behoefte bestaat. De tweede afwijking wordt gevormd door het ontbreken van het woord «redelijkerwijs» in de formulering van de beperking. De indieners hebben hiervoor gekozen omdat dit element niet alleen een hun inziens overbodig, maar ook een verwarrend element vormt. De redelijkheidstoets is immers een lichtere toets dan de toets van zwaarwegende bedrijfsbelangen. Het op elkaar stapelen van twee ongelijke toetsen leidt tot onduidelijkheid. Niettemin is het niet de bedoeling van de indieners om een inhoudelijk andere norm te stellen dan de Stichting indertijd in haar aanbeveling deed. Het voorstel komt daarmee in feite neer op een codificatie van deze aanbeveling.

Het belang van een dergelijke codificatie is evident. Een wettelijke norm is voor de praktijk duidelijker kenbaar dan een op centraal niveau op enig moment door werkgevers- en werknemersorganisaties overeengekomen afspraak. Bovendien zijn individuele werknemers en werkgevers aan een aanbeveling juridisch niet gebonden. Dit kan anders zijn indien een CAO van toepassing is die voorziet in een effectieve regeling betreffende aanpassing van de arbeidsduur. Zoals hierboven aangegeven, bevat een grote minderheid van de CAO's echter niet een dergelijke regeling. Waar wel een bepaling is opgenomen, is deze vaak niet van dien aard dat de werknemer er een aanspraak aan kan ontleen om de arbeidsduur te wijzigen. Daarnaast komen arbeidsverhoudingen voor waarbij in het geheel geen CAO geldt.

Deeltijd en differentiatie van arbeidsduur

Het voorstel spreekt van *aanpassing*, en niet van *verkorting* van de arbeidsduur. Dat betekent dat niet alleen werknemers die minder uren zouden willen gaan werken zich op deze bepaling kunnen beroepen, maar ook bijvoorbeeld werknemers met een kleine deeltijd baan die meer uren willen werken of werknemers die tijdelijk minder hebben gewerkt, maar terug willen naar de oude arbeidsduur (terugkeeroptie). Met name vrouwen, die veelal in deeltijd werken, zouden meer uren willen werken. Hun arbeidsduurwensen duiden op de aanwezigheid van een groot onbenut arbeidspotentieel en op verborgen werkloosheid. Deze keuze is eveneens in overeenstemming met de STAR-aanbeveling van 1993. De indieners komen met deze, ten opzichte van zijn eerdere initiatief-

wetsvoorstel Bevordering Deeltijdarbeid flexibeler, regeling bovendien tegemoet aan een deel van de kritiek op dat voorstel.

Afwijking op grond van zwaarwegende bedrijfsbelangen

Een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur hoeft de werkgever uiteraard niet te allen tijde te honoreren. Indien dit redelijkerwijs op grond van zwaarwegende bedrijfsbelangen niet van hem kan worden geveerd, mag de werkgever een verzoek om aanpassing van de hand wijzen. De werkgever dient dan aan te tonen dat inwilliging van een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur botst met essentiële belangen van de onderneming, belangen die in redelijkheid dienen te prevaleren boven het belang van de werknemer bij inwilliging van zijn verzoek. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan serieuze problemen bij de herbezetting van vrijkomende uren of veiligheidsrisico's. Ook zal een werkgever met succes een verzoek om verruiming van de arbeidsduur naast zich neer kunnen leggen, indien inwilliging van dat verzoek tot onvrijwillig ontslag van een andere werknemer zou moeten leiden.

Uiteraard kunnen in de weging van de belangen van de werkgever ook de belangen van de werknemer ook een zekere rol spelen. Dit betekent echter niet dat de werknemer te allen tijde heeft aan te tonen dat de gevraagde aanpassing voor hem van buitengewoon belang is. Verzoeken om aanpassing komen dus niet slechts voor inwilliging in aanmerking als het werknemers betreft die te maken krijgen met bijvoorbeeld (nieuwe) zorgtaken. Ook een loutere behoefte aan meer vrije tijd zal in beginsel een legitieme reden zijn om vermindering van de arbeidsduur te verzoeken. Uiteraard geldt dat ook voor een verzoek van een oudere werknemer die het wat rustiger aan wil gaan doen.

Afwijking bij collectieve regeling

De indieners willen met hun voorstel recht doen aan een juiste verantwoordelijkheidsverdeling tussen sociale partners en overheid. Het voortouw bij het vormgeven van deeltijdafspraken dient te liggen bij werkgevers en werknemers. Dat kunnen zowel de CAO-partijen zijn, alsook werkgevers en werknemers op decentraal niveau.

Om die reden wordt artikel 4:1a, tweede lid voorgesteld. Dit artikellid bepaalt het volgende: afwijking van het eerste lid ten nadele van de werknemer is nietig, tenzij dit geschiedt bij collectieve regeling. Het tweede lid geeft werkgevers en werknemers op bedrijfstakniveau of op ondernemingsniveau immers de gelegenheid andere, meer of minder vergaande afspraken te maken over de mogelijkheden tot aanpassing van de arbeidsduur. Daarbij moet dan wel een zogenoemde collectieve regeling zijn overeengekomen. Dat kan een CAO zijn, dan wel een daarmee conform artikel 1:4 Arbeidstijdenwet gelijkgestelde, schriftelijk overeengekomen afspraak met het medezeggenschapsorgaan of de personeelsvertegenwoordiging.

Met de mogelijkheid tot afwijking bij collectieve regeling hebben werkgevers en werknemers maximale mogelijkheden om maatwerk op bedrijfstak- of ondernemingsniveau overeen te komen. Zowel op sectoraal niveau, binnen grote OR-plichtige bedrijven, alsook in het midden- en kleinbedrijf kunnen sociale partners eigen, op de specifieke situatie binnen bedrijfstak of bedrijf toegesneden arrangementen treffen. Ook een combinatie van CAO-afspraken en een verdere uitwerking bij regeling met het medezeggenschapsorgaan of de personeelsvertegenwoordiging is mogelijk, evenals dat nu reeds bij tal van andere in de Arbeidstijdenwet geregelde aangelegenheden het geval is. Daarbij geldt overigens op grond van artikel 1:4, derde lid, het primaat van de CAO: zijn bepalingen uit de CAO met onderdelen van een regeling met het medezeggenschapsorgaan in tegenspraak, dan gaan de CAO-bepalingen voor. Dit is uiteraard

niet van toepassing indien de bedrijfsregeling ruimere mogelijkheden aan de werknemers biedt dan binnen de grenzen van de CAO toegestaan zou zijn.

Door de ruimte die het voorstel biedt aan maatwerk op het niveau van de bedrijfstak en de onderneming hebben de indieners gemeend af te kunnen zien van nauw omschreven beperkingen en procedurele afspraken, bijvoorbeeld ten aanzien van de omvang van een eventuele aanpassing of het tijdstip waarop de werknemer zijn verzoek indient. Ook met deze wijziging ten opzichte van het eerdere initiatief-wetsvoorstel komen de indieners tegemoet aan kritiek die indertijd op dat voorstel te vernemen viel.

Werkingsfeer

Door de plaatsing van de voorgestelde bepaling in de Arbeidstijdenwet is de werkingssfeer van dit wetsvoorstel al gegeven. Door de toepasselijkheid van artikel 1:1 Arbeidstijdenwet is verzekerd dat de nu voorgestelde bepaling zowel in de marktsector als in de collectieve sector geldt.

Tevens is hoofdstuk 2 van de Arbeidstijdenwet volledig van toepassing, inclusief artikel 2:1, dat vastlegt dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de Arbeidstijdenwet geheel of gedeeltelijk niet van toepassing is op bij die maatregel omschreven arbeid of arbeid onder daarbij omschreven omstandigheden. Op basis van dit artikel zijn in Hoofdstuk 2 van het Arbeidstijdenbesluit een aantal bepalingen voor enkele met name genoemde werkzaamheden uitgesloten.

De indieners zijn van oordeel dat een beperking bij algemene maatregel van bestuur van de toepasselijkheid van het voorgestelde artikel 4:1a niet aan de orde is, alleen al vanwege de mogelijkheid van afwijking bij collectieve regeling. Niettemin is het formeel niet aan hem, maar aan de Minister om hierover in finale zin een uitspraak te doen.

6. De voorgestelde wijzigingen van artikel 4:2 Arbeidstijdenwet

De indieners zijn van oordeel dat voor een betere aansluiting tussen betaalde arbeid en andere verantwoordelijkheden van werknemers ook een aanpassing van artikel 4:2 gewenst is. Niet alleen een beperking of verruiming van de arbeidsduur vormt een belangrijk element in de bevordering van de combineerbaarheid van arbeid en andere verantwoordelijkheden, dat geldt ook voor de wijze waarop de arbeid wordt georganiseerd en voor de vaststelling of wijziging van de werktijden.

Artikel 4:2 is in samenhang met artikel 4:1 op dat punt naar het oordeel van de indieners te summier. Artikel 4:2 handelt thans slechts over de termijn waarbinnen de werkgever de vaststelling of wijziging van een arbeidstijdpatroon aan de werknemer meedeelt. Waar het onderhavige wetsvoorstel beoogt een differentiatie van arbeidsduurpatronen te bevorderen, zijn de indieners van mening dat scherper in de wet tot uitdrukking dient te komen dat de werkgever bij het vaststellen en wijzigen van de arbeidstijden rekening dient te houden met persoonlijke omstandigheden en verantwoordelijkheden van de werknemer, uiteraard voor zover dit redelijkerwijs van de werkgever gevergd kan worden. Weliswaar stelt de Arbeidstijdenwet in artikel 4:1 reeds dat de werkgever bij zijn algemene beleidsvoering rekening dient te houden met de persoonlijke omstandigheden van zijn werknemers, de individuele werknemer kan op grond van dat artikel er niet zonder meer op rekenen dat zijn persoonlijke omstandigheden bij de vaststelling van zijn individuele werktijden in concreto ook daadwerkelijk in de afwegingen van de werkgever worden betrokken.

De nieuw voorgestelde artikelliden geven de werknemer meer houvast in zijn verhouding tot de werkgever als het gaat om het vaststellen van roosters. Het eerste artikellid geeft de werknemer meer zekerheid omtrent de regelmaat waarin wordt gewerkt.

Daarnaast wordt in het tweede lid voorgesteld dat de werkgever bij het vaststellen of wijzigen van een rooster in redelijkheid rekening houdt met de mogelijkheden en onmogelijkheden van de werknemer. Daarbij expliciteren de indieners dat de werkgever bij het vaststellen of wijzigen van de arbeidstijden niet alleen rekening houdt met de persoonlijke *omstandigheden*, maar ook met de *verantwoordelijkheden* van de werknemer. Hierdoor wordt scherper duidelijk dat het bij de omstandigheden van de werknemer ook gaat om met name diens zorgtaken en vergelijkbare verantwoordelijkheden.

Het voorstel dat de indieners op dit punt hebben geformuleerd is in overeenstemming met een meerderheidsadvies van de Sociaal-Economische Raad dat bij de herziening van de Arbeidswet is gegeven. Bovendien sluiten de indieners nauw aan bij bevindingen van de Commissie Dagindeling, die door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is ingesteld. Uit een leidraad die onlangs op verzoek van deze Commissie is opgesteld door Atos Beleidsadvies volgt de conclusie dat de afstemming van werktijden op zorgtaken duidelijk verbetering behoeft. Uit het onderzoek dat aan deze leidraad ten grondslag ligt blijkt dat arbeid en zorg evenwel heel goed samen zouden kunnen gaan en dat het beter faciliteren van deze combinatie zelfs van belang is voor de werkgever. De bedrijfsorganisatie kan gebaat zijn bij grotere flexibiliteit. Bovendien kan het sterker rekening houden met zorgtaken van werknemers leiden tot een toename van productiviteit, tot minder ziekteverzuim en een betere arbeidsmotivatie van werknemers.

7. Relatie tot een eventuele kaderwet betreffende arbeid en zorg

Ter gelegenheid van en kort na de behandeling van het wetsvoorstel Bevordering Deeltijdarbeid is in de Eerste Kamer van verschillende kanten de gedachte geopperd om te komen tot een kaderwet betreffende de combinatie van arbeid en zorg. De regering heeft naar aanleiding van die gedachte aangegeven van oordeel te zijn dat in een volgende kabinetsperiode wellicht ruimte kan ontstaan voor een zekere stroomlijning van maatregelen op het terrein van verlof, arbeid, zorg en arbeidsduur, zonder daarbij overigens de gedachte van een kaderwet te omarmen. De indieners hebben van die gedachtewisseling met veel belangstelling kennisgenomen. Zij zijn van mening dat de discussie over de wenselijkheid van wettelijke maatregelen ter bevordering van deeltijdarbeid en van differentiatie in arbeidsduurpatronen, heel wel los gezien kan worden van de discussie over een eventuele kaderwet. Mocht een volgend kabinet een dergelijke kaderwet wenselijk achten, dan zou de nu voorgestelde bepaling daarin, als men dat zinvol acht, betrokken kunnen worden. Bovendien komt het de indieners voor dat het perspectief op een dergelijke kaderwet nog erg vaag is, terwijl anderzijds de maatschappelijke en economische behoefte aan een wettelijke maatregel als door hen voorgesteld dermate groot en evident is, dat uitstel op dit punt hun als onjuist voorkomt.

Artikelsgewijze toelichting

Het wetsvoorstel voegt een nieuw artikel en twee artikelliden aan de Arbeidstijdenwet toe. De wijzigingen sluiten aan bij het huidige artikel 4:1 dat de werkgever verplicht bij zijn arbeids- en rusttijdenbeleid rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemers. Het nieuwe artikel 4:1a bepaalt in het eerste lid dat de werkgever een verzoek

van een werknemer om arbeidsduurvermindering of -verruiming in beginsel dient in te willigen. De werkgever hoeft echter het verzoek niet te honoreren, als dat op grond van zwaarwegende bedrijfsbelangen niet van hem kan worden verlangd. Bij de inwilliging van het verzoek neemt de werkgever een redelijke termijn in acht.

Het tweede lid geeft werkgevers en werknemers de mogelijkheid om hetzij in CAO-verband, hetzij in overleg met het medezeggenschapsorgaan te komen tot bedrijfs(tak)specifieke materiële en procedurele afspraken ter bevordering van deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen.

De nieuwe leden 1 en 2 van artikel 4:2 stellen twee normen: enerzijds de verplichting voor de werkgever de arbeid in redelijkheid zodanig te organiseren dat de werknemer zoveel mogelijk in een bestendig en regelmatig patroon kan werken en anderzijds de verplichting om in redelijkheid bij het vaststellen en wijzigen van de werktijden rekening te houden met persoonlijke omstandigheden en verantwoordelijkheden van de werknemer.

De voorgestelde wijziging in het nieuwe vijfde lid vloeit voort uit een vernummering van het oorspronkelijke eerste en tweede lid en is slechts van technische aard.

Rosenmöller
Van Nieuwenhoven
Bakker